

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA VPLIVA SREDSTEV SKLADOV EVROPSKE UNIJE
NA GOSPODARSKI RAZVOJ SLOVENSКИH REGIJ**

Ljubljana, januar 2014

ATENA KRIČEJ

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisana Atena Kričej, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtorica magistrskega dela z naslovom Analiza vpliva sredstev skladov evropske unije na gospodarski razvoj slovenskih regij, pripravljenega v sodelovanju s svetovalko prof. dr. Nevenko Hrovatin.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) ne dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisala;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne 31.1.2013

Podpis avtorice: _____

KAZALO

UVOD	1
1 REGIONALNA POLITIKA EU	2
1.1 Pregled nastanka in razvoja regionalne politike v EU.....	3
1.2 Zakonske ureditve regij v EU.....	4
1.3 Klasifikacija regij v EU	5
1.4 Razvitost regij v EU	7
2 REGIONALNA POLITIKA SLOVENIJE.....	10
2.1 Začetki razvoja regij v Sloveniji.....	10
2.2 Zakonske ureditve regij v Sloveniji.....	11
2.3 Standardna klasifikacija teritorialnih enot.....	11
2.4 Razvitost regij.....	12
2.4.1 Kazalci gospodarskega razvoja	13
2.4.2 Kazalci demografskega razvoja.....	14
2.4.3 Kazalci trga dela in človeškega kapitala.....	16
2.4.4 Indeks razvojne ogroženosti	19
3 FINANCIRANJE REGIJ V SLOVENIJI.....	21
3.1 Zakon o financiranju regij	21
3.2 Viri financiranja.....	22
4 EVROPSKI SKLADI.....	23
4.1 Vrste evropskih skladov	24
4.2 Kohezijski sklad	24
4.3 Strukturni sklad	25
4.3.1 Evropski socialni sklad.....	26
4.3.2 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad	27
4.3.3 Evropski sklad za regionalni razvoj.....	27
4.3.4 Evropski sklad za ribištvo	28
4.4 Faze pridobivanja evropskih sredstev	28
4.5 Nadzor porabe evropskih sredstev.....	30
4.6 Kohezijska politika v EU v finančnem obdobju 2007–2013.....	32
4.7 Kohezijska politika v Sloveniji v finančnem obdobju 2007–2013	33
4.7.1 Neto položaj držav članic do proračuna EU v obdobju 2007–2013.....	38
4.7.2 Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU v obdobju 2007–2013.....	39
4.8 Finančni okvir za 2014–2020.....	42
5 ANALIZA RAZVOJA SLOVENSkih REGIJ Z EVROPSKIMI SREDSTVI..	43
5.1 Predpostavke analize	44
5.2 Preveritev hipotez.....	44

5.2.1	Hipoteza 1: Evropska sredstva vplivajo na zmanjševanje regionalnih razlik v članicah EU	45
5.2.2	Hipoteza 2: Največ evropskih sredstev (vključno s sredstvi za sofinanciranje države) prejmejo najmanj razvite regije	47
5.2.3	Hipoteza 3: Višina dodeljenih sredstev je praviloma tudi izplačana.....	50
5.2.4	Hipoteza 4: Regionalne razlike med slovenskimi regijami se v obdobju, ko so na voljo evropska razvojna sredstva, zmanjšujejo.....	52
SKLEP		58
LITERATURA IN VIRI		60

PRILOGA

KAZALO SLIK

Slika 1:	Grafični prikaz BDP na prebivalca po državah članicah	9
Slika 2:	Število delovno aktivnega prebivalstva po regijah od leta 2007 do 2012	19
Slika 3:	Instrumenti kohezijske politike.....	24
Slika 4:	Finančni tokovi med evropskim proračunom in RS	40
Slika 5:	Grafični prikaz načrtovanih in realiziranih prihodkov in odhodkov proračuna glede na proračun EU od leta 2007 do 2012	41
Slika 6:	Grafični prikaz regionalnega BDP na prebivalca in povprečje od leta 2007 do 2011	48
Slika 7:	Indeks regionalnega BDP na prebivalca od leta 2000 do 2011 (osrednjeslovenska regija je 100).....	55

KAZALO TABEL

Tabela 1:	Velikost enot NUTS, po številu prebivalcev	5
Tabela 2:	Število enot NUTS in LAU po državah članicah	6
Tabela 3:	BDP na prebivalca za države EU na ravni EU 27 od leta 2007 do 2011	8
Tabela 4:	SKTE klasifikacija iz leta 2000.....	11
Tabela 5:	Povezava klasifikacij SKTE in NUTS	12
Tabela 6:	Indeks regionalnega BDP na prebivalca od leta 2007 do 2011 (Slovenija je 100).....	14
Tabela 7:	Število prebivalstva RS po regijah od leta 2007 do 2012	15
Tabela 8:	Število prebivalstva RS po regijah glede na starostne skupine za leti 2007 in 2012	16
Tabela 9:	Stopnja letne registrirane brezposelnosti po regijah od leta 2007 do 2012 (v odstotkih).....	18

Tabela 10: Vsota vrnjenih sredstev v evropski proračun (v milijonih evrov), razdeljena po področjih v obdobju 2007–2012	31
Tabela 11: Dodeljena sredstva v okviru OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov od leta 2007 do 2013 (v evrih)	35
Tabela 12: Dodeljena sredstva v okviru OP razvoj okoljske in prometne infrastrukture od leta 2007 do 2013 (v evrih)	36
Tabela 13: Dodeljena sredstva v okviru OP razvoj človeških virov od leta 2007 do 2013 (v evrih)	37
Tabela 14: Neto stanje nacionalnega proračuna držav članic do proračuna EU v obdobju od leta 2007 do 2010	38
Tabela 15: Neto položaj proračuna RS do proračuna EU od leta 2007 do 2012 (v milijonih evrov)	40
Tabela 16: Dodeljena evropska in državna sredstva po regijah od leta 2007 do 2011 in IRO (v milijonih evrov)	48
Tabela 17: Višina dodeljenih in izplačanih sredstev po OP od leta 2007 do 2013 (v milijonih evrov)	51
Tabela 18: Indeks regionalnega BDP na prebivalca v letih 2000–2006 (osrednjeslovenska regija je 100)	53
Tabela 19: Indeks regionalnega BDP na prebivalca v letih 2007–2011 (osrednjeslovenska regija je 100)	54
Tabela 20: Regionalni BDP na prebivalca za obdobji 2000–2006 in 2007–2011 (v evrih)	56

UVOD

Evropska unija (v nadaljevanju EU) je že v svojih temeljih zapisala, da bo za doseganje usklajenega razvoja regij krepila gospodarsko skupnost. Za odpravo razlik med regijami, ki so bile (in še vedno so) precejšnje, namenja »solidarnostna« sredstva oziroma drugače imenovana sredstva kohezijske politike.

Članstvo v EU je izjemnega pomena tako za razvitejše članice kot tudi tiste bolj v zaostanku. Sodelovanje v evropski kohezijski politiki je za Slovenijo izjemnega pomena, saj predstavljajo sredstva izdaten delež njenih razvojnih spodbud. V današnjem času, ko se države spopadajo s svetovno gospodarsko krizo in je vse manj investitorjev, so evropska sredstva še toliko bolj dobrodošla. Slovenija ima v obdobju od 2007 do 2013 na voljo več kot 4,8 milijarde evrov nepovratnih sredstev. Zadnji podatki kažejo, da smo v omenjenem obdobju od 1. januarja 2007 do 30. avgusta 2013 od 4,8 milijarde evrov razpoložljivih sredstev evropske kohezijske politike potrdili za 5,7 milijard evrov instrumentov (razlog za večji znesek od razpoložljivega so presežne pravice porabe¹ oziroma potrjevanje rezervnih projektov), kar znaša 118,1 % razpoložljivih sredstev. Poraja se splošno vprašanje, ali se učinki prejetih evropskih sredstev odražajo, predvsem v gospodarskem razvoju slovenskih regij. Na osnovi podatkov, raziskav in pridobljenih gradiv bomo skušali odgovoriti na zastavljeno vprašanje.

Regionalni razvoj postaja v nacionalnem in globalnem pomenu vse pomembnejši. Od zasnutka v 70. letih 20. stoletja ostaja glavno gonilo zmanjševanja razlik med članicami ter vloga v izboljševanje konkurenčnosti in razvoj trga dela. Rezultati regionalnega razvoja naj bi se kazali v izboljševanju standarda in kakovosti življenja ljudi ter celostnem razvoju. Vsakih 7 let se spopadamo z novimi izzivi, zato je izjemnega pomena, da kohezijska politika temu sledi in primerno prilagaja cilje za nova programska obdobja. Da bi lažje razumeli črpanje evropskih sredstev, je treba pogledati, katere sklade je zasnovala EU, kako delujejo in kakšen je postopek pridobivanja omenjenih sredstev.

Približujemo se novemu programskemu obdobju 2014 do 2020 in zato je vprašanje o dosedanjem gospodarskem razvoju slovenskih regij z evropskimi razvojnimi skladi povsem upravičeno. V magistrskem delu se osredotočamo na sredstva Evropskega razvojnega sklada, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada, saj se po našem mnenju ti trije skladi najbolj osredotočajo na zmanjševanje razlik med regijami. Naša analiza je sestavljena iz dveh delov. V prvem delu poskušamo na osnovi pridobljenih tujih člankov in literature povzeti mnenja avtorjev glede vpliva evropskih sredstev na zmanjševanje regionalnih razlik v EU in tako dobiti smernico dogajanja v Evropi. V

¹ Presežne pravice porabe so namenjene zagotovitvi čim bolj učinkovitega črpanja evropskih sredstev na področju kohezijske politike. To pomeni, da se lahko pripravijo dodatni projekti, ki bodo nadomestili tiste projekte, za katere so bile prevzete obveznosti, nato pa se ugotavlja, da projekta ne bo mogoče zaključiti do roka, določenega za dokončanje.

drugem delu analize poskušamo ugotoviti stanje pri nas, in sicer analiziramo, ali učinki sredstev omenjenih skladov pripomorejo h gospodarskemu razvoju regij. Zastavljamo štiri hipoteze, ki jih bomo na osnovi pridobljenih podatkov in raziskav potrdili oziroma ovrgli:

- Hipoteza 1: Evropska sredstva vplivajo na zmanjševanje regionalnih razlik v članicah EU.
- Hipoteza 2: Največ evropskih sredstev (vključno s sredstvi za sofinanciranje države) prejmejo najmanj razvite regije.
- Hipoteza 3: Višina dodeljenih sredstev v Sloveniji je praviloma tudi izplačana.
- Hipoteza 4: Regionalne razlike med slovenskimi regijami se v obdobju, ko so na voljo evropska razvojna sredstva, zmanjšujejo.

1 REGIONALNA POLITIKA EU

Regionalne razlike in življenjski standard se lahko med državami precej razlikujejo. Armstrong in Taylor (2000, str. 1) menita, da pridejo te razlike do izraza predvsem, ko združimo več držav v ekonomsko skupnost, kot je EU. Razvoj podeželja je izjemnega pomena, saj več kot polovica prebivalstva v 25 državah članicah EU živi na podeželskih območjih, ki prekrivajo 90 % ozemlja (Pašakarnis, Morley, & Maliene, 2012, str. 1).

Kot ugotavljajo Haček, Brezovšek, Bačlija in Nahtigal (2010, str. 11), namen Evropske komisije (v nadaljevanju Komisije) nikoli ni bil v kakršni koli rekonstrukciji evropskega zemljevida, temveč so bile regije zgolj mišljene kot dejavnik, ki bi zagotavljal izvedbo razvojnih programov, zagotavljal racionalno porabo v te namene zagotovljenih finančnih sredstev in v končni fazi zagotavljal dodaten ekonomski vpliv. Posledično bi EU s tem zagotovila, da razvojna sredstva dejansko pridobijo področja, ki jih najbolj potrebujejo, in spodbudila države članice k sodelovanju pri eni najbolj kritičnih ovir pri združevanju. Če povzamemo, naj bi evropska regionalna politika pomenila, da imajo vse države članice skupen interes za blagor svojih evropskih partnerjev. Državam članicam tako nudi pomoč pri nekaterih potencialno nevarnih učinkih združevanja (kot je na primer izguba delovnih mest ali večja ekonomska konkurenčnost), kar pa predstavlja tudi pomemben psihološki element. Posledično se prebivalci revnejših regij kot neto prejemniki pomoči iz regionalnih strukturnih skladov dejansko zavedajo prednosti članstva v EU, medtem ko prebivalci bogatejših regij natančno vedo, za katero regijo in za kateri projekt bo porabljen njihov prispevek.

Učinki regionalne politike so vidni na vsakem koraku, saj njen vpliv sega tako na področje ekonomije posameznih držav kot tudi na druga področja. To je vidno v sami izboljšavi ter vlaganju v trajnostne okoljske programe in modernizacijo transportne infrastrukture, v podpori podjetjem in vlaganju v raziskave. Ker nas ne zanimajo vsa področja, se bomo usmerili na področje kohezijske politike, katere učinki bi morali biti vidni predvsem v

slabše razvitih regijah, katerih bruto domači proizvod (v nadaljevanju BDP) na prebivalca, merjen v standardih kupne moči (v nadaljevanju SKM), je manjši od 75 % povprečnega BDP EU (kamor spada tudi Slovenija), predvsem v obliki spodbujanja ekonomskih in socialnih sprememb v regijah s strukturnimi problemi ter razvoja človeških virov in družbenih skupin, ki se soočajo s problemi na trgu delovne sile.

1.1 Pregled nastanka in razvoja regionalne politike v EU

Zgodovinska in pravno-upravna dediščina sta v številnih državah Zahodne Evrope postavili temelj upravno-politične delitve na občine, okraje, okrožja in dežele, ki so se izoblikovali že v 17. in 18. stoletju ali po meščanskih revolucijah v 18. oziroma 19. stoletju. Ker so delitve nastale v drugačnih družbenih razmerah, so sčasoma postale zastarele in neustrezne. Številne države so izvedle obsežne upravno-teritorialne reforme, katerih namen je bila odprava mnogih nepravilnosti v hierarhiji in oblikovanosti občin, okrajev in drugih večjih upravnih enot (Vrišer, 1999, str. 31).

Sami začetki EU pa segajo v čas po 2. svetovni vojni, ko so evropske države po več stoletnih nasprotovanjih prišle do spoznanj, da bi združena Evropa lahko ponudila način za doseg svetovnega miru. Tako so se aprila 1951 v Parizu pobudi o združenju Evrope francoski oblasti pridružile še Nemčija, Nizozemska, Belgija, Luksemburg in Italija, ki so podpisale pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (v nadaljevanju ESPJ). V naslednjih letih so se države zaradi uspeha ESPJ odločile za združevanje tudi na drugih gospodarskih področjih. Marca 1957 je prišlo do podpisa tako imenovane Rimske pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju EGS) in dogovora o vzpostavitvi skupnega trga in skupne gospodarske politike. V skladu z Rimsko pogodbo sta bila ustanovljena tudi Evropski socialni sklad (v nadaljevanju ESS) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (v nadaljevanju EKUJS), (Mrak, Mrak, & Rant, 2004, str. 3).

Govora o regionalni politiki Evropske skupnosti (v nadaljevanju ES) ni bilo vse do leta 1975, ko je bil ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESRR), katerega naloga je bila prerazporeditev dela proračunskih prispevkov držav članic v najrevnejše regije skupnosti. Sprva je bil del proračuna porabljen predvsem za kmetijstvo, saj so države članice menile, da je regionalna politika stvar posameznih držav (Peschel, 1997, str. 16).

Iz leta v leto je naraščala ozaveščenost o pozitivnem vplivu in izjemnem pomenu regionalne politike. Leta 1988, po seriji reform, je Komisija jasno zastavila cilje za vse 3 strukturne sklade (ESS, EKUJS in ESRR) in povečala delež sredstev za leti 1989 in 1993.

Prav tako so se decembra 1989 odločili pomagati Poljski in Madžarski pri podpori pomembnih sprememb in posledično ustanovili program za finančno pomoč pri prestrukturiranju gospodarstva Poljske in Madžarske (angl. *Poland and Hungary*

Assistance for Restructuring their Economies – v nadaljevanju PHARE). Leta 1992 je bila v Maastrichtu podpisana Pogodba o Evropski uniji (v nadaljevanju Maastrichtska pogodba), ki je nudila podporo tudi projektom na področju okolja in prometa. V naslednjem obdobju, med letoma 1994 in 1999, so za evropske sklade namenili kar tretjino proračuna EU, istočasno pa so bile uvedene tudi določene spremembe za boljše upravljanje s sredstvi. Ustanovljen je bil še četrti sklad, imenovan Finančni instrumenti za usmerjanje ribištva (v nadaljevanju FIUR), (Mrak et al., 2004, str. 31). Leta 1999 so države članice sprejele novo finančno perspektivo za obdobje 2000 do 2006 in sprejele so številne reforme, katerih glavno vodilo je bila pomoč regijam z razvojnimi zaostanki. Omenjena sredstva so bila namenjena tudi za predpristopno pomoč in strukturne ukrepe, uporabljene v prvi fazi nove širitve EU, imenovane Instrument predpristopnih strukturnih politik (angl. *Instrument for Structural Policies for pre-Accession* – v nadaljevanju ISPA), in Posebni pristopni program za razvoj podeželja in kmetijstva (angl. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* – v nadaljevanju SAPHARD).

1.2 Zakonske ureditve regij v EU

Zaradi potrebe po skupni statistični klasifikaciji regij in možnosti uporabe ter primerjave podatkov v EU sta Evropski parlament (v nadaljevanju Parlament) in Evropski svet (v nadaljevanju Svet) EU 26. maja 2003 z Uredbo ES št. 1059/2003 postavila temelje o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih enot, imenovane nomenklatura statističnih teritorialnih enot (angl. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* – v nadaljevanju NUTS). Klasifikacija je bila vzpostavljena pod okriljem Statističnega urada Evropskih skupnosti (v nadaljevanju Eurostat), kjer se tudi zbirajo, razvijajo in usklajujejo regionalne statistike.

Ko je bila sprejeta prva uredba NUTS, leta 2003, je bilo v EU le 15 članic. Leta 2005 je bila uredba NUTS dopolnjena zaradi pristopa novih držav članic z Uredbo ES št. 1888/2005, ki je urejala delitev ozemlja tudi za Republiko Slovenijo (v nadaljevanju RS). Delitev RS je bila na prvi in drugi ravni (NUTS 1 in NUTS 2) kot celota, na tretji ravni (NUTS 3) pa se ozemlje členi na 12 statističnih regij (Pojasnilo NUTS, 2012). 1. januarja 2008 pa je z Uredbo ES št. 105/2007 prišlo do sprememb na ravni NUTS 2, in sicer se je RS razdelila na dve kohezijski regiji: vzhodno Slovenijo in zahodno Slovenijo. Istega leta je bila omenjena uredba NUTS dopolnjena zaradi pristopa Romunije in Bolgarije k EU z Uredbo ES št. 176/2008. Sprememba prilog k Uredbi ES, Uredba Komisije EU št. 31/2011, glede pošiljanja podatkov Komisiji je bila sprejeta 17. januarja 2011, uporablja pa se od 1. januarja 2012.

Za evidentiranje, zbiranje, obdelovanje in analiziranje podatkov o ozemeljskih enotah države poleg Uredbe NUTS uporabljajo tudi nacionalni standard, ki se imenuje Standardna klasifikacija teritorialnih enot (v nadaljevanju SKTE).

Statistični urad RS (v nadaljevanju SURS) je klasifikacijo NUTS zasnoval na 3 načelih:

- Klasifikacija NUTS daje prednost upravnim razdelitvam teritorija. Normativna in analitična merila se najpogosteje uporabljajo za razdelitev teritorija. Normativne regije predstavljajo politično voljo (velikost tovrstnih teritorialnih skupnosti je izražena s številom prebivalstva, ki je zmožno učinkovito in gospodarno reševati pomembna vprašanja skladno z zgodovinskimi, kulturnimi in drugimi dejavniki). Analitične regije, imenujejo jih tudi funkcionalne, so definirane skladno z analitičnimi zahtevami in povezujejo območja s skupnimi geografskimi (npr. enaka nadmorska višina, enak tip prsti) ali socialno-ekonomskimi značilnostmi (homogenost ali komplementarnost regionalnih ekonomij).
- Klasifikacija NUTS daje prednost regionalnim enotam splošnega značaja. Nekatere države članice EU uporabljajo členitev na posebne teritorialne enote, ki jih v enoto povezuje posebna dejavnost (tak primer so rudarske regije, kmetijske regije, zaposlitvene regije).
- Klasifikacija NUTS je hierarhično razdeljena na 3 ravni. Glede na hierarhično členitev se ozemlja držav delijo na hierarhične ravni; na prvi ravni so enote ravni NUTS 1, nato enote ravni NUTS 2 in enote ravni NUTS 3.

1.3 Klasifikacija regij v EU

Bistvo klasifikacije NUTS je, da se na isti ravni pojavljajo primerljive regije. Pri razdelitvi ozemlja na enote NUTS morajo države upoštevati normativna merila (število prebivalcev), ki so določena v uredbi NUTS. Glede na velikost števila prebivalcev se država razdeli na hierarhične ravni NUTS. Enote na nižjih ravneh (okraji, področja, občine) niso predmet omenjene uredbe. Povprečna velikost enote NUTS je opredeljena po naslednjem merilu:

Tabela 1: Velikost enot NUTS, po številu prebivalcev

Raven	Spodnji prag	Zgornji prag
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

Vir: Pojasnilo NUTS, 2012.

Po klasifikaciji Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development* – v nadaljevanju OECD) se teritorialne enote, ki so na nižjih ravneh in niso predmet Uredbe NUTS (okraji, občine itd.), imenujejo lokalne administrativne enote (angl. *Local Administrative Units* – v nadaljevanju LAU). Enote se delijo na LAU 1 in LAU 2, vendar je le najnižja definirana v vseh državah članicah, tako da LAU 2 običajno pomeni raven občine. Eurostat pripravi državam kandidatkam osnutek

NUTS, namenjen za pripravo podobne hierarhije, kot je predpisana v uredbi NUTS. O pristopu k EU je potreben dvostranski dogovor o razdelitvi na statistične regije v skladu z določbami NUTS, ki bodo veljale v določeni državi.

Skladno s trenutno veljavno klasifikacijo NUTS, ki velja od 1. januarja 2012 do 31. decembra 2014, se 27 držav članic EU na ravni NUTS 1 členi v 97 enot, na ravni NUTS 2 v 270 enot in na ravni NUTS 3 v 1294 enot, kot v nadaljevanju prikazuje Tabela 2.

Tabela 2: Število enot NUTS in LAU po državah članicah

	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	LAU 1	LAU 2
Belgija	3	11			589
Bolgarija	2	6	28	264	5.329
Češka	1	8	14	77	6.251
Danska	1	5	11	99	2.143
Nemčija	16	38	412	1.481	12.066
Estonija	1	1	5	15	226
Irska	1	2	8	34	3.441
Grčija	4	13	51	1.035	6.130
Španija	7	19	59		8.116
Francija	9	26	100	3.785	36.680
Italija	5	21	110		8.094
Ciper	1	1	1	6	615
Litva	1	1	6		119
Latvija	1	1	10	60	518
Luksemburg	1	1	1	13	116
Madžarska	3	7	20	174	3.154
Malta	1	1	2	6	68
Nizozemska	4	12	40		418
Avstrija	3	9	35		2.357
Poljska	6	16	66	379	2.479
Portugalska	3	7	30	308	4.260
Romunija	4	8	42		3.181
Slovenija	1	2	12	58	210
Slovaška	1	4	8	79	2.928
Finska	2	5	19	70	336
Švedska	3	8	21		290
Velika Britanija	12	37	139	380	10.310
EU 27	97	270	1.294	8.323	120.419

Vir: Eurostat, National Accounts, GDP and main accounts, 2012.

Če pogledamo države posamično, ugotovimo, da ima največ enot na ravni NUTS 1 Nemčija (16), sledi ji Velika Britanija (12), kar 11 držav (Češka, Danska, Estonija, Irska, Ciper, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Slovenija in Slovaška) pa ima na tej ravni le po 1 enoto. Na ravni NUTS 2 imata prav tako daleč največ enot Nemčija (38) in Velika Britanija (37). Slovenija ima na tej ravni 2 enoti, medtem ko imajo Estonija, Ciper, Litva, Latvija, Luksemburg in Malta še vedno po 1 enoto. Tudi na ravni NUTS 3 ima Nemčija daleč največ enot (412), nato sledijo Velika Britanija (139) ter Francija in Italija (100, 110)

enot, Poljska (66) enot, Grčija in Španija jih imata okoli 50, Slovenija je razdeljena na 12 enot, medtem ko še vedno ostajajo Malta z 2, Ciper in Luksemburg pa le z 1 enoto.

Kljub cilju, da se zagotovijo regije primerljive velikosti na istih ravneh NUTS, še vedno vsaka raven NUTS vsebuje regije, ki se močno razlikujejo glede na priporočeno velikost območja, prebivalstva, gospodarsko moč ali upravna pooblastila. Tako, na primer, še vedno obstajata regiji na NUTS 1 v Nemčiji in Italiji, ki imata največ prebivalcev (18 in 15 milijonov), medtem ko ima na Finskem regija najmanj naseljeno območje (26.000 prebivalcev), (Eurostat, 2006, str. 11). Heterogenost v EU prepogosto odraža razmere na ravni držav članic.

1.4 Razvitost regij v EU

Za lažje spremljanje in ugotavljanje napredka med državami ter primerjavo še tako različno razvitih in zaostalih članic EU pod istim imenovalcem so potrebni določeni kazalniki razvitosti. Na področju razvoja regionalne politike v Evropi se stroka že precej časa ukvarja z vprašanjem o tem, kateri statistični kazalci bi odražali dejanske regionalne razlike.

Kot ugotavljata Villaverde in Maza (2011, str. 11), obstaja več kazalnikov, po katerih se lahko merijo regionalne razlike v EU. V svoji študiji predstavljata 4 najbolj uporabljene kazalnike za merjenje regionalnih razlik, in sicer: σ – konvergenca, indeks Gini, indeks Theil in Atkinsov indeks. Konvergenca je najbolj uporabljena v študijah regionalnih razlik, vsaj v zadnjih dveh desetletjih. Preprosto povedano, nanaša se na zmanjšanje preseka razpršitev spremenljivke pri analizi v daljšem časovnem obdobju. Običajno se meri s koeficientom variacije teže. Indeks neenakosti Gini index² ali Ginijev količnik se izračuna kot razmerje med Lorenzovo krivuljo³ in linijo popolne enakosti, ki je na območju med linijo popolne enakosti in neenakosti. Spiezia (2003, str. 2) opisuje, da Ginijev količnik zagotavlja ustrezno merilo teritorialnih neskladij, vendar obstajajo pri uporabi tega količnika številne težave, ki izhajajo iz teritorialnih razlik. V nasprotju z Ginijevim količnikom indeks Theil nima določene zgornje meje, kar kaže na bolj neenakomerne porazdelitve dohodkov. Atkinsov indeks meri predvsem dohodkovne neenakosti in je predvsem uporaben za določanje dela porazdelitve, ki je največ prispeval k opazovani neenakosti. Avtorja sta opravila meritve neenakosti med državami članicami z vsemi omenjenimi kazalci. Njuni rezultati podpirajo ugotovitev, da so rezultati ne glede na vrsto uporabljenega kazalnika v študiji primerljivi z rezultati, pridobljenimi z uporabo kazalnika BDP na prebivalca.

² Količnik je razvil in leta 1912 objavil italijanski statistik Corrado Gini. Ginijev količnik predstavlja statistično razpršenost. Količnik neenakosti je bil prvotno razvit za analizo dohodkovne neenakosti med posamezniki, ne pa za merjenje razlik v regionalni razvitosti.

³ Lorenzova krivulja predstavlja neke vrste simbol merjenja in analize dohodkovne neenakosti.

Najbolj razširjen in pogosto uporabljen kazalnik za primerjavo ekonomske aktivnosti in življenjskega standarda ostaja BDP, saj omogoča prostorsko primerjavo, ki je izračunana na prebivalca v SKM. »Rast BDP je kazalec dinamičnosti gospodarstva oziroma zmožnosti gospodarstva pri dohitevanju bogatejših in ustvarjanju novih delovnih mest. BDP meri vrednost končnih dobrin in storitev, proizvedenih v regiji s strani delovno aktivnega prebivalstva v njej (ne glede na to, ali so ti rezidenti te regije ali ne), zmanjšano za vmesno potrošnjo.« (Pirtovšek, 2007, str. 10). Uporablja se za izračunavanje razvoja in stopnje rasti gospodarskih aktivnosti v državi, prav tako kaže, v kateri fazi ekonomskega cikla je gospodarstvo.

Razvitost članic lahko primerjamo na osnovi BDP na prebivalca v določenem obdobju. V naslednji tabeli imamo prikazan BDP na prebivalca po članicah glede na povprečje EU 27.

Tabela 3: BDP na prebivalca za države EU na ravni EU 27 od leta 2007 do 2011

Leto	2007	2008	2009	2010	2011
Belgija	116	116	118	119	118
Bolgarija	40	44	44	44	45
Češka	83	81	82	80	80
Danska	123	125	123	127	125
Nemčija	116	116	116	118	120
Estonija	70	69	64	64	67
Irska	148	133	128	127	127
Grčija	90	92	94	90	82
Španija	105	104	103	100	99
Francija	108	107	108	108	107
Italija	104	104	104	100	101
Ciper	93	98	98	95	92
Latvija	56	56	51	55	58
Litva	59	61	55	57	62
Luksemburg	275	279	266	271	274
Madžarska	62	64	65	65	66
Malta	76	79	82	82	83
Nizozemska	132	134	132	133	131
Avstrija	124	124	125	126	129
Poljska	54	56	61	63	65
Portugalska	79	78	80	80	77
Romunija	42	47	47	47	49
Slovenija	88	91	87	85	84

se nadaljuje

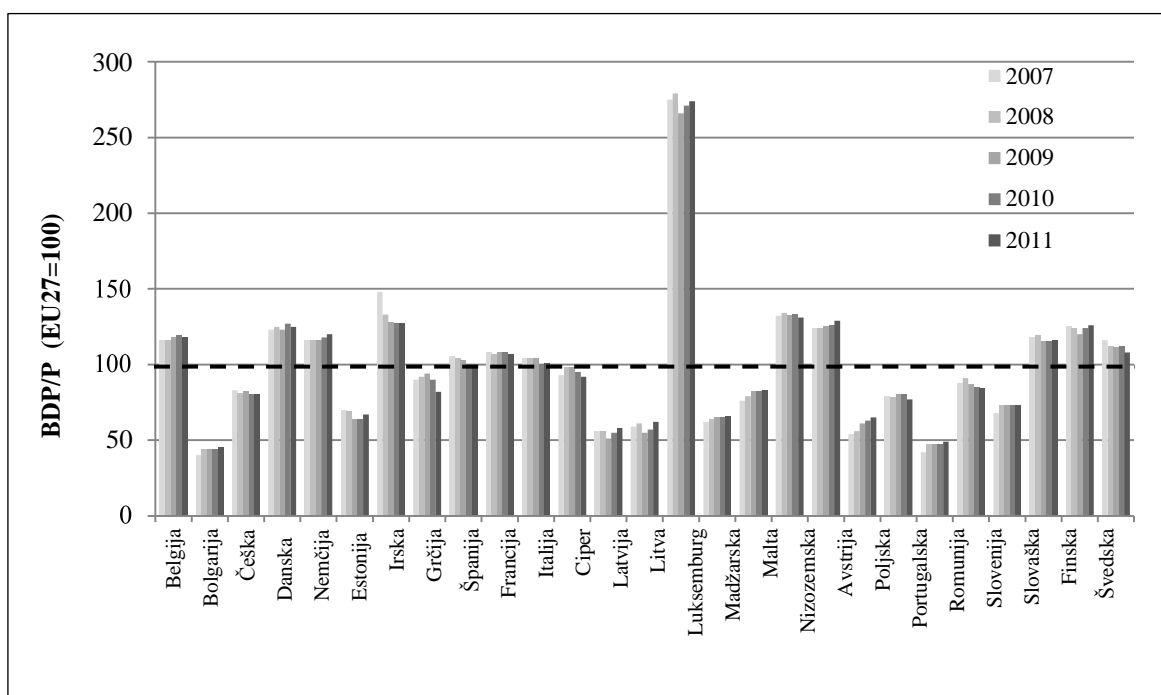
nadaljevanje

Slovaška	68	73	73	73	73
Finska	118	119	115	115	116
Švedska	125	124	120	124	126
Velika Britanija	116	112	111	112	108
EU 27	100	100	100	100	100

Vir: Eurostat, National Accounts, GDP and main accounts, 2012.

Po pregledu ugotovimo, da se več kot polovica držav (natančneje 14 držav), vključno z nihanjem Španije, giblje pod povprečjem EU 27. Nad povprečjem so samo Belgija, Danska, Nemčija, Irska, Francija, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Avstrija, Finska, Švedska in Velika Britanija. Slovenija je v spodnji sredini in se lahko glede na podatke v letu 2011 primerja s Češko, Malto, Ciprom ali Grčijo.

Slika 1: Grafični prikaz BDP na prebivalca po državah članicah



Vir: Eurostat, National Accounts, GDP and main accounts, 2012.

Prejšnja slika prikazuje, da malo članic res presega mejo povprečja BDP EU 27. V obdobju od 2007 do 2011 pri posameznih državah ni zaslediti večje razlike v BDP na prebivalca, izstopa le Irska, katere BDP na prebivalca je od leta 2007 do 2009 padel za skoraj 15 %. Trendi spremembe BDP se med državami precej razlikujejo. V Estoniji, Irski, Grčiji, Španiji, Italiji, Cipru, Sloveniji in Veliki Britaniji je opazen trend upadanja BDP na prebivalca.

2 REGIONALNA POLITIKA SLOVENIJE

Slovenija je s pridružitvijo k EU leta 2004 dobila pravico do črpanja sredstev iz skladov EU. Sicer pa je bila Slovenija že pred vstopom v EU precej dejavna na področju regionalnega razvoja. S prejemanjem pomoči iz skladov EU je začela že leta 1992. Do leta 2004 ji je bilo iz programa PHARE odobrenih 339 milijonov evrov, iz programa ISPA je prejela 84 milijonov evrov in iz programa SAPHARD slabih 26 milijonov evrov. Slovenija je tako v obdobju od 1992 do 2004 skupaj iz skladov prejela 449 milijonov evrov.

2.1 Začetki razvoja regij v Sloveniji

Regionalna politika v Sloveniji je dobila temelje v 70. letih 20. stoletja. Od takrat ostaja regionalizem pomembnejša vrednota oziroma stalnica strateških programov Slovenije.

Statistične regije predstavljajo vmesno raven med državno (nacionalno) in lokalno ravni (občine, naselja, krajevne skupnosti idr.), na osnovi katerih SURS zbira in izkazuje statistične podatke. Členitve ozemlja se na regionalni ravni precej razlikujejo glede na območja uprav za obrambo, območja volilnih enot, regij obrtne zbornice, območja izpostav urada za prostorsko načrtovanje, območne enote kmetijsko gozdarske zbornice in podobno. Za izkazovanje statističnih podatkov na regionalni ravni je SURS prevzel t. i. funkcionalna območja oziroma planske regije in jih poimenoval statistične regije.

Ob ustanovitvi leta 1991 je bila Slovenija razdeljena na 62 občin, ki so bile v povprečju sicer precej večje od občin sosednjih držav. Leta 1994 so bile obstoječe občine ukinjene in uvedenih je bilo 147 manjših občin. Ob uvedbi novih občin meje niso povsem sovpadale z mejami statističnih regij, saj so bile te postavljene na osnovi mej starejših občin (Statistični urad RS, 2005). Ekonomsko-geografska členitev za izkazovanje statističnih podatkov na 12 statističnih regij je stopila v ospredje po letu 1995. Po sprejetju Uredbe o SKTE je število statističnih regij ostalo nespremenjeno, spremenil se je le njihov teritorialni obseg. Iz dotedanje osrednjeslovenske statistične regije je bil izločen njen južni del,⁴ ki so ga pripojili k dotedanji dolenski statistični regiji, ki pa se je zaradi tolikšnega povečanja preimenovala v jugovzhodno Slovenijo.

Konec leta 1998 so na lokalni ravni nastale nove spremembe, in sicer 46 novih občin. Te novosti niso povzročile sprememb v številu in obsegu statističnih regij. Tako je bilo od 1. januarja 1999 v Sloveniji 192 občin. Nekaj občin je bilo med mejami statističnih regij, kar je povzročalo neskladje. Tak primer, kot navaja Ušeničnik (2012, str. 14–15), je bilo območje občine Trebnje, saj je bilo razdeljeno med 3 statistične regije. Večji del je pripadal dolenski regiji, manjša pa spodnjeposavski in osrednjeslovenski. Omenjena

⁴ Sem spadajo občine Ribnica, Kočevje, Kostel, Sodražica, Loški Potok in Osilnica ali približno ozemlje upravnih enot Kočevje in Ribnica.

neskladja med mejami so bila odpravljena šele z uvedbo SKTE. Statistične regije so tako postale del hierarhične členitve ozemlja, kar je omogočalo zanesljivo združevanje statističnih podatkov z nižjih na višje ravni.

2.2 Zakonske ureditve regij v Sloveniji

Leta 2000 je bila s takrat veljavno Uredbo o SKTE zagotovljena pravna osnova za členitev na statistične regije. Nacionalni standard za zbiranje in izkazovanje podatkov na regionalni ravni so predstavljale statistične regije na ravni SKTE 3. Od leta 2007 Nova Uredba o SKTE do tretje ravni temelji na klasifikaciji NUTS, od četrte ravni dalje pa se teritorij RS za potrebe statistike razdeli še na 5 nižjih ravni. Regije v Sloveniji urejajo naslednji pravni viri:

- Zakon o državni statistiki (Ur.l. RS, št. 45/1995, št. 9/2001),
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur.l. RS, št. 83/2003-UPB1, št. 93/2005-ZSRR-1),
- Uredba o SKTE (Ur.l. RS, št. 9/2007),
- Uredba ES št. 1059/2003 Parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS) z dopolnitvami.

2.3 Standardna klasifikacija teritorialnih enot

SKTE se leta 2000 uvede kot obvezen nacionalni standard za uporabo pri evidentiranju, zbiranju, obdelovanju, analiziranju, posredovanju in izkazovanju podatkov o teritorialni razdelitvi RS. Uredba SKTE je teritorij Slovenije razdelila na 11 ravni, kot prikazuje Tabela 4.

Tabela 4: SKTE klasifikacija iz leta 2000

SKTE 0	Država
SKTE 1	Država
SKTE 2	Delitev države na dve enoti
SKTE 3	Statistične regije
SKTE 4	Upravne enote
SKTE 5	Občine
SKTE 6	Krajevne skupnosti, vaške skupnosti oziroma mestne skupnosti
SKTE 7	Naselja
SKTE 8	Statistični oziroma prostorski okoliš
SKTE 9	Klasične nepremičnine
SKTE 10	Točkovni geokodirani objekti

Vir: Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, 2007.

Leta 2007 je bila sprejeta nova Uredba SKTE, ki se je združila s klasifikacijo NUTS, tako da se SKTE uporablja za klasifikacijo od ravni NUTS 3 dalje, in sicer v podporo razvoju in načrtovanju ter merjenju učinkov politike in socio-ekonomske analize. Glede na klasifikacijo SKTE je Slovenija razdeljena na naslednje enote (Pečar, 2012, str. 9):

Tabela 5: Povezava klasifikacij SKTE in NUTS

NUTS 1	Država	Republika Slovenija
NUTS 2	Delitev države na 2 enoti	vzhodna Slovenija in zahodna Slovenija
NUTS 3	Statistične regije	12 regij
SKTE 4	Upravne enote	58 upravnih enot
SKTE 5	Občine	211 občin
SKTE 6	Naselja	6.032 naselij (1. 4. 2012)
SKTE 7	Prostorski okoliš	17.680 prostorskih okolišev (1. 4. 2012)

Vir: J. Pečar, Regije 2008 – izbrani socioekonomski kazalniki po regijah, 2008, str. 10.

2.4 Razvitost regij

Različni pogoji za življenje in delo, neustrezna prometna povezanost med regijami in neenakomerna dostopnost do družbene infrastrukture znotraj regij so posledica koncentracije gospodarskih dejavnosti in prebivalstva na nekaterih območjih. Razvitost na ekonomskem področju lahko merimo z več kazalci glede na različne ekonomske dimenzije. Kot navaja Akhmetov (2009, str. 9), bi bilo treba za doseg zadovoljive podobe regionalne uspešnosti uporabljati metode, ki združujejo več različnih kazalnikov. Kazalci fizičnih razlik so podnebje, oddaljenost, dostopnost in gostota prebivalstva, kazalci gospodarskih razlik pa davek na dobiček, industrijska oziroma dejavnostna struktura, infrastruktura in gospodarske zmožnosti. Kazalci socialnih razlik pa upoštevajo brezposelnost, zaposlovanje in demografske trende, aktivno prebivalstvo, kvalifikacije in življenjske razmere.

Regionalne razlike slovenskih regij v programskem obdobju 2007 do 2013 smo preverili z naslednjimi kazalniki: s kazalnikom gospodarskega razvoja (BDP na prebivalca) bomo primerjali gospodarski razvoj slovenskih regij; s kazalnikom demografskega razvoja (število prebivalstva in število prebivalstva po starostnih skupinah) bomo ugotavljali trend migracije števila prebivalstva in starostnih skupin po slovenskih regijah; kazalnik trga dela in človeškega kapitala (stopnja brezposelnosti in število delovno aktivnega prebivalstva) nam bo služil kot kazalnik za primerjanje na stanju trga dela posameznih regij, indeks razvojne ogroženosti (v nadaljevanju IRO) regij, ki je bil določen kot osnova za merilo dodeljevanja sredstev v programskem obdobju, pa nam bo razkril stanje ogroženosti regij.

2.4.1 Kazalci gospodarskega razvoja

Omenili smo že, da je medsebojna primerjava različno velikih in razvitih regij ter temu primernih različnih BDP mogoča le, če uporabimo BDP na prebivalca v SKM. Struktura BDP se po regijah precej razlikuje. Osnovni pogoji za zagotavljanje primerljivosti BDP med različnimi teritorialnimi enotami so, kot navaja Pečar (2012, str. 11): skladnost v metodologiji izračunavanja, uporaba enotne valute in prikaz enakih ravni cen. Prvi pogoj izpolnjuje uporaba standardne metodologije nacionalnih računov. Drugi pogoj izpolnjuje pretvorba nacionalne valute z deviznim tečajem evra. Za tretji pogoj pa uporabljamo pretvornik SKM, ki hkrati odpravi razlike v valutah in razlike ravni cen med državami in regijami ter predstavlja osnovno merilo dodeljevanja sredstev kohezijske politike, zato je ta podatek tudi letno revidiran.

Seveda tudi ta primerjava ni najbolj preprosta, upoštevati je treba tudi dnevne migracije prebivalcev regije. Pomembna sta predvsem kraj bivanja in kraj dela, saj imajo regije z visokim številom dnevnih migrantov (gospodarska središča) v primerjavi z okoliškimi regijami posledično tudi temu primerno večji BDP. Med njimi najbolj izstopata osrednjeslovenska in obalno-kraška regija (Pečar, 2012, str. 12). Velja opozoriti, da tudi pri izračunavanju BDP prihaja do odstopanj, saj zaradi pomanjkanja podatkov niso upoštevane razlike med cenami znotraj statističnih regij, kar seveda ne odraža dejanskega stanja v državi.

Glavni podatkovni viri za ocenjevanje regionalne bruto dodane vrednosti (v nadaljevanju BDV) so podatki nacionalnih računov,⁵ Poslovni register Slovenije,⁶ Statistični register delovno aktivnega prebivalstva⁷ in Statistično raziskovanje o izplačanih plačah pri pravnih osebah⁸ (Korenič, Mavec, & Strnad, 2011, str. 21).

⁵ Osnovna metodologija ocenjevanja BDV je z razdelitvenimi ključi regionalizirati dejavnosti BDV in njihove dohodkovne komponente, ocenjene v nacionalnih računih.

⁶ Predstavlja vir administrativnih in statističnih podatkov. Poslovni register vsebuje podatke o vsakem poslovnem subjektu, ki so pomembni za oceno regionalne BDV: 10-mestna matična številka, šifra točne zemljepisne lokacije in šifra standardne klasifikacije dejavnosti (v nadaljevanju SKD).

⁷ Je najpopolnejši geokodirani register zaposlenih in samozaposlenih na ravni posamezne osebe. Vključuje podatke: lokacijo, kjer oseba živi, lokacijo obrata, kjer oseba dela, šifro SKD za obrat, kjer oseba dela, in matično številko obrata, kjer oseba dela.

⁸ Zagotavlja vpogled v zneske povprečne mesečne plače in njihove spremembe v Sloveniji.

Tabela 6: Indeks regionalnega BDP na prebivalca od leta 2007 do 2011 (Slovenija je 100)

	2007	2008	2009	2010	2011	Indeks 2011/2007
Zahodna Slovenija	120,5	119,6	119,8	119,5	118,7	98,5
Obalno-kraška	106,7	107,7	108,9	109,6	106,9	100,2
Goriška	95,5	95,7	94,6	94,1	92,8	97,2
Gorenjska	86,1	85,4	82,2	82,8	83,8	97,3
Osrednjeslovenska	143,0	140,8	142,3	141,2	140,1	98,0
Vzhodna Slovenija	82,3	82,9	82,5	82,7	83,3	101,2
Notranjsko-kraška	72,1	72,1	72,6	71,6	70,9	98,3
Jugovzhodna Slovenija	94,8	94,9	92,4	92,9	92,5	97,6
Spodnjeposavska	83,6	84,6	85,8	84,9	85,5	102,3
Zasavska	66,2	66,7	66,7	67,5	67,0	101,2
Savinjska	87,4	89,5	89,1	90,5	91,7	104,9
Koroška	77,9	77,6	75,1	75,0	77,4	99,4
Podravska	83,8	84,0	83,7	83,3	83,4	99,5
Pomurska	65,2	64,7	65,8	65,6	67,7	103,8
Slovenija	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Vir: Statistični urad RS, Nacionalni računi, Regionalni računi, 2012a.

V zahodni Sloveniji so 3 najbolj razvite regije, kar posledično pomeni, da je v povprečju zahodna Slovenija (povprečje v prvem obdobju 119,6) skoraj za tretjino bolj razvita od vzhodne Slovenije (povprečje v prvem obdobju 82,7). Indeks BDP na prebivalca nakazuje, da se je BDP na prebivalca v letu 2011 glede na leto 2007 v 5 regijah povečal. V povprečju ima osrednjeslovenska regija daleč najvišji BDP na prebivalca (141,5), nato ji sledijo obalno-kraška (108), goriška (94,5) in jugovzhodna Slovenija (93,5). Po drugi strani imajo pomurska (65,8), zasavska (66,8), notranjsko-kraška (71,8) in koroška regija (76,6) v povprečju najnižji BDP na prebivalca v vseh letih.

2.4.2 Kazalci demografskega razvoja

Demografski vpliv na regijo se kaže v prostorskem, gospodarskem in socialnem razvoju. Najpomembnejši dejavnik, ki prispeva k regionalnemu razvoju, so vsekakor ljudje, ki lahko neposredno vplivajo na okolje. Ljudje so v večini prebivalci regije oziroma prebivalci Slovenije. Število prebivalstva v regiji je pomemben kazalnik razvitosti, saj v časovnem obdobju nakazuje trend migracij v bolj razvite regije. Podatek o številu prebivalstva po regijah v zadnjih letih je prikazan v naslednji tabeli.

Tabela 7: Število prebivalstva RS po regijah od leta 2007 do 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Sprememba 2007/2012
Obalno-kraška	106.162	107.905	108.778	110.412	110.760	111.423	5.261
Goriška	119.477	120.329	118.533	119.080	119.146	119.236	-241
Gorenjska	199.902	201.254	201.779	202.903	203.427	204.057	4.155
Osrednjeslovenska	503.935	508.607	521.965	529.646	533.213	536.484	32.549
Notranjsko-kraška	51.483	52.083	51.728	52.217	52.287	52.387	904
Jugovzhodna Slovenija	140.258	141.547	141.166	142.092	142.483	142.680	2.422
Spodnjeposavska	70.058	70.353	69.900	70.192	70.167	70.164	106
Zasavska	45.229	45.226	44.750	44.706	44.222	43.926	-1.303
Savinjska	258.480	261.243	258.845	260.025	259.726	260.253	1.773
Koroška	73.619	73.714	72.481	72.812	72.494	72.364	-1.255
Podravska	319.706	321.781	322.900	323.343	323.119	323.534	3.828
Pomurska	122.068	121.824	119.537	119.548	119.145	118.988	-3.080
Slovenija	2.010.377	2.025.866	2.032.362	2.046.976	2.050.189	2.055.496	45.119

Vir: Statistični urad RS, Podatkovni portal – Prebivalstvo, 2012b.

Če pogledamo trend migracije prebivalstva, lahko ugotovimo, da število najhitreje narašča predvsem v osrednjeslovenski regiji, in sicer v 6 letih za več kot 30.000. Prav tako vidimo, da v pomurski, koroški in zasavski regiji število prebivalstva upada, to pa predstavlja prav regije (z izjemo notranjsko-kraške), ki so imele najnižji BDP na prebivalca od leta 2007 do leta 2011.

V zasavski regiji se število prebivalstva zmanjšuje v vseh letih, v pomurski regiji se je število prebivalstva v opazovanem obdobju najbolj zmanjšalo, in sicer za 3.080 prebivalcev. Po drugi strani število prebivalstva narašča v bolj razvitih regijah skoraj v vseh letih, največ v osrednjeslovenski regiji, ki je deležna več kot 70 % celotne migracije prebivalstva v opazovanem obdobju. Med drugimi regijami je bilo največ migracije v savinjski regiji. Sledita gorenjska regija, kjer se je od leta 2008 do 2012 število prebivalstva povečalo za 4.155 prebivalcev, in podravska regija, kjer se je število prebivalstva povečalo za 3.828 prebivalcev. Po spremembi števila prebivalstva sta najbolj nevtralni spodnjeposavska regija, kjer se je prebivalstvo povečalo za 106, v goriški pa zmanjšalo za 241 prebivalcev.

Demografski trend se po regijah spreminja. V prvi starostni skupini (0–14 let) je v 3 regijah v letu 2012 opaziti zmanjšanje števila prebivalstva v primerjavi z letom 2007. Po drugi strani pa je v obalno-kraški in osrednjeslovenski regiji sprememba največja, in sicer za več kot 10 %, kar pomeni, da sta imeli omenjeni regiji v letu 2012 za več kot 10 % več mlajšega prebivalstva. V drugi starostni skupini (15–64 let) se je samo v 5 regijah število prebivalstva povečalo, medtem ko indeks nakazuje, da se je v drugih 7 regijah število prebivalstva zmanjšalo, najbolj v zasavski regiji, in sicer za več kot 5 %. Drugačen trend je

v starostni skupini nad 65 let, in sicer se je število prebivalstva prav v vseh regijah povečalo, največ v savinjski, koroški in podravski regiji, prav tako za več kot 10 %.

Tabela 8: Število prebivalstva RS po regijah glede na starostne skupine za leti 2007 in 2012

	0–14 let			15–64 let			Nad 65 let		
	2007	2012	Indeks	2007	2012	Indeks	2007	2012	Indeks
Obalno-kraška	12.568	14.278	113,6	75.252	77.977	103,6	18.342	19.168	104,5
Goriška	16.015	16.696	104,3	82.166	80.801	98,3	21.296	21.739	102,1
Gorenjska	29.925	31.335	104,7	138.119	138.251	100,1	31.858	34.471	108,2
Osrednjeslovenska	72.796	81.099	111,4	351.564	369.538	105,1	79.575	85.847	107,9
Notranjsko-kraška	7.056	7.487	106,1	35.705	35.867	100,5	8.722	9.033	103,6
Jugovzhodna Slovenija	21.385	21.626	101,1	97.553	98.531	101,0	21.320	22.523	105,6
Spodnjeposavska	9.785	9.845	100,6	48.824	48.174	98,7	11.449	12.145	106,1
Zasavska	5.751	5.706	99,2	32.022	30.265	94,5	7.456	7.955	106,7
Savinjska	37.083	38.041	102,6	183.378	179.981	98,1	38.019	42.231	111,1
Koroška	10.432	10.302	98,8	52.412	50.112	95,6	10.775	11.950	110,9
Podravska	41.993	42.205	100,5	226.240	224.489	99,2	51.473	56.840	110,4
Pomurska	16.290	15.529	95,3	86.432	82.361	95,3	19.346	21.098	109,1
Slovenija	283.086	296.161	104,6	1.411.674	1.418.359	100,5	321.638	347.012	107,9

Vir: Statistični urad RS, Podatkovni portal – Prebivalstvo, 2012b.

Indeks števila prebivalcev, ki preseže vrednost 100, predstavlja naraščajoče število prebivalstva regije glede na opazovano obdobje. Opaziti je upadanje števila prebivalstva, pretežno v slabše razvitih regijah. Na ravni Slovenije je največ sprememb prav v starostni skupini nad 65 let. Od leta 2007, ko je bilo v Sloveniji 321.638 starejših od 65 let, je 5 let pozneje v tej starostni skupini 347.012 prebivalcev. Medtem ko se je v najmlajši starostni skupini prebivalstvo povečalo za dobre 4 %, se je v starostni skupini nad 65 let povečalo za slabih 8 %, kar pomeni, da imajo regije z leti več starejšega kot mlajšega prebivalstva.

2.4.3 Kazalci trga dela in človeškega kapitala

Evropa se zadnja leta spopada z naraščanjem brezposelnosti, ki predstavlja enega od glavnih vzrokov revščine in socialne izključenosti, zato zaposlenost oziroma nezaposlenost ostaja pomemben vidik izkoriščenosti človeškega dejavnika. Za ekonomski in socialni razvoj je potrebna visoka stopnja zaposlenosti, saj to vpliva tako na kakovost življenja kot tudi na socialno vključenost. Vsaka družba si zato prizadeva za polno zaposlitev (Senjur, 2002, str. 278).

Po Seljaku so kazalci zaposlovanja (2000, str. 91):

- stopnja zaposlenosti,
- povprečna letna rast števila zaposlenih,
- stopnja zaposlenosti v starostni skupini 25–54 let,
- stopnja zaposlenosti v starostni skupini 55–64 let.

Slovenski trg delovne sile je v preteklih desetletjih doživel hitro in obsežno transformacijo, ki je posledično vplivala na obseg in strukturo trga delovne sile. Slovenija je bila, kot kažejo podatki, v vseh pogledih, ne samo na področju trga delovne sile, na vrhuncu gospodarskega razvoja, ki se je zgodil leta 2008. Do takrat se je stopnja brezposelnosti na ravni Slovenije uspela znižati na 6,7 %. Glede na dejstvo, da se po letu 2008 spopadamo s precej naraščajočo brezposelnostjo na račun gospodarske krize, so ta sredstva zelo dobrodošla.

Posledice gospodarske krize so precej daljnosežni. Zmanjšali sta se gospodarska dejavnost in produktivnost, brezposelnost se je povečala in posledica so šibke javne finance. Kljub temu da so sistemi socialnega varstva ublažili učinke krize, je evropska družba zelo prizadeta.

Na slabšanje razmer na trgu dela se članice, tudi Slovenija, odzivajo z aktivnimi posegi na trg dela (okrepljeno izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja) in reformami trga dela. V letu 2009 sta bila sprejeta intervencijska zakona za ohranjanje delovnih mest, ki pa sta le začasno ublažila padec zaposlenosti v Sloveniji. Kot Urad RS za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju UMAR) navaja v poročilu (Ekonomski izzivi 2013, str. 1), so bile šele v aprilu 2013 s spremembo Zakona o delovnih razmerjih uvedene spremembe na področju varovanja zaposlitve, ki so prinesle povečanje fleksibilnosti na trgu dela (z zmanjšanjem stroškov in poenostavitvijo postopka odpuščanja). Iz poročila Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve je razvidno, da na področju izvajanja operativnega programa (v nadaljevanju OP) za razvoj človeških virov prevladujejo instrumenti, namenjeni kurativnemu ukrepanju, medtem ko je preventivnih ukrepov na trgu delovne sile manj.

Tabela 9: Stopnja letne registrirane brezposelnosti po regijah od leta 2007 do 2012 (v odstotkih)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Indeks 2012/2007
Zahodna Slovenija	9,5	4,8	6,9	8,3	9,6	9,9	104,2
Obalno-kraška	6,3	5,2	6,9	7,9	9,6	10,2	161,9
Goriška	4,9	4,3	7,1	8,6	10,0	10,3	210,2
Gorenjska	4,9	4,4	6,9	8,1	8,8	8,9	181,6
Osrednjeslovenska	5,9	5,0	6,8	8,5	9,9	10,1	171,2
Vzhodna Slovenija	5,6	8,3	11,1	12,8	13,6	13,6	242,9
Notranjsko-kraška	5,4	4,9	7,1	8,5	10,0	10,4	192,6
Jugovzhodna Slovenija	7,0	6,3	8,9	10,0	11,6	12,8	182,9
Spodnjeposavska	8,9	7,7	10,2	12,2	13,4	13,9	156,2
Zasavska	9,7	8,2	11,0	11,9	13,3	14,7	151,5
Savinjska	9,4	8,0	10,3	11,8	12,7	12,7	135,1
Koroška	8,1	7,3	10,9	13,1	13,3	12,2	150,6
Podravska	10,4	9,1	11,9	13,5	14,5	14,1	135,6
Pomurska	13,4	12,2	15,9	19,0	18,0	17,3	129,1
Slovenija	7,7	6,7	9,1	10,7	11,8	12,0	155,8

Vir: UMAR, Poročilo o razvoju 2012, kazalniki razvoja Slovenije, 2013, str. 217.

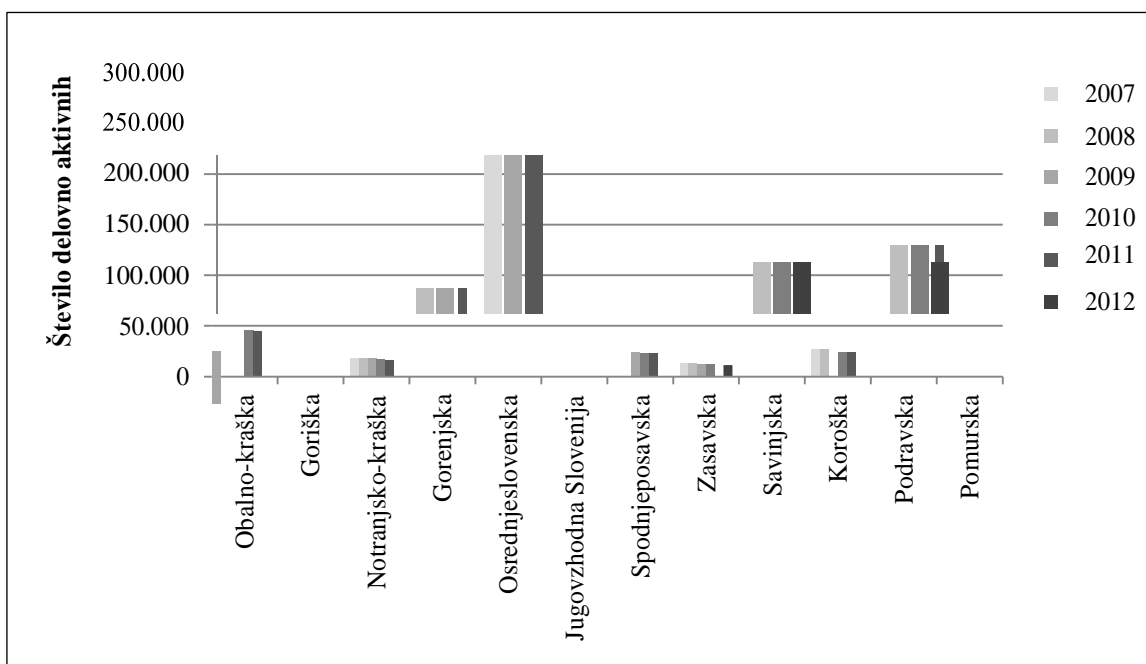
Glede na podatke o stopnji registrirane brezposelnosti v Sloveniji ugotavljamo, da gospodarska kriza leta 2008 ni prizanesla prebivalstvu regij. Predvsem je opazna razlika med vzhodno in zahodno Slovenijo. Ob začetku programskega obdobja leta 2007 je imela zahodna Slovenija stopnjo brezposelnosti med 4 in 7 %, medtem ko je imela vzhodna že precej visoke stopnje, v pomurski regiji celo več kot 13 % v omenjenem letu. V letu 2012 se je stopnja registrirane brezposelnosti glede na leto prej zmanjšala v 3 regijah, največ v koroški, nato v pomurski in goriški regiji. Indeks stopnje brezposelnosti nakazuje, da se je stopnja brezposelnosti v letu 2012 glede na leto 2007 najmanj zvišala v obalno-kraški, najbolj pa v goriški regiji. Regije z nadpovprečno stopnjo registrirane brezposelnosti ostajajo iste že vrsto let; vse spadajo med regije vzhodne Slovenije.

Delovno sposobno prebivalstvo predstavljajo prebivalci, starejši od 15 let. Delimo ga na aktivno in neaktivno prebivalstvo. Aktivno prebivalstvo sestavljajo delovno aktivni prebivalci (zaposleni, samozaposleni in pomagajoči družinski člani), kot tudi brezposelne osebe. Med zaposlene osebe štejemo osebe, ki so zaposlene v podjetjih ali organizacijah, pri obrtnikih, kmetih, osebah v svobodnih poklicih, in osebe, ki delajo v okviru javnih del, drugih oblik dela, opravljajo pogodbeno delo, študentsko delo ali delo za neposredno plačilo. Neaktivno prebivalstvo so osebe, stare 15 let in več, ki niso razvrščene med delovno aktivno prebivalstvo, ali brezposelne osebe. Stopnja delovne aktivnosti je odstotni

delež delovno aktivnega prebivalstva v delovno sposobnem prebivalstvu. Stopnja brezposelnosti je odstotni delež brezposelnih oseb v aktivnem prebivalstvu.

Trend delovno aktivnih oseb narašča vse do leta 2008, ko je bilo celo več kot 880.000 delovno aktivnih oseb. Število prebivalstva v Sloveniji (Tabela 7) v vseh letih narašča, istočasno pa se spopadamo z upadanjem delovno aktivnega prebivalstva. To pomeni: če je bilo v letu 2008 43,4 % delovno aktivnih oseb, se je v naslednjem letu število zmanjšalo na 41,6 %, 40,0 % v letu 2010, 39,9 % v letu 2011 in na 38,6 % v letu 2012. V tem obdobju se je število delovno aktivnih na ravni Slovenije torej zmanjšalo za 4,9 odstotne točke.

Slika 2: Število delovno aktivnega prebivalstva po regijah od leta 2007 do 2012



Vir: Statistični urad RS, Podatkovni portal – Prebivalstvo, 2012b.

Za obdobje pred gospodarsko krizo, torej do leta 2008, je značilna hitra rast delovno aktivnih v večini dejavnosti in istočasno zmanjšanje stopnje brezposelnosti. V poznejših letih se je delovno aktivno prebivalstvo postopoma zmanjševalo (Slika 2) predvsem na račun dejavnosti, kot sta predelovalna dejavnost in gradbeništvo, ki ju je najbolj prizadela kriza. Trenutna kriza je pripeljala do tega, da se zapira tudi vedno več proizvodnih podjetij, ki so dolga leta dvigovala raven (predvsem zunaj osrednje Slovenije) delovno aktivnega prebivalstva.

2.4.4 Indeks razvojne ogroženosti

Za spremljanje razvitosti regij je bil leta 2001 v regionalno politiko Slovenije uveden IRO, ki je postal osnova za dodeljevanje neposrednih in posrednih regionalnih spodbud. Zaradi zapletene metodologije izračuna IRO je bila leta 2005 oblikovana nova metodologija za

izračun, ki je imela v primerjavi s prejšnjo zmanjšano število kazalnikov (iz 36 na 11). Nov izračun IRO je bil opravljen na osnovi naslednjih kazalnikov (Pečar & Kavaš, 2006, str. 13):

- razvitost:
 - BDP na prebivalca, 2001–2003,
 - osnova za dohodnino na prebivalca, 2002–2004,
 - BDV gospodarskih družb na zaposlenega, 2002–2004,
 - stopnja registrirane zaposlenosti, 2002–2004.

- ogroženost:
 - stopnja registrirane brezposelnosti, 2002–2004,
 - indeks staranja prebivalstva, 2003–2005,
 - delež prebivalstva, priključenega na javno kanalizacijo, popis 2002.

- razvojne možnosti:
 - povprečno število let šolanja prebivalstva, popis 2002,
 - delež površine v območju Natura 2000⁹ od skupne površine, 2004,
 - število delovnih mest na delovno aktivno prebivalstvo v regiji, 2002–2004,
 - poseljenost območja (število km² na prebivalca), 2005.

Pri izračunu sta bili pomembni predvsem izbira in teža kazalnikov. Teža kazalnikov je bila izbrana posredno, s številom kazalnikov v posamezni skupini. Enako težo imata tako skupina regionalne razvitosti in razvojnih možnosti (4), nekoliko manjšo pa ogroženost (3). V časovnem obdobju naj bi bilo v večini upoštevano triletno povprečje zadnjih razpoložljivih podatkov. Vlada je leta 2006 na osnovi nove metodologije predstavila sklep, s katerim je regije razvrstila po stopnji razvojne ogroženosti v naslednjem programskem obdobju 2007–2013. Na osnovi sklepa so bile regije po stopnji razvitosti razvrščene na naslednji način:

- 1) pomurska (159,5),
- 2) notranjsko-kraška (127,0),
- 3) podravska (116,8),
- 4) spodnjeposavska (116,8),
- 5) zasavska (113,9),
- 6) koroška (103,9),
- 7) jugovzhodna Slovenija (101,7),

⁹ Natura 2000 je evropsko omrežje posebnih varstvenih območij, določenih s strani držav članic EU.

- 8) goriška (93,8),
- 9) savinjska (92,3),
- 10) gorenjska (83,1),
- 11) obalno-kraška (82,4),
- 12) osrednjeslovenska (8,7).

V vzhodni Sloveniji je glede na predstavljene indekse 7 od 8 najbolj ogroženih regij. Rezultati so z izjemo manjših odstopanj precej podobni stanju položaja regij glede na BDP na prebivalca.

3 FINANCIRANJE REGIJ V SLOVENIJI

Slovenija kot polnopravna članica EU sodeluje pri oblikovanju evropskega proračuna tako na prihodkovni kot tudi odhodkovni strani. Vse članice EU, med njimi tudi Slovenija, vplačujejo javnofinančne prispevke iz svojega proračuna v skupni proračun EU, istočasno pa lahko članice tudi prejmejo sredstva iz proračuna EU, namenjena predvsem za izvajanje kohezijske politike. Slovenija je v obdobju od 2007 do 2012 iz proračuna EU prejela 3,68 milijarde evrov, medtem ko je v proračun prispevala 2,41 milijarde evrov; torej je Slovenija neto prejemnica.

3.1 Zakon o financiranju regij

Evropska listina lokalne samouprave določa, da so lokalne oblasti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi razpolagajo v okviru svojih pooblastil. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Evropska listina priporoča, naj bodo finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. Za zaščito šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih skupnosti na področju njihovih nalog.

Pokrajine so bile v okviru državne ureditve opredeljene kot samostojni upravno-politični teritorialni podsistem lokalne samouprave. S sprejetjem sprememb ustave so bile vzpostavljene ustavne osnove za dejansko izvedbo decentralizacije in uveljavitev načela subsidiarnosti.¹⁰ Ustava je v obdobju do leta 2006 določala pokrajine kot medobčinske

¹⁰ Splošni pomen in namen načela subsidiarnosti je, da se zjamči neodvisnost nižjih organov v odnosu do višjih teles ali lokalnih organov v odnosu do centralnih organov (Evropski parlament).

zveze. Razvila se je široka strokovna razprava o pokrajinski ureditvi v Sloveniji, izdelana je bila vrsta analiz in študij, pripravljene so bili predlogi zakonov,¹¹ ki pa v zakonodajnem postopku niso bili sprejeti. Financiranje regij je tako opredeljeno na nivoju občin, urejeno z naslednjimi pravnimi viri:

- Zakon o financiranju občin (v nadaljevanju ZFO) (Ur.l. RS, št. 32/2006, 123/2006),
- Zakon o dopolnitvi ZFO (Ur.l. RS, št. 36/2011),
- Zakon o spremembah in dopolnitvah ZFO (Ur.l. RS, št. 57/2008),
- Zakon o uravnoteženju javnih financ (Ur.l. RS, št. 40/2012),
- Zakon o interventnih ukrepih (Ur.l. RS, št. 94/2010).

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (angl. *Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe* – v nadaljevanju CLRAE) v svojem poročilu o stanju na področju lokalne in regionalne samouprave oziroma demokracije ugotavlja in priporoča, da »proces posvetovanja med lokalnimi oblastmi in centralnimi oblastmi v Sloveniji ni napredoval, problem razdrobitve občin ostaja še naprej, proces regionalizacije pa je še vedno blokiran, čeprav so politični akterji dosegli soglasje o nujnosti uvedbe pokrajin v Sloveniji. Zato Kongres priporoča, da Slovenija poveča finančno avtonomijo lokalnih oblasti, promovira združitve občin, kjer je to potrebno, ter doseže soglasje glede števila pokrajin in nadaljuje s procesom regionalizacije.« (Vlaj, 2012, str. 25).

3.2 Viri financiranja

Trenutno je v veljavi ustavno načelo finančne avtonomije lokalne samouprave, kar pomeni, da se občine financirajo iz lastnih virov. Če občine ne zmorejo v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva. Vire financiranja nižjih ravni upravljanja predstavljajo (Oplotnik & Križanič, 2002, str. 36):

- davčni prihodki (lahko lastni davki lokalnih skupnosti, deljeni davki z državo in/ali davčni viri, ki jih država odstopi nižjim ravnom upravljanja),
- nedavčni viri (takse, nadomestila in pristojbine ter prihodki iz upravljanja premoženja),
- transferji iz drugih nivojev in finančne izravnave,
- zadolževanje (z izdajo vrednostnih papirjev ali najetjem posojil).

¹¹ Delovni osnutki predlogov: Zakona o ustanovitvi pokrajin, Zakona o pokrajinah, Zakona o financiranju pokrajin, Zakona o pokrajinskih volitvah ter Zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete.

Ugotovitev primerne obsega sredstev za financiranje nalog občin (znesek primerne porabe za občino) je opredeljena v ZFO (Ur.l. RS, št. 32/2006) v členu 20.a o financiranju nalog občin, in sicer se določi tako, da se pri izračunu upošteva:

- razmerje med dolžino lokalnih cest na prebivalca,
- razmerje med površino posamezne občine,
- razmerje med deležem oseb, mlajših od 15 let, v celotnem prebivalstvu posamezne občine,
- razmerje med deležem oseb, starejših od 65 let, v celotnem prebivalstvu posamezne občine,
- primerna poraba na prebivalca,
- število oseb s stalnim bivališčem v posamezni občini 1. januarja vsako leto.

Pri izračunu končnega zneska uporabe se prejšnja razmerja primerjajo s povprečjem razmerja prebivalcev ali površine na nivoju države. Omenjeni sistem vsem enotam, ki so vključene vanj, zagotavlja pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja, prav tako pa ne posega v samostojnost in neodvisnost pri uresničevanju oblasti na ravni samoupravnih lokalnih skupnosti (Haček et al., 2010, str. 47). V primeru območja s posebnimi razvojnimi potrebami v izračunu primerne porabe dodatno težo predstavlja vnos indeksa razvitosti pokrajine,¹² kar spodbuja skladen regionalni razvoj.

4 EVROPSKI SKLADI

Evropski skladi predstavljajo finančne instrumente za izvajanje evropske politike, ki se posledično lahko dotaknejo prav vsakega prebivalca EU. Namen skladov je izravnavanje neenakosti med regijami v smislu dohodkov in priložnosti.

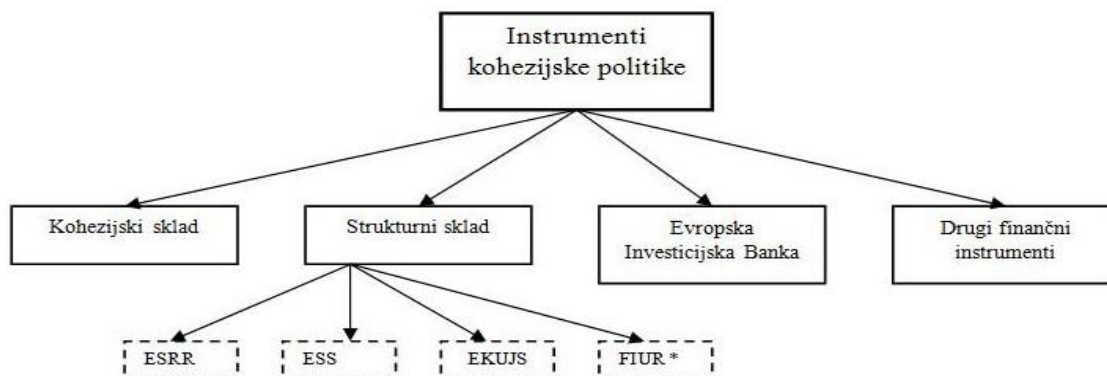
EU je glede na velikost in raznolikost teritorija ter število prebivalcev temu primerno izpostavljena več problemom. V grobem EU namreč združuje regije, ki zaostajajo v razvoju, regije s posebnimi težavami, ranljive družbene skupine, lokalne in regionalne oblasti ter države pristopnice kot tudi države kandidatke. Smernice evropskih skladov so torej povečati regijsko konkurenčnost, izboljšati pogoje na trgu dela ter uravnovežiti razvoj urbanih in podeželskih področij. Za zmanjševanje raznolikosti in pomoč zaostalim je bilo oblikovanih več skladov, predstavljenih v naslednjem poglavju.

¹² Indeks predstavlja razmerje med indeksom razvojne ogroženosti pokrajine (ki se izračuna za pokrajino na osnovi ponderiranega izbora kazalnikov s treh vidikov kazalcev gospodarske razvitosti, razvojne ogroženosti in razvojne možnosti) in ponderirano aritmetično sredino indeksa razvojne ogroženosti v celotni državi.

4.1 Vrste evropskih skladov

EU je v času svojega obstoja razvila več instrumentov za izvajanje regionalne politike, kot prikazuje naslednja slika.

Slika 3: Instrumenti kohezijske politike



Legenda: *FIUR je leta 2007 nadomestil Evropski sklad za ribištvo (ESR).

Vir: Mrak et al., *Kohezijska politika Evropske unije*, 2004, str. 36.

EU je razvila sistem finančne solidarnosti med državami, katerega osnovni cilj je zmanjševanje gospodarske in socialne neenakosti. Sistem pomoči deluje na osnovi proračuna EU, ki ga prispevajo pretežno bogatejše članice. Tak pristop ne zagotavlja pomoči le prejemnicam sredstev (t. i. neto prejemnice), ampak tudi plačnicam v proračun (t. i. neto plačnice), saj njihova podjetja dobijo v zameno večje investicijske možnosti, ter poveča dostopnost do tehnologije in *know-howa* (Mrak et al., 2004 str. 34).

4.2 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad ni strukturni sklad in je bil uveden v programskem obdobju 1994 do 1999 z Maastrichtsko pogodbo in odločitvijo o vzpostavitvi evropske gospodarske in denarne unije. Kohezijski sklad financira do 85 % upravičenih izdatkov večjih projektov s področja okoljske in prometne infrastrukture. Kot je zapisano na straneh Ministrstva za finance (v nadaljevanju MF), je pomoč Kohezijskega sklada pogojna, saj se lahko pomoč prekine oziroma ustavi za nove projekte, če ima država članica prevelik primanjkljaj in ta ni odpravljen v enem letu ali določenem obdobju. Do sredstev so upravičene manj razvite države članice EU, ki izpolnjujejo naslednja pogoja: bruto nacionalni dohodek (v nadaljevanju BND) članice je manjši od 90 % povprečja EU in ima načrt za izpolnjevanje pogojev ekonomskih konvergenčnih meril, kot je bilo opredeljeno v 104. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (Council Regulation (EC) no. 1083/2006). Predvsem zagotavlja sredstva za ukrepe na naslednjih področjih:

- vseevropska prometna omrežja, zlasti prednostni projekti evropskega interesa, ki jih je opredelila EU,
- okolje,
- projekti na področju energije in prometa, če predstavljajo očitne prednosti za okolje: za energetska učinkovitost, obnovljive vire energije, razvoj železniškega prometa, podporo intermodalnosti, krepitev javnega prevoza itd.

Glede na objavljeno poročilo Komisije (2007, str. 16) je do sredstev Kohezijskega sklada v omenjenem obdobju upravičenih 14 držav članic (Grčija, Portugalska, Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška, Slovenija, Romunija, Bolgarija) in delno Španija.

Kohezijski sklad se tako že od začetka razlikuje od strukturnih skladov po nekaterih posebnostih (Walsh, 2004, str. 4):

- predvsem podpira projekte v državah prejemnicah pomoči, brez notranjega regionalnega razlikovanja (teritorialna osnova je država);
- mehanizem financiranja je makroekonomsko pogojen. Članice morajo omejiti javnofinančni primanjkljaj na določeno raven, s čimer izpolnijo pogoj za vstop v evroobmočje;
- države prejemnice lahko s sredstvi Kohezijskega sklada nadomestijo financiranje že obstoječih javnih izdatkov za (upravičene) strukturne in okoljske projekte;
- pomoč Kohezijskega sklada je namenjena uresničevanju okoljskih in velikih infrastrukturnih projektov, ki znatno vplivajo na razvoj članic;
- sredstva, ki so dodeljena med projekte s področja okolja in drugih področij, morajo biti uravnotežena (50:50).

4.3 Strukturni sklad

Strukturni sklad je razdeljen na več podskladov, kot prikazuje Slika 3:

- Evropski socialni sklad,
- Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad,
- Evropski sklad za regionalni razvoj,
- Finančni instrument za usmerjanje ribištva, zdaj Evropski sklad za ribištvo.

Sredstva strukturnih skladov se dodeljujejo na osnovi načel. Sam postopek razdeljevanja sredstev v okviru strukturnih skladov so Mrak et al. (2004, str. 61) razdelili na 6 osnovnih načel:

- Načelo koncentracije omogoča, da se strukturne operacije EU osredotočajo na tiste regije, ki ta sredstva najbolj potrebujejo. Sem spadajo zapostavljene, odročne regije z razvojnimi zaostanki in regije z velikimi strukturnimi spremembami.
- Načelo dodatnosti pomeni, da si dodatna sredstva oziroma prispevke države članice zagotovijo same, saj naj bi pomoč, ki jo države prejmejo, predstavljala le dodatek k njihovim finančnim prizadevanjem na tem področju in ne nasprotno.
- Načelo programiranja pomeni, da se sredstva dodeljujejo na osnovi razvojnih programov in da je usmerjanje sredstev načrtno in programirano. Članice razvojne programe predstavijo Komisiji, nato se skupaj odločijo, koliko sredstev bo odobrenih in za katere namene. Proces programiranja v partnerskem sodelovanju zajema več faz in poteka na več ravneh, preden so sprejeti obvezujoči ukrepi. Programsko obdobje traja 7 let.
- Načelo partnerstva pomeni najvišjo obliko sodelovanja med Komisijo in državo članico v okviru institucionalnih pravil in običajev. Sodelovanje lahko vključuje tudi regionalne ali lokalne oblasti, ekonomske in socialne partnerje ter druge interesne skupine. Partnerstvo se lahko razširi tudi na druge partnerje iz gospodarske ali socialne sfere.
- Načelo učinkovitosti pomeni, da so za izvrševanje, nadzor in učinkovitost strukturnih operacij prvotno odgovorne države članice same. Spodbujanje programov, ki so najbolj uspešni pri upravljanju s svojimi proračuni oziroma izboljšanju učinkovitosti, je eden od glavnih ciljev delovanja strukturnih skladov. V ta namen se je oblikovala posebna rezerva za izplačevanje sredstev po učinku, ki se izplača uspešno izvedenim programom.
- Načelo subsidiarnosti pomeni, da je Komisija omejena na tisto poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje. Organizacija skladov je administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto.

4.3.1 Evropski socialni sklad

Ustanovljen je bil leta 1957 kot prvi od strukturnih skladov. Cilj sklada je spodbujati skupni trg in izboljšati možnosti zaposlovanja. Glavni namen je predvsem preprečevati brezposelnost, spodbujati aktivno iskanje zaposlitve in vključevati odrinjene družbene skupine na trg dela (Mrak et al., 2004, str. 39). Predvsem v današnjih časih je ESS glavno orodje, s katerim EU uresničuje politiko zaposlovanja.

Namen ESS je predvsem izboljšati zaposlovanje in možnosti zaposlovanja v EU ter podpreti ukrepe držav članic na naslednjih področjih (Ministrstvo za finance RS, 2012):

- prilagajanje delavcev in podjetij na spremembe: vseživljenjsko učenje, oblikovanje in razširjanje novih delovnih metod,
- dostop do zaposlitve za iskalce zaposlitve, neaktivne osebe, ženske in priseljence,
- socialno vključevanje prikrajšanih oseb in boj proti diskriminaciji na trgu dela,

- krepitev človeškega kapitala z reformo izobraževalnih sistemov in mreženjem izobraževalnih ustanov.

4.3.2 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

EKUJS je bil leta 1962 ustanovljen za namene skupne kmetijske politike. Podpira razvoj podeželja in pomaga kmetom. S skladom se financirajo izdatki, povezani s tem področjem. EKUJS je razdeljen na (Mrak et al., 2004, str. 40):

- **jamstveni del** – prejme največji del sredstev iz proračuna in je namenjen financiranju tržno-cenovne politike ter zagotavlja finančno pomoč pri proizvodnji, predelavi in trženju kmetijskih izdelkov. Prav tako zagotavlja stabilnejše prihodke in nudi podporo kmetom. Če se tržne cene spustijo pod raven intervencijskih cen, EKUJS in sorodne organizacije odkupijo izdelke in jih skladiščijo;
- **usmerjevalni del** – namenjen je financiranju tistih programov, ki niso pokriti v okviru jamstvenega dela. Cilja na izboljšave v kmetijstvu in financira ukrepe za pospešitev prilagajanja kmetijskih struktur, promocijo proizvodov, izboljšanje okolja in kakovosti življenja na podeželju.

4.3.3 Evropski sklad za regionalni razvoj

ESRR je bil ustanovljen leta 1975. Cilj sklada je pomoč regijam, ki najbolj zaostajajo v razvoju. V prvih letih delovanja sklada so se pokazale prve pomanjkljivosti, predvsem v razdeljevanju sredstev članicam na osnovi kvot. Posledično ni služil regionalni politiki EGS, temveč bolj regionalnim politikam posameznih članic. Sledila je vrsta reform, ki so podredile sredstva doseganju ciljev sklada in ne posameznim članicam. ESRR dobi največ sredstev, skoraj polovico vsega denarja, namenjenega strukturnim skladom, saj je usmerjen v dvig produktivnosti in konkurenčnosti gospodarstva ter usmerja naložbe v razvojne projekte gospodarstva manj razvitih regij (Mrak et al., 2004, str. 38).

ESRR želi okrepiti ekonomsko in socialno kohezijo v EU z izravnavo regionalnega neravnovesja. ESRR zagotavlja sredstva za (Ministrstvo za finance RS, 2012):

- neposredne pomoči za naložbe v podjetja (zlasti mala in srednje velika) zaradi ustvarjanja trajnih delovnih mest,
- infrastrukture na področju raziskav in inovacij, telekomunikacij, okolja, energije in prometa,
- finančne pomoči (skladi tveganega kapitala, skladi za lokalni razvoj itd.) za podporo regionalnemu in lokalnemu razvoju, ter boljše sodelovanje med mesti in regijami,
- tehnično pomoč.

4.3.4 Evropski sklad za ribištvo

Ukrepi sklada so usmerjeni v prilagoditev, posodobitev in modernizacijo ribiškega sektorja ter razvoj ribiške flote, zaščito posebnih morskih predelov, pomoč pri podpori trženjske dejavnosti (Mrak et al., 2004, str. 43).

4.4 Faze pridobivanja evropskih sredstev

Komisija v sodelovanju z državo članico določi glavne prioritete razvojnih programov. Medtem ko je Komisija odgovorna za programsko načrtovanje, je država članica odgovorna za izvajanje. Programsko obdobje traja 7 let. Trend sprememb v postopku programiranja je višja stopnja decentralizacije. Ko so projekti izbrani, se financirajo tako iz sredstev države članice kot tudi s sredstvi strukturnih skladov. Postopek delitve sredstev iz evropskega proračuna je sestavljen iz več faz. Mrak et al. (2004, str. 69) jih delijo v 8 faz.

- Prva faza – oblikovanje proračuna. Postopek se pravzaprav začne, ko Komisija maja Svetu predloži prvi osnutek proračuna, ki je sestavljen iz predloga o sredstvih, namenjenih za kohezijsko politiko, in pregleda sredstev glede na posamezno državo. Svet osnutek proračuna, dopolnjen z njegovimi spremembami, izroči Parlamentu v prvo branje, ta pa nato predstavi svoje stališče do proračuna. Nato Svet z upoštevanimi stališči Parlamenta predstavi proračun v drugo branje, ki ga Parlament konec leta tudi sprejme.
- Druga faza – oblikovanje državnih razvojnih načrtov. Pred oblikovanjem posameznih dokumentov je potrebna določitev postopka v okviru ciljev. Najpomembnejši kriterij za izbiro vrste postopka je finančni obseg; programi cilja 1 so večinoma obsežnejši programi in zahtevajo več koordinacije kot cilj 2 in cilj 3 (podrobneje predstavljeni v naslednjem poglavju). Nato država članica na osnovi smernic Komisije oblikuje predloge za razvoj področij ali pomoč socialnim skupinam. Predlogi so zbrani v razvojnem načrtu, v katerem se določijo nacionalne in regionalne prioritete za dolgoročni razvoj. Država članica v razvojnem načrtu obravnava le program enega cilja. Država članica se, ko je razvojni načrt dokončan, posvetuje s partnerji, nato pa načrt pošlje Komisiji.
- Tretja faza – usklajevanje razvojnih načrtov med posamezno državo članico in Komisijo. Dokončane razvojne načrte Komisija pregleda in oceni, nato pa se začnejo pogovori s posamezno državo članico glede vsebine načrta. Poleg uskladitve vsebine se država članica in Komisija dogovorita še o primernih virih, ki naj bi se uporabili za izvedbo.

- Četrta faza – okvir podpore Skupnosti in enotni programski dokument. V naslednji fazi je treba izdelati in sprejeti končni načrt in program, imenovan okvir podpore Skupnosti ali enotni programski dokument. Rezultat uspešnih pogajanj in usklajevanj se odraža v sprejetju dokumenta, ki določa tudi višino finančne udeležbe EU.
- Peta faza – OP. Okvir podpore Skupnosti se razdeli v enega ali več OP. OP opisuje načrtovani razvoj področja in mora vsebovati:
 - prioritete OP,
 - povzetek opisa ukrepov za uresničevanje prioritet,
 - podatke o potrebni tehnični pomoči za pripravo in vrednotenje programa,
 - indikativni finančni načrt za vsako prioriteto in za vsako leto,
 - delež udeležbe skladov pri skupnih upravičenih stroških in celotnih izdatkih OP,
 - izvedbena določila za upravljanje OP (opis sistemov spremljanja in ocenjevanja OP ter naloge odbora za spremljanje itd.),
 - opis kontrolnih ukrepov in postopkov,
 - opis dogovorov o računalniško podprti izmenjavi podatkov za izpolnjevanje zahtev.

OP se nato predložijo Komisiji, ki jih preveri in oceni. S predložitvijo predloga OP je država članica upravičena do izdatkov za aktivnosti, sofinanciranih iz skladov. Če so predloženi vsi naštetih dokumenti, se lahko začnejo izplačevati sredstva za projekte držav članic. Poznejše sofinanciranje pride v poštev takrat, ko so v odobrena programska načrtovanja vključene tudi zadnje dejavnosti.

- Šesta faza – programsko dopolnilo. Pomeni, da Komisija v postopku programiranja ni več udeležena, mora pa biti o tem obveščena. Programsko dopolnilo mora biti predloženo Komisiji v vednost najpozneje 3 mesece po sprejetju OP. Odgovornost za programsko vsebino je prenesena na posamezno državo članico. Programsko dopolnilo predstavlja podrobno stopnjo načrtovanja in vsebuje podrobne elemente izvajanja prednostnih nalog.
- Sedma faza – izvedba posameznega projekta. Pristojne oblasti izberejo programe, ki najboljše odgovarjajo ciljem, in ponudnike obvestijo o svoji izbiri. Izbrani ponudniki začnejo izvajati projekte. Z začetkom izvedbe so upravičeni do sofinanciranja s strani skladov, določenega v programu, prav tako pa je pomemben časovni okvir – ko se rok izteče, črpanje ni več mogoče.
- Osma faza – spremljanje in ocenjevanje programa. Pristojne oblasti so zadolžene za spremljanje programov ter posredovanje informacij in dokazil Komisiji, da je bil denar porabljen na najboljši možen način. Komisija po revizijskih sistemih držav članic

spremlja porabljanje sredstev in izplača preostanek. Prav tako tudi analizira razvoj kazalnikov in ugotavlja, ali bi bilo treba prizadevanja regionalne politike usmeriti tudi na druga področja.

4.5 Nadzor porabe evropskih sredstev

Države članice morajo že pred vstopom v EU prilagoditi svoj pravni red, saj so na področju finančnega nadzora same odgovorne za notranji in zunanji nadzor, odkrivanje, odpravljanje in sporočanje nepravilnosti ter zaščito finančnih interesov skupnosti. Milatovič (2003, str. 1–2) kot osnovni cilj, ki ga morajo dosežati države članice, ko gre za porabo sredstev iz evropskega proračuna, opredeljuje skladnost z zahtevami EU.

Kot navaja De Konig (2002, str. 4), se sistemi notranjega nadzora v članicah med seboj razlikujejo in njihova naloga je, da vzpostavijo tak sistem notranjega nadzora, ki bo upošteval temeljna načela, določena s strani EU. Komisija namreč nima pravne osnove za usklajevanje sistemov držav članic, ker se uredba nanaša samo na proračun EU in njene institucije. Zato je Komisija na osnovi najnovjših dosežkov in praks na področju nadzora in revizije držav članic oblikovala splošne smernice za reformo nacionalnega kontrolnega sistema v državah kandidatkah.

Organ upravljanja za strukturne sklade in Kohezijski sklad spremlja Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVLR). Nadzor črpanja strukturnih skladov se opravlja glede na:

- razpisana in dodeljena sredstva,
- podpisane pogodbe,
- izplačila iz proračuna RS,
- zahtevke za povračilo iz proračuna EU.

Za finančni nadzor nad pomočjo, ki jo države članice prejmejo, so v večini odgovorne članice same, določena pooblastila pa ima tudi Komisija. Komisiji morajo države članice priskrbeti opise predpisov, ki se uporabljajo za upravljanje in nadzor, in zagotoviti, da upravljanje pomoči poteka v skladu z vsemi veljavnimi predpisi EU. Države članice morajo preveriti, ali imajo primerne predpise za izvajanje le-teh. Prav tako pa morajo članice zagotoviti, da se sredstva, s katerimi razpolagajo, uporabljajo v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja in gospodarnega ravnanja s proračunom. Komisija, odgovorna za proračun EU, pa skrbi, da imajo države članice učinkovite sisteme nadzora. Rezultate sistemov nadzora si Komisija in država članica izmenjujeta. Če Komisija ugotovi nepravilnosti, lahko delno ali v celoti ukine vmesno plačilo, kar pa zahteva neposredno ukrepanje države članice. Ta ima nato 5 mesecev časa, da predloži poročila o sprejetih ukrepih in odpravi nepravilnosti, drugače se uvede postopek finančnih popravkov, kar

pomeni, da se predvideni znesek iz skladov ustrezno zmanjša (lahko tudi do 100 %). Če so bila sredstva neupravičeno dodeljena, se morajo Komisiji vrniti skupaj z zamudnimi obrestmi (Mrak et al., 2004, str. 84).

Evropski urad za boj proti goljufijam (fra. *Office de Lutte Anti-Fraude* – v nadaljevanju OLAF) vsako leto izda poročilo o svojih aktivnostih. Preiskava se začne na osnovi prejete informacije od javnih ali zasebnih virov, da gre za nepravilnosti (sem štejemo napake¹³ in goljufije). OLAF nato začne s fazo selekcije primera, kateri sledi faza preiskave, na osnovi katere se odloči, ali primer opustiti ali pa izdati priporočila, ki so lahko sodna, disciplinska, finančna ali pa upravna. Če so bila izdana priporočila, se spremlja tudi samo izvajanje priporočil. V nadaljevanju imamo podatek o vrnjenih sredstvih v evropski proračun, razdeljenih po področjih.

Tabela 10: Vsota vrnjenih sredstev v evropski proračun (v milijonih evrov), razdeljena po področjih v obdobju 2007–2012

Področje	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Druga področja	5,7	19,4	199,9	35	166,7	61,1
Kmetijski skladi	0,7	0,3	137,2	11,4	34,0	14,3
Tihotapljenje tobaka in ponarejanje blaga	0	0,2	0	0	0,1	0
Carinska goljufija	3,5	15,9	54,1	7,6	113,7	33,9
Centralizirani odhodki	0,5	0,5	0,9	10,6	0,8	0
Osebe EU	0,1	0,2	0,2	0,1	0,6	0,1
Zunanja pomoč	0,9	2,3	7,5	5,3	17,5	12,8
Financiranje EU po mednarodni organizaciji	0
Strukturni skladi	197,7	128,0	51,4	32,9	524,7	33,4
Skupaj	203,4	147,4	251,3	67,9	691,4	94,5

Vir: Evropska komisija, The OLAF report 2011, 2012, str. 20; Evropska komisija, The OLAF report 2012, 2013, str. 24.

Iz Tabele 10 je razvidno, da nepravilnosti pri pridobivanju sredstev iz strukturnih skladov predstavljajo pomemben delež vrnjenih sredstev skoraj v vseh opazovanih letih. Po navedbah OLAF gre v veliki večini primerov ugotavljanja nepravilnosti, predvsem v obdobju med 2000 in 2007, za napake, saj je sum goljufije obstajal le pri 0,16 % plačil (Evropska komisija, 2008). Najpogostejše napake so: naročilo, oddano brez ustreznega javnega razpisa, neustrezna dokumentacija o odhodkih projekta, neustrezna stopnja sofinanciranja projekta in precenjeni zahtevki za izplačila. Med glavne razloge lahko pripišemo kompleksnost pravil črpanja sredstev, ki si jih državni organi neustrezno razlagajo ali uporabljajo. Komisija si v sodelovanju z državami članicami prizadeva, da bi ugotovila, kako bi se lahko uvedle poenostavitve pravil. Smernice so vidne že v obdobju

¹³ Napaka predstavlja splošni pojem, kadar gre za kakršno koli neizpolnjevanje pogojev za pridobitev sredstev EU in ne pomeni nujno dejanske napake (Evropska komisija, 2008).

2007–2013 z omogočanjem pavšalnih izplačil za režijske stroške in možnost skrajšanja obdobja, v katerem morajo upravičenci hraniti spremno dokumentacijo. Kot je zapisano na spletni strani Komisije (2009), če napake odkrijejo države članice, lahko sredstva še vedno porabijo za druge regionalne projekte, če napako odkrije Komisija, pa država sredstva izgubi, saj Komisija zahteva povračilo sredstev.

4.6 Kohezijska politika v EU v finančnem obdobju 2007–2013

EU je za hitrejši razvoj že leta 2000 v Lizboni sprejela strategijo, da naj bi do leta 2010 postala najbolj konkurenčno, dinamično in na znanju temelječe gospodarstvo. Za izvajanje strategije naj bi porabili 347 milijard evrov oziroma skoraj tretjino proračuna skupnosti. Zaradi vedno večjega števila je bilo treba ta sredstva čim bolj usmeriti v regije, ki najbolj potrebujejo intervencijo, in na področja, ki bodo največ prispevala k doseganju skladnega razvoja (Hazi et al., 2012, str. 2).

Začetki predlogov o kohezijski politiki za finančno obdobje 2007 do 2013 so bili Komisiji predloženi leta 2004. Decembra 2005 je bil dokončno potrjen finančni okvir za omenjeno obdobje. Skladi kohezijske politike naj bi imeli v obdobju 2007–2013 3 glavne cilje (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008), in sicer: večja konvergenca, izboljšanje konkurenčnosti in zaposljivosti ter evropsko teritorialno sodelovanje.

- Cilj konvergenca (skupno namenjenih 81,54 % vseh kohezijskih sredstev oziroma 251,2 milijarde evrov) je namenjen:
 - najmanj razvitim regijam: kjer BDP na prebivalca v obdobju 2000 do 2002 ne presega 75 % povprečja EU 25, kar predstavlja 70,51 % sredstev iz cilja konvergenca oziroma 177,1 milijarde evrov;
 - kohezijskim državam: kjer države članice ne dosežajo 90 % BND EU v obdobju 2001 do 2003, kar predstavlja 23,22 % oziroma 58,3 milijarde evrov.

Prehodno pa tudi:

- prizadetim regijam: kjer te regije presegajo povprečje 75 % razvitosti EU 25, kar predstavlja 4,99 % oziroma 12,5 milijarde evrov;
 - dosedanjim kohezijskim državam, ki presegajo 90 % BND EU 25, kar predstavlja 1,29 % oziroma 3,2 milijarde evrov.
- Cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (skupno 15,95 % vseh kohezijskih sredstev oziroma 49,1 milijarde evrov) je namenjen:

- regijam, ki presegajo 75 % BDP na prebivalca EU 25 v obdobju 2000 do 2002 in niso prizadete regije; to predstavlja 78,86 % sredstev iz cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje oziroma 38,7 milijarde evrov.

Prehodno pa tudi:

- regijam sedanjega cilja 1, ki so zaradi svoje gospodarske rasti presegle mejo 75 % povprečne razvitosti EU 15 (merjeno v BDP na prebivalca v letih 2000 do 2002);
 - Cipru – obe kategoriji skupaj 21,14 % oziroma 10,4 milijarde evrov.
- Cilj evropsko teritorialno sodelovanje (skupno 2,52 % vseh kohezijskih sredstev oziroma 7,7 milijarde evrov) je namenjen:
- čezmejnemu sodelovanju regij na ravni NUTS 3 ob notranjih in nekaterih zunanjih mejah EU; to predstavlja 73,86 % sredstev iz cilja evropsko teritorialno sodelovanje oziroma 5,6 milijarde evrov;
 - transnacionalnemu sodelovanju; to predstavlja 20,95 % oziroma 1,6 milijarde evrov;
 - medregionalnemu sodelovanju (predvsem mrežnemu povezovanju in izmenjavi izkušenj) celotnega območja EU; to predstavlja 5,19 % oziroma 392 milijonov evrov.

4.7 Kohezijska politika v Sloveniji v finančnem obdobju 2007–2013

Sloveniji so v okviru kohezijske politike na voljo sredstva naslednjih skladov (Ministrstvo za finance RS, 2012):

- Kohezijski sklad,
- strukturni skladi:
 - Evropski sklad za regionalni razvoj,
 - Evropski socialni sklad.

Avgusta 2007 je Komisija odobrila tri OP za obdobje 2007–2013 v RS, in sicer:

- krepitev regionalnih razvojnih potencialov,
- razvoj okoljske in prometne infrastrukture,
- razvoj človeških virov.

Sredstva skladov so dodeljena glede na OP, in sicer so sredstva ESS namenjena projektom iz OP razvoja človeških virov, sredstva ESRR so namenjena projektom iz OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov in sredstva Kohezijskega sklada projektom iz OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture.

OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov in OP razvoj človeških virov neposredno vplivata na razvoj regij, medtem ko OP razvoj okoljske in prometne infrastrukture posredno vpliva na razvoj regij. Zato se osredotočamo na vse 3 OP.

OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov je razdeljen na 5 prednostnih osi (Ministrstvo za finance RS, 2012):

- **prednostna os 1, konkurenčnost in odličnost v raziskavah:** katere cilj je zagotavljanje raziskovalnega in inovacijskega preboja v slovenskem gospodarstvu z osredotočenjem na raziskave in razvoj, naložbe povezane z inovacijami in na dejavnosti, ki spodbujajo podjetništvo;
- **prednostna os 2, infrastruktura gospodarskega razvoja:** katere cilj je osredotočenje na znanje in razvoj infrastrukture za povečanje konkurenčnosti gospodarstva, zlasti z razvojem logističnih centrov za gospodarski razvoj. Ti vključujejo poslovno-industrijsko-logistična območja, tehnološke parke/centre, regionalne podjetniške inkubatorje, visokošolske predinkubatorje, visokošolske in raziskovalne centre ter medpodjetniške izobraževalne centre;
- **prednostna os 3, vključitev naravnih in kulturnih zmogljivosti:** katere cilj je ohranitev in vključitev naravnih in kulturnih zmogljivosti za razvoj in izboljšanje konkurenčnosti turizma, rekreacije in kakovosti življenja;
- **prednostna os 4, razvoj regij:** katere cilj je uravnotežen razvoj regij, zlasti manj razvitih in obrobni slovenskih regij. Z razvojem gospodarske, socialne, izobraževalne, prometne in okoljske infrastrukture (vključno z javno infrastrukturo na območjih s posebnimi okoljevarstvenimi režimi, ki jo imajo večinoma v lasti ali jo upravljajo lokalni/občinski organi) in z razvojem mestnih območij prispeva k bolj uravnoteženemu regionalnemu, gospodarskemu in trajnostnemu razvoju v državi;
- **prednostna os 5, tehnična pomoč:** predvsem v smislu izvajanja programa. Na voljo je finančna pomoč, ki zajema upravo, spremljanje, ovrednotenje in nadzor.

Tabela 11: Dodeljena sredstva v okviru OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov od leta 2007 do 2013 (v evrih)

Prednostna os	Prispevek EU	Prispevek nacionalnih organov	Financiranje skupaj
1. Konkurenčnost in odličnost v raziskavah	402.133.645	70.964.762	473.098.407
2. Infrastruktura gospodarskega razvoja	396.934.393	70.047.246	466.981.639
3. Vključitev naravnih in kulturnih zmogljivosti	263.235.116	46.453.259	309.688.375
4. Razvoj regij	619.442.634	109.313.408	728.756.042
5. Tehnična pomoč	28.003.734	4.941.836	32.945.570
Skupaj	1.709.749.522	301.720.511	2.011.470.033

Vir: Ministrstvo za finance RS, Upravljanje s sredstvi EU, 2011.

Znotraj programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov je v celoti približno 62 % sredstev dodeljenih za ukrepe na področju konkurenčnosti in odličnosti v raziskavah, infrastrukture gospodarskega razvoja ter vključevanja naravnih in kulturnih zmogljivosti, medtem ko gre približno 36 % sredstev za razvoj regij in 2 % za tehnično pomoč.

OP razvoj okoljske in prometne infrastrukture je razdeljen na 7 prednostnih osi, in sicer 3 za promet, 3 za okolje in 1 za tehnično pomoč. Cilj OP je zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljševanje kakovosti okolja in oblikovanje primerne infrastrukture:

- **prednostna os 1, železniška infrastruktura:** s predlaganimi naložbami za posodobitev in izgradnjo nove železniške infrastrukture bi naj posledično zmanjšali negativne okoljske učinke;
- **prednostna os 2, cestna in pomorska infrastruktura:** posledično naj bi privedla do zmanjšanja ozkih grl, boljše pretočnosti in varnosti prometa, kar bi zagotovilo dobre prometne povezave znotraj Slovenije z drugimi evropskimi regijami. Glede pristaniške infrastrukture bo poudarek zlasti na pomorski avtocesti in pomenu terminalov za intermodalni tovorni promet;
- **prednostna os 3, prometna infrastruktura:** bo obravnavala problem manj razvitih in obrobnih regij, ki so pogosto slabo povezane z mednarodnimi avtocestami, kar vodi do slabih prometnih povezav. Cilj osi je, da bistveno prispeva k uravnoteženemu regionalnemu razvoju;
- **prednostna os 4, ravnanje s komunalnimi odpadki:** bo osredotočena na izgradnjo regionalnih centrov za ravnanje z odpadki in na tehnološke posodobitve že obstoječih centrov;
- **prednostna os 5, varstvo okolja – vodni sektor:** bo osredotočena na 3 področja vodnega sektorja: zbiranje in čiščenje odpadnih voda, oskrbo z vodo in preprečevanje poplav. Program bo olajšal izgradnjo čistilnih naprav, vzpostavitev osrednjega sistema za oskrbo z vodo in dolgoročno zaščito obstoječih in potencialnih virov pitne vode;

- **prednostna os 6, trajnostna raba energije:** cilj te osi je prispevati k zmanjšanju emisij in toplogrednih plinov ter znatno povečati delež virov obnovljive energije pri primarni energiji. Dejavnosti so osredotočene na energetske učinkovito obnavljanje obstoječih zgradb v javnem sektorju, spodbujanje inovativnih ukrepov za lokalno oskrbo in učinkovito porabo električne energije;
- **prednostna os 7, tehnična pomoč:** predvsem v smislu izvajanja programa. Na voljo je finančna pomoč, ki zajema upravo, spremljanje, ovrednotenje in nadzor.

Tabela 12: Dodeljena sredstva v okviru OP razvoj okoljske in prometne infrastrukture od leta 2007 do 2013 (v evrih)

Prednostna os	Prispevek EU	Prispevek nacionalnih organov	Financiranje skupaj
1. Železniška infrastruktura	449.567.581	79.335.456	528.903.037
2. Cestna in pomorska infrastruktura	241.370.738	42.594.837	283.965.575
3. Prometna infrastruktura	224.029.886	39.534.686	263.564.572
4. Ravnanje s komunalnimi odpadki	205.568.426	36.276.782	241.845.208
5. Varstvo okolja – vodni sektor	325.483.339	57.438.237	382.921.576
6. Trajnostna raba energije	159.886.553	28.215.275	188.101.828
7. Tehnična pomoč	29.693.221	5.239.981	34.933.202
Skupaj	1.635.599.744	288.635.254	1.924.234.998

Vir: Ministrstvo za finance RS, Upravljanje s sredstvi EU, 2011.

Dobrih 27 % sredstev bo dodeljenih v okviru osi železniške infrastrukture. Manj sredstev (14 in 15 %) je namenjenih za cestno in pomorsko ter prometno infrastrukturo. Za ravnanje s komunalnimi odpadki in varstvo okolja je skupaj namenjenih 32 %, trajnostni rabi energije je namenjenih 10 %, tehnični pomoči pa 2 %.

Namen OP razvoj človeških virov je predvsem investiranje v ljudi in pospeševanje inovativnosti, zaposljivosti in gospodarske rasti. Program je razdeljen na 6 prednostnih osi (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju MGRT), 2012, str. 55, 73, 80, 101):

- **prednostna os 1, spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti:** cilj te osi je vzpostavljati prilagodljivega in konkurenčnega gospodarstva predvsem z vlaganji v razvoj človeških virov za pridobitev znanj in spretnosti, z usposabljanjem, izobraževanjem, štipendiranjem ter povezovanjem gospodarske, izobraževalne, razvojno-raziskovalne in zaposlovalne sfere;
- **prednostna os 2, spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih:** cilj osi je spodbuditi neaktivne osebe k uspešnemu vstopu na trg dela, povečati prehod

brezposelnih oseb v zaposlitev ter izboljšati izobrazbeno strukturo in usposobljenost brezposelnih in neaktivnih;

- **prednostna os 3, razvoj človeških virov in vseživljenjsko učenje:** glavna cilja osi sta dvig kakovosti vzgojno-izobraževalnega sistema ter sistema usposabljanja učiteljev in izobraževalcev, prav tako pa tudi povečanje udeležbe posameznika v procesu izobraževanja in usposabljanja, z namenom povečanja zaposlitvenih možnosti in mobilnosti;
- **prednostna os 4, enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti:** cilji osi so ustvariti nova delovna mesta ter širiti socialne in druge storitve javnega pomena z omogočanjem dostopa do zaposlitve ranljivim skupinam; spodbujanje enakih možnosti in socialne vključenosti med mladimi, še posebej v okviru sistema izobraževanja in vzgoje; okrepiti osveščenost javnosti o enakih možnostih kot pozitivni družbeni vrednoti in spodbuditi delodajalce k odpravi diskriminatornih praks;
- **prednostna os 5, institucionalna in administrativna usposobljenost:** cilji so učinkovite in uspešne storitve javnega sektorja, vključno s storitvami sodstva in zdravstva za prebivalstvo in gospodarstvo, primerljivo z drugimi državami EU, povečati nivo kakovosti in učinkovitosti institucij trga dela pri posredovanju zaposlitev ter okrepiti civilni in socialni dialog ter sposobnosti nevladnega sektorja in socialnih partnerjev za zagotavljanje storitev;
- **prednostna os 6, tehnična pomoč:** cilj je zagotoviti učinkovito izvajanje OP, razvojnih prioritet, prednostnih usmeritev in operacij.

Tabela 13: Dodeljena sredstva v okviru OP razvoj človeških virov od leta 2007 do 2013 (v evrih)

Prednostna os	Prispevek EU	Prispevek nacionalnih organov	Financiranje skupaj
1. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti	262.114.965	46.255.583	308.370.548
2. Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih	140.018.678	24.709.179	164.727.857
3. Razvoj človeških virov in vseživljenjsko učenje	164.661.965	29.057.995	193.719.960
4. Enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti	63.848.517	11.267.386	75.115.903
5. Institucionalna in administrativna usposobljenost	97.051.506	17.126.737	114.178.243
6. Tehnična pomoč	28.003.739	4.941.838	32.945.577
Skupaj	755.699.370	133.358.718	889.058.088

Vir: Ministrstvo za finance RS, Upravljanje s sredstvi EU, 2011.

Največ sredstev je dodeljenih za namene spodbujanja podjetništva in prilagodljivosti (35 %). Sledijo projekti v okviru razvoja človeških virov z 22 %, spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih z 19 % ter enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti z 8 %. Drugih 17 % je namenjenih administrativni usposobljenosti in tehnični pomoči.

Slovenija je v programskem obdobju 2007 do 2013 glede na cilj konvergenca vključena kot 1 regija, in sicer na ravni NUTS 2, v okviru cilja evropsko teritorialno sodelovanje pa so glede na posamezne programe vključene statistične regije na ravni NUTS 3 (Hagl et al., 2012, str. 3).

4.7.1 Neto položaj držav članic do proračuna EU v obdobju 2007–2013

Neto stanje nacionalnega proračuna držav članic do proračuna EU (angl. *Operating Budgetary Balance* – v nadaljevanju OBB) predstavlja razliko med sredstvi, ki jih država prispeva v proračun EU (brez plačil iz naslova tradicionalnih lastnih sredstev), in sredstvi, ki jih država članica počrpa iz proračuna EU iz naslova evropskih politik. Po poročilih Komisije so imele tradicionalne države plačnice v evropski proračun v celotnem obdobju 2007–2010 negativen OBB in so tako solidarnostno prispevale k ciljem enakomernega regionalnega razvoja regij v EU.

Tabela 14: Neto stanje nacionalnega proračuna držav članic do proračuna EU v obdobju od leta 2007 do 2010

	2007		2008		2009		2010	
	mio EUR	% BND	mio EUR	% BND	mio EUR	% BND	mio EUR	% BND
Belgija	-868	-0,3	-721	-0,2	-1.664	-0,5	-1.466	-0,4
Bolgarija	335	1,2	670	2,0	624	1,8	896	2,6
Češka	657	0,6	1.178	0,8	1.702	1,3	2.079	1,5
Danska	-604	-0,3	-543	-0,2	-969	-0,4	-615	-0,3
Nemčija	-7.415	-0,3	-8.774	-0,4	-6.357	-0,3	-9.224	-0,4
Estonija	226	1,5	227	1,5	573	4,2	673	4,9
Irska	662	0,4	566	0,4	-47	0	804	0,6
Grčija	5.437	2,5	6.280	2,7	3.121	1,4	3.597	1,6
Španija	3.652	0,4	2.813	0,3	1.182	0,1	4.101	0,4
Francija	-2.997	-0,2	-3.843	-0,2	-5.873	-0,3	-5.535	-0,3
Italija	-2.013	-0,1	-4.101	-0,3	-5.058	-0,3	-4.534	-0,3
Ciper	-10	-0,1	-18	-0,1	-2	0	11	0,1
Litva	489	2,4	407	1,8	501	2,5	674	3,7
Latvija	793	2,9	843	2,7	1.493	5,5	1358	5,0
Luksemburg	-140	-0,5	-22	-0,1	-100	-0,4	-42	-0,1
Madžarska	1.606	1,7	1.112	1,1	2.719	3,1	2.748	2,9
Malta	28	0,5	30	0,5	9	0,2	53	0,9
Nizozemska	-264	-0,5	-2.678	-0,5	118	0	-1.833	-0,3
Avstrija	-563	-0,2	-356	-0,1	-402	-0,2	-677	-0,2
Poljska	5.136	1,7	4.442	1,3	6.337	2,1	8.428	2,5
Portugalska	2.474	1,5	2.695	1,6	2.151	1,3	2.623	1,6
Romunija	596	0,5	1.581	1,2	1.692	1,5	1.245	1,0
Slovenija	89	0,3	114	0,3	242	0,7	424	1,2

se nadaljuje

nadaljevanje

Slovaška	618	1,2	726	1,2	542	0,9	1.350	2,1
Finska	-172	-0,1	-318	-0,2	-544	-0,3	-300	-0,2
Švedska	-995	-0,3	-1.463	-0,4	-86	0	-1.211	-0,3
Velika Britanija	-4.155	-0,2	-844	-0,1	-1.903	-0,1	-5.626	-0,3

Vir: D. Šuc, Črpanje sredstev kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2011, 2012, str. 14.

Vidimo lahko, da je od 27 članic EU v povprečju samo 12 vplačnic z negativnim OBB in 15 prejemnic s pozitivnim neto stanjem nacionalnega proračuna države članice do proračuna EU, kar pomeni, da več kot polovica članic prejme več sredstev, kot pa jih vplačuje. Najnižje neto stanje nacionalnega proračuna držav članic do proračuna EU v obdobju 2007 do 2010 so imele najbolj razvite članice, kot so Nemčija, Anglija, Francija in Italija. Najvišje neto stanje so imele slabše razvite članice, kot so Poljska, Španija, Grčija in Madžarska. Slovenija se med novimi članicami uvršča v spodnjo polovico, sledijo ji Ciper, Malta in druge stare članice EU, razen Portugalske in Grčije (Šuc, 2012, str. 14–15).

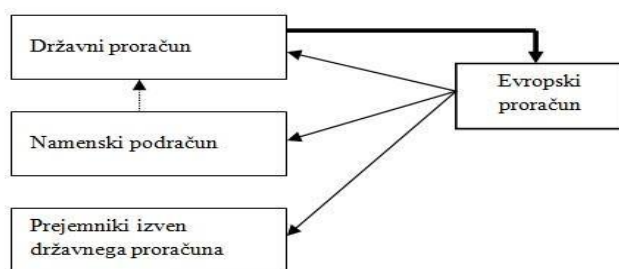
Glede udeležbe neto stanja nacionalnega proračuna držav članic do proračuna EU v BND držav članic je bila v letu 2010 najuspešnejša Latvija (5 % BND), sledijo Estonija (4,9 % BND), Litva (3,7 % BND) in Madžarska (2,9 % BND). V Sloveniji je neto stanje nacionalnega proračuna do proračuna EU v letu 2010 predstavljalo 1,19 % BND, kar predstavlja izboljšanje glede na leto 2009, ko je neto stanje znašalo 0,7 % BND. Slovenija je v obdobju 2007 do 2010 povečala svoj neto položaj glede na prispevke v proračun EU (brez upoštevanih plačil iz naslova tradicionalnih sredstev) iz 89 milijonov evrov na 424,1 milijona evrov.

4.7.2 Neto položaj državnega proračuna do proračuna EU v obdobju 2007–2013

Neto položaj proračuna RS do proračuna EU je razlika med prihodki iz evropskega proračuna v nacionalni proračun države članice in odhodki iz nacionalnega proračuna države članice v proračun EU. Prihodki iz evropskega proračuna v proračun RS so sestavljeni iz: predpristopnih sredstev EU, sredstev za izvajanje skupne kmetijske politike, za strukturno politiko, kohezijsko politiko, za izvajanje notranje politike in drugih. Na drugi strani pa odhodki iz proračuna RS sestavljajo plačila tradicionalnih lastnih sredstev v proračun EU, plačila iz naslova davka na dodano vrednost, iz naslova BND, in korekcijski mehanizmi, ki niso predvideni v pogodbi, temveč so rezultat političnih sporazumov in predstavljajo plačila iz naslova popravka v korist Združenega kraljestva¹⁴ in kraljevin Nizozemske in Švedske.¹⁵

¹⁴ Značilnost sistema virov lastnih sredstev EU je tudi popravek v korist Združenemu kraljestvu, ki ugodno vpliva na proračunsko neravnovesje tako, da zmanjšuje njeno obveznost plačila prispevkov iz virov davka na dodano vrednost in BND. Stroške popravka v korist Združenemu kraljestvu nosijo druge države članice glede

Slika 4: Finančni tokovi med evropskim proračunom in RS



Vir: Računsko sodišče RS, Revizijsko poročilo Črpanje sredstev evropskega proračuna, 2010, str. 25.

Po podatkih MF je Slovenija v odnosu do EU ugotavljala proračunski primanjkljaj v letih 2007 in 2008, ko so bili odhodki iz proračuna RS v proračun EU višji od prihodkov iz proračuna EU (Tabela 15). Kot ugotavlja Šuc (2012, str. 12), so razlogi za negativni neto položaj državnega proračuna do proračuna EU v teh letih na strani odhodkov v proračun EU, ki so bili za 12,2 in 14 % višji od načrtovanih, kot tudi na strani prihodkov, ki so bili v obeh letih nižji od načrtovanih. V letu 2009 se je neto položaj proračuna RS do proračuna EU izboljšal, saj smo leto zaključili s 155 milijoni evrov neto presežka, predvsem na račun uspešnega črpanja sredstev kmetijske politike in sredstev Kohezijskega sklada. Tudi v naslednjih letih se je nadaljeval neto presežek, v letu 2010 je ta znašal 326 milijonov evrov, kljub temu da je odstotek realiziranih prihodkov znašal slabih 70 %.

Tabela 15: Neto položaj proračuna RS do proračuna EU od leta 2007 do 2012 (v milijonih evrov)

Leto	Prihodki			Odhodki			Neto položaj proračuna RS
	Načrtovani prihodki	Realizirani prihodki	Odstotek realizacije prihodko	Načrtovani odhodki	Realizirani odhodki	Odstotek realizacije odhodkov	
2007	582,1	347,2	60	317,1	355,9	112	-8,7
2008	783,0	363,2	46	375,3	427,9	114	-64,7
2009	814,0	594,9	73	452,0	439,3	97	155,6
2010	1.037,8	723,2	70	412,8	396,8	96	326,4
2011	854,2	812,2	95	393,6	405,1	103	407,1
2012	888,6	842,1	95	403,3	390,3	97	451,8
Skupaj	4.959,7	3.682,8	74	2.354,1	2.415,3	103	1.267,5

Vir: Ministrstvo za finance RS, Proračun, 2013.

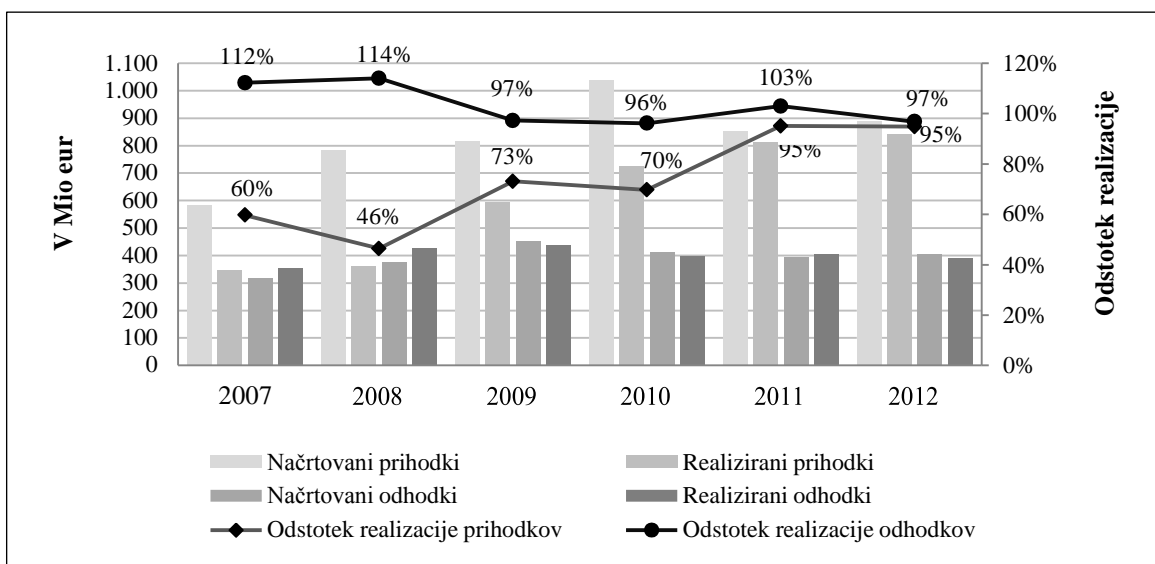
na njihov delež v BND EU. Avstrija, Nemčija, Nizozemska in Švedska so kot neto plačnice v evropski proračun od leta 2002 dosegle zmanjšanje deležev financiranja popravka v korist Združenemu kraljestvu na eno četrtno njihovega običajnega deleža.

¹⁵ RS mora v skladu z novim sklepom Sveta o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti od leta 2009 prispevati v evropski proračun del prispevka za izboljšanje proračunskega položaja Nizozemske in Švedske do proračuna EU.

Podatki Komisije (Tabela 14) se razlikujejo od podatkov MF (Tabela 15), zaradi neupoštevanja plačil iz naslova tradicionalnih sredstev. MF v svojih poročilih o dinamiki črpanja evropskih sredstev upošteva samo prihodke in odhodke državnega proračuna, medtem ko Komisija poleg plačil, ki so registrirana v državnem proračunu RS, zajema tako plačila na namenske podračune kot tudi plačila, ki so na osnovi centraliziranih razpisov izplačana neposredno končnim upravičencem v RS (javnim zavodom, občinam, podjetjem, zasebnikom itd.) in ne postanejo prihodek državnega proračuna RS ter tako niso zajeta v bilanci MF. Podatka Komisije in MF se med seboj razlikujeta tudi zaradi precej kompleksnega procesa črpanja sredstev EU na nacionalni ravni. Tako Komisija registrira izplačilo z dnem nakazila, v RS pa so ta sredstva kot prihodek lahko evidentirana pozneje, pri čemer se lahko zgodi, da isto nakazilo Komisija registrira kot odhodek tekočega leta, proračun RS pa kot prihodek v naslednjem letu ali pozneje. Omeniti je treba, da obstajajo določena pravila¹⁶ glede trajanja upravičenosti do črpanja dodeljenih sredstev. Kljub podatkom MF o proračunskem primanjkljaju Slovenije do EU v letih 2007 in 2008 je neto položaj Slovenije do evropskega proračuna za obdobje 2007–2012 pozitiven, kar pomeni, da je bilo več prihodkov iz proračuna EU, kot smo vanj vplačali (Šuc, 2012, str. 13).

Če povzamemo, je bilo v vseh letih od 2007 do 2012 dejansko realiziranih 3,683 milijarde prihodkov, po drugi strani pa je bilo vsega skupaj 2,415 milijarde odhodkov, kar pomeni, da smo v 5 letih prejeli 1,267 milijarde evrov več, kot smo jih vplačali v evropski proračun.

Slika 5: Grafični prikaz načrtovanih in realiziranih prihodkov in odhodkov proračuna RS glede na proračun EU od leta 2007 do 2012



¹⁶ Pravilo n + 2 ali n + 3 je povezano s finančnimi pravili za vsakoletno dodeljevanje sredstev iz skladov EU. Če država sredstev, dodeljenih leta n, ne porabi do leta n + 2 ali n + 3, lahko Komisija odstopi od že prevzetih prihodnjih proračunskih obveznosti in država ne bo več upravičena do teh sredstev.

Odstotek realizacije prihodkov iz proračuna EU, kot vidimo na prejšnji sliki, se izboljšuje. Če smo na začetku programskega obdobja uspeli počrpati slabih 60 % načrtovanih prihodkov iz proračuna EU, smo v poznejših letih, predvsem v letih 2011 in 2012, realizacijo dvignili nad 90 %. Neto položaj se izboljšuje, saj smo po drugi strani uspeli znižati odstotek realiziranih odhodkov iz proračuna Slovenije, ki je v letu 2007 znašal 112 %, v letu 2008 celo 114 %, nato pa 97 % v letu 2009 in 96 % v letu 2010. V 2011 smo ponovno prekoračili mejo 100 %, vendar smo jo v letu 2012 ponovno uspeli znižati pod 97 % realiziranih odhodkov. Iz grafa je razvidno, da se neto položaj Slovenije iz leta v leto izboljšuje.

4.8 Finančni okvir za 2014–2020

Junija 2010 je Svet odobril strategijo Evropa 2020, katere glavne smernice so vključujoče gospodarstvo, trajnostna in pametna rast. EU ima v primerjavi z drugimi gospodarstvi poleg nižje rasti tudi razlike v produktivnosti, staranju prebivalstva in sistemu izobraževanja. Cilj pametne rasti, kot omenjajo Hazl et al. (2012, str. 27), predstavlja povečanje uspešnosti pri izobraževanju, raziskavah in inovacijah. Trajnostna rast pomeni krepitev vloge Evrope pri razvoju novih zelenih tehnologij in proizvodnih metod, varovanje okolja, razvoj konkurenčnejšega nizkoogljičnega gospodarstva, izboljšanje poslovnega okolja, opozarjanje potrošnikov na ekološke izdelke in ravnanje itd. Vključujoče gospodarstvo pomeni zagotavljanje visoke stopnje zaposlenosti v Evropi, pomaganje ljudem vseh starosti, da se pripravijo na spremembe, moderniziranje trga dela in sistemov socialne varnosti tako, da bo gospodarska rast koristila vsej EU.

Kompromisni dogovor glede večletnega finančnega okvira EU 2014–2020 je bil dosežen 8. februarja 2013 v Bruslju. Finančni okvir tako znaša 960 milijard evrov oziroma 1,00 % BND EU 28, kar je občutno manj, kot je bilo sprva predlagano (1.033 milijard evrov oziroma 1,08 % BND). V novem programskem obdobju bo na voljo več sredstev na področju konkurenčnosti in zaposlovanja (+37 %), varnosti in državljanstva (+27 %) in zunanjih odnosov EU (+3 %). Po drugi strani pa bodo zmanjšana sredstva za kohezijsko politiko (–8 %) in skupno kmetijsko politiko (–11 %). Obseg sredstev kohezijske politike bo tako znašal 339 milijard evrov. Na Ministrstvu za zunanje zadeve navajajo, da se struktura kohezijske politike bistveno ne spreminja, novost predstavlja le vzpostavitev nove skupine t. i. prehodnih regij, kamor se bodo uvrščale regije s stopnjo razvitosti med 75 in 90 % povprečja BDP EU.

Bistveni spremembi ki se obetata Sloveniji v prihodnjem programskem obdobju, sta nekoliko nižja stopnja intenzivnosti pomoči zaradi višje stopnje razvitosti kot v prejšnjem obdobju in delitev na 2 kohezijski regiji in ne več na 1. »Navedena delitev nima vpliva na sredstva Kohezijskega sklada, kot tudi ne na sredstva Evropskega teritorialnega sodelovanja, predstavlja pa ključno okoliščino za finančno intenzivnost in tudi pogoje financiranja iz strukturnih skladov. Skladno z zadnjimi razpoložljivimi podatki, naj bi bila

vzhodna Slovenija še naprej deležna najugodnejšega režima pomoči, saj po razvitosti ne dosega 75 odstotkov povprečne razvitosti EU na prebivalca. Bolj problematična je potencialna pozicija zahodne Slovenije, ki vključuje osrednjeslovensko, gorenjsko, goriško ter obalno-kraško regijo, saj dosega povprečno razvitost 107 odstotkov povprečja EU.« (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2012).

S stališča Slovenije so se sprejeti dogovori izkazali za precej uspešne, saj smo kljub slabšemu izhodiščnemu položaju v pogajanjih (zaradi prej omenjenih razlogov) uspeli ohraniti položaj neto prejemnice sredstev iz evropskega proračuna. Dejstvo pa je, da se upravičenost Slovenije do sredstev kohezijske politike zmanjšuje, vendar se po drugi strani zmanjšuje tudi njen prispevek evropskega teritorialnega sodelovanja v proračun EU. Neto finančni položaj Slovenije za obdobje 2014 do 2020 znaša 1,03 % BND.

V paketu je predlaganih več pomembnih sprememb pri načinu oblikovanja in izvajanja kohezijske politike. Med glavne značilnosti predloga spadajo: usmeritev sredstev v manjše število prednostnih nalog, povezanih s strategijo Evropa 2020, osredotočenje na rezultate, spremljanje napredka pri doseganju dogovorjenih ciljev ter razširitev uporabe pogojev in poenostavitev izvajanja.

V arhivskem spletnem mestu SVLR glede kohezijske politike po letu 2013 zaključujejo, da ključno spremembo predstavlja uvedba pogojev za koriščenje sredstev, ki bo povezana s sankcijami. Države in regije bi tako vnaprej opredelile jasne in merljive cilje, v primeru nedoseganja sprejetih zavez pa so jim lahko sredstva tudi odvzeta. Novi paket se ocenjuje kot pozitiven, saj bo kohezijska politika še naprej predstavljala ključni vzvod financiranja razvojnih politik v Sloveniji. Navedeno velja za celotno Slovenijo, saj predlog predvideva t. i. »varnostno mrežo« za vse regije, ki so bile polno upravičene do sredstev kohezijske politike do leta 2013, za kar si je Slovenija v dosednji razpravi veskozi prizadevala. To je pomembno predvsem za zahodno Slovenijo, medtem ko vzhodna Slovenija ostaja v skupini regij z najugodnejšimi pogoji financiranja iz strukturnih skladov EU.

5 ANALIZA RAZVOJA SLOVENSkih REGIJ Z EVROPSKIMI SREDSTVI

Sredstva kohezijske politike se lahko dotaknejo prav vsakega prebivalca EU. Glede na ogromno količino sredstev je potrebna transparentnost pri njihovi dodelitvi in posledično izvajanju projektov, kar pa predstavlja tudi bistveni pogoj za koriščenje. Podatki o dodelitvi sredstev upravičencem, kot tudi primeri dobrih praks, so javno dostopni. So pod okriljem MGRT, dostopni na spletni strani www.eu-skladi.si. Primerjalni podatki za analizo, kot so BDP na prebivalca, število prebivalcev, število delovno aktivnih, stopnja brezposelnosti in IRO, so javno dostopni na spletnih straneh SURS in UMAR.

5.1 Predpostavke analize

Slovenija je s črpanjem evropskih sredstev začela v letu 2007, zato smo s podatki omejeni na precej kratko časovno obdobje. BDP ostaja najbolj pogosto uporabljen kazalnik za merjenje gospodarske uspešnosti ozemlja in služi kot temeljni kazalnik na področju evropske regionalne politike, zato ga bomo upoštevali kot glavni kazalnik pri ugotavljanju razvitosti regij.

Evropski skladi delujejo na principu sofinanciranja držav članic pri njihovem razvoju. Upoštevali bomo dodeljena sredstva iz ESRR, sredstva iz ESS in sredstva Kohezijskega sklada, saj so namenjena bodisi za izboljšanje regijske infrastrukture, prometne povezave, varstvu okolja, zmanjševanju stopnje brezposelnosti, spodbujanju podjetništva, zaposljivosti in socialne vključenosti itd. Posledično vsa sredstva posredno ali neposredno vplivajo na razvoj regije, kateri so bila dodeljena. Dodeljena sredstva evropskih skladov tako zajemajo sredstva EU in v sorazmerju tudi državna sredstva. V grobem delež, financiran iz Kohezijskega sklada, predstavlja okoli 85 %, iz ESS in ESRR pa med 75 in 85 % (izjemoma tudi 50 % za sofinanciranje najbolj oddaljenih regij). Pri analizi dodeljenih sredstev regijam nismo upoštevali sredstev, dodeljenih v letih 2012 in 2013, saj podatki o BDP na prebivalca za primerjavo niso na voljo, in sredstev, dodeljenih projektom z vplivom na več ali vse regije, saj se ne nanašajo samo na določeno regijo.

Podatke o dejansko izplačanih sredstvih je v nadaljevanju MGRT odstranilo iz javno dostopnih poročil, saj so bila odstopanja precejšnja in zato zanesljivost podatkov ni bila zagotovljena. Posredovali so nam podatke o dejansko izplačanih sredstvih za vse 3 OP, ki so jih prejela določena ministrstva. Za čim boljšo predstavo o višini izplačanih sredstev smo pri analizi upoštevali vsa dodeljena in izplačana sredstva do vključno 26. junija 2013.

5.2 Preveritev hipotez

V zadnjem delu bomo na osnovi analize potrdili oziroma ovrgli 4 zastavljene hipoteze, ki nam služijo kot smernice na raziskovanem področju magistrskega dela. Na osnovi dosedanjih raziskav na področju EU smo zastavili naslednje hipoteze:

- Hipoteza 1: Evropska sredstva vplivajo na zmanjševanje regionalnih razlik v članicah EU.
- Hipoteza 2: Največ evropskih sredstev (vključno s sredstvi za sofinanciranje države) prejmejo najmanj razvite regije.
- Hipoteza 3: Višina dodeljenih sredstev v Sloveniji je praviloma tudi izplačana.
- Hipoteza 4: Regionalne razlike med slovenskimi regijami se v obdobju, ko so na voljo evropska razvojna sredstva, zmanjšujejo.

Slovenija je relativno mlada članica EU, zato je učinke kohezijske politike v tako kratkem časovnem obdobju težje izmeriti. S prvo hipotezo smo preverili, kakšne so ugotovitve tujih raziskovalcev glede vpliva evropskih sredstev na zmanjševanje regionalnih razlik v drugih državah članicah.

5.2.1 Hipoteza 1: Evropska sredstva vplivajo na zmanjševanje regionalnih razlik v članicah EU

Sistem finančne solidarnosti med državami deluje na osnovi sredstev EU, ki jih v proračun prispevajo pretežno bogatejše članice. Prav ta sredstva, kot ugotavljajo tuji avtorji, niso zanemarljivega pomena.

V literaturi obstaja veliko teorij o tem, da je kohezijska politika v zadnjih 2 desetletjih pripomogla k zmanjševanju regionalnih razlik in da se krepi trend konvergence BDP na prebivalca, ki jo prinaša enotni evropski trg. Vendar Komisiji predstavljeni empirični dokazi nakazujejo, da je predvsem enotni trg prispeval k zmanjšanju regionalnih razlik, kjer pa je kohezijska politika odigrala bistveno vlogo (Evropska komisija, 2011a).

Glavni problemi za nastanek regionalnih razlik v državah članicah po mnenju Oktayerja (2007, str. 118) predstavljajo: pomanjkanje razvoja, obrobnost, oddaljenost ali nedostopnost, izguba konkurenčnosti in posledica ekonomskega združevanja. Pri ocenjevanju uspešnosti strukturnih skladov na zmanjševanje regionalnih razlik, opozarja, je pomembno upoštevati, da spremembe regionalnih razlik same po sebi niso zadosten preizkus učinkovitosti kohezijske politike. Razlog za to naj bi predstavljali predvsem različni vplivi na regije tako s strani velikih sprememb v gospodarstvu kot tudi procesi evropskega združevanja. Vendar poudarja, da trendi v regionalnem razvoju lahko predstavljajo izhodišče, na osnovi katerega se lahko ocenjuje učinkovitost regionalne politike. V svoji študiji predstavlja vpliv kohezijske politike v Grčiji, Španiji, Portugalski in Irski, katerih BDP na prebivalca je v obdobju med 1988–2004 znašal precej pod povprečjem EU 15. Pri ocenjevanju učinka kohezijske politike na njihovo ekonomijo je opazoval trend stopnje rasti BDP na prebivalca. Skoraj vse 4 države so uspele dohiteti povprečje BDP na prebivalca EU. Povprečna stopnja rasti BDP na prebivalca v obdobju 1988–2004 znaša 2,1 %. V istem obdobju je povprečna stopnja rasti BDP na prebivalca Irske znašala 6,3 %. Španija in Portugalska sta imeli prav tako večjo stopnjo rasti od povprečja. Kot navaja povzetek, so imele države, z izjemo Grčije, boljšo stopnjo rasti po vstopu v EU.

Avtor je povzel mnoge raziskave (2007, str. 130) na področju vpliva evropskih sredstev na regionalni razvoj in v zaključku navaja, da ni mogoče z gotovostjo trditi, do katere mere sredstva strukturnih skladov pripomorejo h konkurenčnosti regij in kako dolgotrajni bodo ti učinki. Prav tako pa poudarja, da večina empiričnih rezultatov in gospodarski položaj nekaterih starih držav članic, ki so upravičene do strukturnih skladov, kažejo, da pomena

strukturnih skladov ni mogoče zanemariti. Kot ugotavlja, to pomeni, da naj bi velik del sredstev evropskih skladov v obdobju 2007–2013 po vsej verjetnosti prispeval k višji gospodarski rasti novo pridruženih članic.

Tvrdon (2012, str. 98) opisuje svoje ugotovitve na osnovi predstavljenega modela, in sicer: regije v novih državah članicah so se približale evropskemu povprečju v opazovanem obdobju, medtem ko so se obstoječe regionalne razlike povečale. Kot navaja Haček et al. (2010, str. 13), »ne gre dvomiti, da evropska regionalna politika *de facto* zmanjšuje razlike med bogatejšimi in revnejšimi državami članicami in da se zato posledično spreminja tudi razmerje ekonomske moči v EU. Seveda v ekonomski razvitosti med posameznimi državami članicami obstajajo še velike razlike, čeprav se ekonomski kazalci vseh revnejših držav članic počasi, a zanesljivo gibljejo proti povprečju celotne Unije.« Opisuje eno večjih zgodb o uspehu, natančneje Irsko, katere BDP na prebivalca je od leta 1960 zrasel od 60 % povprečja celotne EU na 82 %, pri čemer imajo po njegovem mnenju regionalni razvojni skladi gotovo precejšnje zasluge.

Vpliv strukturnih in kohezijskih skladov na regionalne razlike v obdobju 1995–2006 je proučeval tudi Kyriacou (2011). Njegove empirične ocene kažejo, da se lahko vpliv strukturnih skladov na regionalne razlike potencialno obrne nad določeno stopnjo koncentracije sredstev, ki predstavlja približno 1,6 % BDP države. V trenutnem programskem obdobju imajo vse nove države članice (razen Malte in Cipra) koncentracijo, ki presega ta prag, kar predstavlja posledice za želeno dodelitev sredstev po državah. Crespo-Cuaresma, Dimitz in Grünwald (2002) so izvedli empirično študijo za ugotavljanje, ali predstavlja članstvo v EU konvergentno spodbuden učinek na dolgoročno rast. V študiji ugotavljajo, da je učinek evropskega članstva pozitiven in asimetričen za dolgoročno gospodarsko rast. Po drugi strani pa rezultati študije kažejo, da relativno slabše razvite države najbolj pridobijo z dostopom do širšega tehnološkega okvira. Ederveen, Groot in Nahuis (2002) so v svoji analizi, ki temelji na standardnem neoklasičnem okviru rasti, ugotovili, da evropska podpora ni izboljšala uspešnosti rasti držav. So pa predložili nekaj dokazov, da se je izboljšala rast v državah s "pravimi" institucijami.

Beugelsdijk in Eijffinger (2005) sta opravila empirično študijo učinkovitosti strukturne politike v EU za 15 starih držav članic. V študiji sta testirala konvergenco pri starih državah članicah za obdobje 1995–2001, obravnavano z vidika moralnega hazarda. Zaključujeta, da so strukturni skladi dejansko imeli pozitiven vpliv in revnejše države, kot je Grčija, so dohitele bogatejše članice. Prav tako, glede na rezultate, uporabniki strukturnih skladov v nekaterih primerih dejansko niso upravičeni do sredstev in se zato lahko sredstva uporabijo neučinkovito.

Istočasno avtorji zagovarjajo, da kohezijska sredstva niso ključnega pomena za hitro rast članic, in navajajo druge dejavnike, ki k temu prispevajo. Gorzelak, Olejniczak, Kozak in Bienias (2012, str. 26) pišejo, da obstajajo primeri nenadne pospešene rasti manj razvitih

držav in regij, vendar opozarjajo, da je bila njihova hitra rast dosežena, preden so postale članice EU in da je članstvo pospešilo rast zaradi nove možnosti za mednarodno sodelovanje, kapitala, prenosa tehnologij in odpiranja evropskega trga dela in ne kot posledica pritekanja sredstev. Empirična raziskava, ki sta jo opravila Boldrin in Canova (2011), analizira vpliv strukturnih politik na razlike v dohodkih med državami in regijami za obdobje 1980–1996. Rezultat raziskave kaže, da ne obstaja trend, da regionalni dohodek na prebivalca narašča oziroma se razlika med zgornjo in spodnjo mejo distribucije ni spremenila. Avtorja trdita, da regionalna in strukturna politika služita predvsem redistribucijskemu namenu, motiviranem z naravo političnega ravnotežja, na katerem je EU zgrajena.

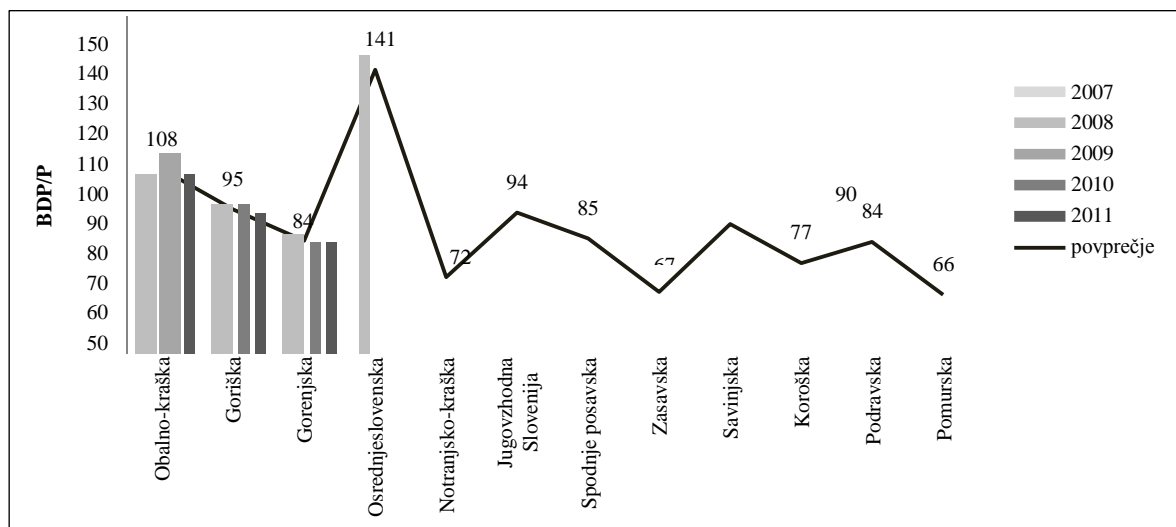
Bradley in Morgenroth (2004) poudarjata pomen upoštevanja drugih dejavnikov. Raziskava kaže, da so neposredni učinki strukturnih skladov ločeno precej skromni in razkrivajo dolgoročne koristi kohezijske politike EU, povezane z odzivnostjo zaostalih gospodarstev na zunanje priložnosti za trgovino in naložbe. Vaidere (2011, str. 170) navaja, da podatki kažejo, da je prišlo do pozitivnega razvoja na področju regionalne politike, čeprav neenakega. Razlike med državami članicami in regijami EU so ostale in se zaradi nedavne svetovne finančne in gospodarske krize tudi povečujejo. Sardadvar (2011, str. 270) pa poudarja, da so vse regije med seboj povezane in soodvisne glede na razvoj ravni proizvodnje. Model, predstavljen v njegovem prispevku, v ospredje kot kritični dejavnik regionalne rasti in posledično tudi vzrok naraščanja razlik med regijami postavlja človeški kapital.

Obstaja mnogo teorij in literature s tematiko kohezijske politike in njenega vpliva na regionalne razlike. Razvitih in argumentiranih je precej različnih študij in pristopov k ugotovitvi regionalnih razlik v državah članicah. Na osnovi predstavljenega bi težko podali enostranski zaključek, ki bi odgovoril na to precej kompleksno vprašanje. Menimo, da ne obstaja zadostno število argumentov, da evropska sredstva neposredno vplivajo na zmanjševanje regionalnih razlik v državah članicah, zato hipotezo 1 zavračamo.

5.2.2 Hipoteza 2: Največ evropskih sredstev (vključno s sredstvi za sofinanciranje države) prejmejo najmanj razvite regije

Kohezijska sredstva EU so usmerjena predvsem v manj razvite države in regije, saj so te najbolj potrebne pomoči. Glede na dejstvo, da so sredstva na voljo državam in regijam, ki ustrezajo določenim kriterijem, smo na ravni Slovenije preverili, ali najslabše razvite slovenske regije temu primerno prejmejo največ sredstev. Pomurska, zasavska, notranjsko-kraška in koroška regija predstavljajo najslabše razvite regije glede na BDP na prebivalca v obdobju od 2007 do 2011.

Slika 6: Grafični prikaz regionalnega BDP na prebivalca in povprečje od leta 2007 do 2011



Vir: Statistični urad RS, Nacionalni računi, Regionalni računi, 2012a.

Preverili smo, koliko sredstev je bilo v programskem obdobju 2007 do 2011 dodeljenih posamezni regiji. Javno dostopne podatke o višini dodeljenih sredstev smo razvrstili glede na regijo in leto dodelitve, kot v nadaljevanju prikazuje Tabela 16.

Tabela 16: Dodeljena evropska in državna sredstva po regijah od leta 2007 do 2011 in IRO (v milijonih evrov)

	2007	2008	2009	2010	2011	Skupaj	Sredstva na prebivalca*	IRO
Obalno-kraška	11,1	21,9	20,3	147,8	22,0	223,1	1.856,1	82,4
Goriška	14,2	92,1	32,5	21,6	30,4	190,7	591,6	93,8
Gorenjska	19,7	71,2	112,8	15,6	105,9	325,3	4.460,7	83,1
Osrednjeslovenska	9,4	55,9	285,2	152,2	144,4	647,1	2.491,3	8,7
Notranjsko-kraška	6,3	8,2	18,6	9,2	28,3	70,5	1.578,7	127
Jugovzhodna Slovenija	18,6	88,5	21,6	251,8	85,7	466,2	6.647,2	101,7
Spodnjeposavska	10,2	22,1	16,8	10,6	11,0	70,6	498,2	116,8
Zasavska	7,0	6,0	18,8	4,7	15,5	52,1	99,7	113,9
Savinjska	68,1	62,2	54,8	34,0	113,1	332,1	1.642,4	92,3
Koroška	6,4	50,9	12,4	55,1	11,6	136,4	2.621,0	103,9
Podravska	28,5	131,0	347,8	83,4	74,8	665,5	5.578,2	116,8
Pomurska	12,0	183,2	18,0	37,0	48,9	299,2	2.738,7	159,5
Slovenija	211,5	793,3	959,6	822,9	691,5	3.478,8	1.707,9	

Opomba: *Za izračun smo vzeli povprečno število prebivalstva regij od leta 2007 do 2011, Tabela 7. Sredstva na prebivalca so izračunana v evrih.

Vir: Evropski skladi, Seznam razpisov in upravičencev, 2013.

Višina dodeljenih sredstev po regijah se precej razlikuje. Največ dodeljenih sredstev v obdobju 2007 do 2011 je dobila podravska regija, in sicer 665 milijonov evrov, nato sledi osrednjeslovenska regija s 647 milijoni evrov in jugovzhodna Slovenija s 466 milijoni evrov. Savinjska regija je prejela 332, gorenjska 325, pomurska 299, obalno-kraška 223, goriška 191 in koroška 136 milijonov evrov. Precej manj dodeljenih sredstev sta prejeli spodnjeposavska in notranjsko-kraška regija, okoli 70 milijonov evrov, in zasavska 52 milijonov evrov.

Izbrani projekti se razlikujejo glede na obseg, trajanje in področje; temu primerno se razlikujejo tudi dodeljena sredstva. Predvsem izstopajo sredstva, dodeljena: podravski regiji v letu 2009 v višini 348 milijonov evrov, osrednjeslovenski regiji v letu 2009 v višini 285 milijonov evrov, v letu 2010 v višini 152 milijonov evrov in letu 2011 v višini 144 milijonov evrov, jugovzhodni Sloveniji v letu 2010 v višini 252 milijonov evrov, pomurski regiji v letu 2008 v višini 183 milijonov evrov, gorenjski regiji leta 2009 v višini 113 milijonov evrov in leta 2011 v višini 105 milijonov evrov, obalno-kraški regiji leta 2010 v višini 148 milijonov evrov in savinjski regiji leta 2011 v višini 113 milijonov evrov. Po pregledu ugotovimo, da omenjene višine sredstev izstopajo predvsem na račun naslednjih največjih projektov:

- 278 milijonov evrov je bilo leta 2009 dodeljenih Družbi za avtoceste v RS (v nadaljevanju DARS) v podravski regiji za izgradnjo avtocestnega odseka Slivnica–Draženci;
- 143 milijonov evrov je bilo leta 2009 dodeljenih Mestni občini Ljubljana v osrednjeslovenski regiji za nadgradnjo regijskega centra za ravnanje z odpadki;
- 129 milijonov evrov je bilo leta 2010 dodeljenih Direkciji RS za vodenje investicij v železniško infrastrukturo v obalno-kraški regiji za modernizacijo obstoječe železniške proge Divača–Koper;
- 123 milijonov evrov je bilo leta 2010 dodeljenih DARS v jugovzhodni Sloveniji za izgradnjo avtocestnega odseka Pluska–Ponikve;
- 95 milijonov evrov je bilo leta 2010 dodeljenih DARS v jugovzhodni Sloveniji za avtocesto Bič–Hrastje;
- 116 milijonov evrov je bilo leta 2008 dodeljenih DARS v pomurski regiji za izgradnjo avtocestnega odseka Beltinci–Lendava;
- 88 milijonov evrov je bilo leta 2011 dodeljenih Univerzi v Ljubljani v osrednjeslovenski regiji za novogradnjo Fakultete za kemijo in kemijsko tehnologijo in Fakultete za računalništvo in informatiko;
- 43 milijonov evrov je bilo leta 2009 dodeljenih Direkciji RS za ceste, namenjenih gorenjski regiji za poljansko obvoznico Škofje Loke;
- 41 milijonov evrov je bilo leta 2011 dodeljenih občinam iz Šaleške doline v savinjski regiji, namenjenih za celovito oskrbo s pitno vodo.

Drugim projektom je bilo dodeljenih manj kot 40 milijonov evrov, v večini predvsem iz Kohezijskega sklada in ESRR. Obsežnejši projekti posegajo predvsem na področje ravnanja, odvajanja in čiščenja odpadkov, oskrbo predelov s pitno vodo, posodabljanja in rekonstrukcije infrastrukture.

Za izločitev vpliva velikosti regije primerjamo število dodeljenih sredstev na prebivalca v posamezni regiji. Glede na rezultat jih razdelimo v 3 skupine, in sicer regije, ki prejmejo največ (več kot 4.000), srednje (prejmejo med 1.000 in 4.000) in najmanj (manj kot 1.000) evrov na prebivalca. Med regije, ki prejmejo največ dodeljenih sredstev, spadajo jugovzhodna Slovenija s 6.647 evri na prebivalca, sledita ji podravska regija s 5.578 in gorenjska regija s 4.461 evri na prebivalca. Nato sledijo regije s povprečno dodeljenimi sredstvi, in sicer pomurska regija prejme 2.739 evrov na prebivalca, sledi ji koroška regija z 2.621, osrednjeslovenska regija prejme 2.491, nato pa so še obalno-kraška s 1.856 evri na prebivalca, savinjska regija s 1.642 in notranjsko-kraška s 1.579 evri na prebivalca. Najmanj dodeljenih sredstev prejmejo goriška regija 592, spodnjeposavska 498 in daleč najmanj zasavska regija, in sicer 100 evrov na prebivalca. Dejstvo je, da so razlike v dodeljenih sredstvih na prebivalca po regijah precejšnje.

Hipotezo smo statistično preverili s koeficientom korelacije. Glede na dejstvo, da so leta 2006 predstavili stopnje IRO regij, ki naj bi služile kot merilo dodeljevanja sredstev v naslednjem programskem obdobju 2007–2013, smo preverili, ali so bila merila pri dodelitvi sredstev upoštevana. Za spremenljivki smo vzeli dodeljena evropska in državna sredstva po regijah skupaj in IRO regij po stopnji razvojne ogroženosti za programsko obdobje 2007–2013. Rezultat analize je naslednji: negativni koeficient korelacije ($-0,46$) kaže na to, da obstaja šibka negativna zveza med razvitostjo in količino prejetih sredstev, da torej bolj razvite regije v povprečju dobijo nekoliko manj sredstev. Stopnja značilnosti pri preizkusu značilnosti korelacijskega koeficienta je previsoka ($0,14$), da bi na osnovi tega zavrnili domnevo, da je korelacija v resnici drugačna od nič.

Če pogledamo dodeljena sredstva po regijah, dobijo zasavska, spodnjeposavska, notranjsko-kraška in koroška v obdobju od 2007 do 2011 skupaj najmanj dodeljenih sredstev. Te regije pa z izjemo spodnjeposavske predstavljajo tudi najslabše razvite regije glede na BDP na prebivalca. Prav tako slabše razvite regije ne dobijo največ dodeljenih sredstev, preračunano glede na število prebivalcev v regiji. Glede na test korelacije ne moremo z dovolj nizko verjetnostjo napake potrditi zastavljene hipoteze. Iz navedenih argumentov zaključujemo, da najslabše razvite regije ne prejmejo največ dodeljenih (evropskih in državnih) sredstev, zato hipotezo 2 zavračamo.

5.2.3 Hipoteza 3: Višina dodeljenih sredstev je praviloma tudi izplačana

Za vsako državo članico je predvidena določena višina evropskih sredstev kohezijske politike. Od članice je odvisno, ali bo uspela počrpati manj sredstev, kot je bilo

predvidenih, ali pa bo preseгла prag in počrpala več sredstev, kot je bilo zanj predvidenih. Stanje članic in uspešnost črpanja dodeljenih sredstev raziskujeta Heijman in Koch (2011, str. 55). Po zastavljenem modelu njuna primerjava med predvidenimi in dodeljenimi sredstvi nakazuje, da nekatere članice dobijo več, druge manj, kot jim je bilo dodeljenih sredstev. Države, ki v obdobju 2007 do 2013 prejemajo več, kot predvideva zastavljen model, so Poljska, Češka, Madžarska, Portugalska, Slovaška in Španija. Medtem ko trend nakazuje, da so prav Poljska, Češka in Madžarska najbolj uspešne, saj so iz prejšnjega programskega obdobja, ko so prejele premalo sredstev, uspele priti med članice, ki prejmejo več, kot predvideva model. Po drugi strani pa Bolgarija, Romunija, Avstrija, Belgija in Francija prejmejo manj finančne podpore, kot je bilo zanje po kohezijski politiki predvideno. Kot glavna vzroka avtorja navajata, da se lahko v državah članicah precej razlikujejo strokovna znanja glede privabljanja evropskih sredstev in da se lahko države razlikujejo po svoji absorpcijski zmogljivosti. Vendar, kot zaključujeta, denar ni dovolj, potrebni so projekti, da se lahko denar čim bolj učinkovito porabi.

Na primeru Slovenije smo zaradi nezanesljivosti pri pridobivanju podatkov precej omejeni. Omenili smo, da so sredstva izplačana v obrokih glede na samo izvajanje projekta. In sicer, če sredstva niso pravilno in v ta namen porabljen, se ne izplačajo v celoti ali pa se morajo vrniti. Če so sredstva v celoti ali vsaj v veliki večini izplačana, so bili projekti izpeljani pravilno in v skladu s politiko. Posledično sklepamo, da so bila sredstva učinkovito počrpana. Najprej smo preverili, koliko dodeljenih sredstev po OP v obdobju 2007 do 2013 je bilo dejansko izplačanih. Omenili smo, da obstajajo pravila glede upravičenosti do črpanja, in sicer velja pravilo $n + 3$ za leta 2007–2010 in pravilo $n + 2$ za leta 2011–2013, kar pomeni, da je treba sredstva EU, dodeljena za posamezna leta in posamezni sklad, porabiti najpozneje v 2 oziroma 3 letih. Končni datum upravičenosti do izplačila sredstev je 31. 12. 2015.

Tabela 17: Višina dodeljenih in izplačanih sredstev po OP od leta 2007 do 2013 (v milijonih evrov)

	Dodeljena sredstva	Izplačana sredstva	Odstotek realizacij
OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov	2.021	1.500	74
OP razvoj človeških virov	845	562	67
OP razvoj okoljske in prometne infrastrukture	1.868	567	30
Skupaj	4.734	2.628	56

Vir: G. Čufer, osebna komunikacija, 30. julij 2013

Vsem trem OP je bilo do 26. junija 2013 dodeljenih za 4,7 milijarde evrov sredstev. Višina izplačanih sredstev po programih OP se med seboj razlikuje. Odstotek realizacije je najvišji pri OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov, in sicer 74-odstotni, pri OP razvoj človeških virov je bilo izplačanih 67 % in pri OP razvoj okoljske in prometne

infrastrukture 30 % dodeljenih sredstev. Največje težave pri črpanju sredstev EU predstavlja področje OP razvoj okoljske in prometne infrastrukture, kjer je odstotek realizacije najnižji. Glavne vzroke za zamike pri dinamiki črpanja predstavljajo stečaji izvajalcev projektov, predvsem na področju gradbeništva, težave pri pridobivanju zemljišč in gradbenih dovoljenj ter dolgotrajni revizijski postopki v povezavi z javnimi naročili. Do omenjenega datuma je bilo izplačanih 2,6 milijarde evrov, kar skupno predstavlja 56-odstotno realizacijo.

Po navedbah MGRT se večji del razlike med dodeljenimi in izplačanimi sredstvi skriva v večjih projektih, ki trajajo dalj časa. Bistvena razloga predstavljata dejstvo, da se črpanje sredstev po posameznem projektu stopnjuje in eksponentno narašča s časom in da od potrditve posameznega projekta do dejanske izvedbe, večinoma zaradi priprave dokumentov, preteče precej časa.

Na osnovi pridobljenih podatkov je bilo iz OP izplačanih 56 % dodeljenih sredstev in ker smo skoraj pri koncu programskega obdobja, hipotezo 3 zavračamo.

5.2.4 Hipoteza 4: Regionalne razlike med slovenskimi regijami se v obdobju, ko so na voljo evropska razvojna sredstva, zmanjšujejo

Slovenija je geografsko zelo raznolika država, kar se odraža z gospodarskimi kazalniki, predvsem BDP. Namen zmanjševanja razlik med regijami je konvergenca regij po razvitosti. Pod konvergenco regij si predstavljamo, da se razvojne razlike med regijami uspejo ohranjati, še boljše, zmanjševati.

Razvojne razlike med regijami smo preverili na 2 načina. Najprej smo ugotavljali trend zmanjševanja regionalnih razlik v BDP na prebivalca med regijami, predvsem smo se osredotočili na najbolj razvito osrednjeslovensko ter najmanj razviti pomursko in zasavsko regijo. Rezultate smo dobili s primerjavo obdobja pred začetkom črpanja (2000 do 2006) in po začetku črpanja (2007 do 2011). Za dodatno preveritev smo naredili test enakosti varianc¹⁷ med BDP na prebivalca regij za leti 2006 in 2011.

Primerjava razvitosti regij nakazuje, da se razlike v BDP na prebivalca v obdobju 2000 do 2006 glede na izhodiščno osrednjeslovensko regijo in druge regije povečujejo (Tabela 18). In sicer, leta 2000 je BDP na prebivalca v pomurski regiji znašal 52,9 glede na osrednjeslovensko regijo. BDP na prebivalca se je nato spremenil na 51,9 v letu 2001, 50,5 v letu 2002, 48,4 v letu 2003 in 48,0 v letu 2004. V naslednjih letih BDP na prebivalca v pomurski regiji znaša 47,0 v letu 2005 in 45,4 v letu 2006. V opazovanem obdobju se je razlika v BDP na prebivalca med osrednjeslovensko in pomursko regijo povečala za 7,5 odstotne točke.

¹⁷ V statistiki meri statistično razpršenost določene spremenljivke okoli linije pričakovanih vrednosti.

Zasavska regija je v povprečju druga najslabše razvita oziroma ima za pomursko regijo najnižji BDP na prebivalca. V letu 2000 je BDP na prebivalca v zasavski regiji znašal 57,2 glede na osrednjeslovensko regijo. BDP na prebivalca je v naslednjem letu padel na 54,2 v letu 2001, na 52,7 v letu 2002 in na 50,3 v letu 2003. V naslednjih letih se je razlika povečala na 49,6 v letu 2004, 49,1 v letu 2005 in 46,7 letu 2006. V opazovanem obdobju se je razlika v BDP na prebivalca med osrednjeslovensko in zasavsko regijo povečala za 10,2 odstotne točke. Razlika v BDP na prebivalca se v obeh primerih med najbolj razvito osrednjeslovensko in najmanj razvitima pomursko in zasavsko regijo v prvem obdobju povečuje.

Tabela 18: Indeks regionalnega BDP na prebivalca v letih 2000–2006 (osrednjeslovenska regija je 100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Sprememba (2006–2000)
Obalno-kraška	78,5	77,4	77,9	75,6	75,4	74,1	74,0	–4,5
Goriška	71,2	71,3	71,1	67,9	66,8	66,2	64,9	–6,3
Gorenjska	64,7	65,1	65,2	63,1	63,3	61,6	60,0	–4,7
Notranjsko-kraška	58,7	56,3	56,0	53,1	52,5	50,9	49,8	–8,9
Jugovzhodna Slovenija	67,8	68,9	68,9	66,7	67,0	65,4	65,9	–1,9
Spodnjeposavska	64,0	63,3	64,2	58,9	58,6	59,6	57,6	–6,4
Zasavska	57,2	54,2	52,7	50,3	49,6	49,1	46,7	–10,2
Savinjska	65,4	64,0	65,2	62,6	62,5	62,5	60,8	–4,6
Koroška	61,0	61,3	59,7	56,7	55,8	56,0	54,1	–6,9
Podravska	60,1	59,8	60,8	58,0	58,3	57,9	57,8	–2,3
Pomurska	52,9	51,9	50,5	48,4	48,0	47,0	45,4	–7,5
Osrednjeslovenska	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Vir: Statistični urad RS, Nacionalni računi, Regionalni računi, 2012a.

V obdobju od leta 2007 do 2011, ko smo bili upravičeni do črpanja sredstev skladov EU, je BDP na prebivalca pomurske regije znašal 45,6. Razlika se je v naslednjih letih postopoma zmanjševala na 45,9 v 2008, 46,3 v 2009, 46,5 v 2010 in celo 48,3 v letu 2011. Razlika v BDP na prebivalca se je zmanjšala za 2,7 odstotne točke (Tabela 19).

V zasavski regiji je BDP na prebivalca v letu 2007 znašal 46,3 v primerjavi z osrednjeslovensko regijo. BDP na prebivalca se v naslednjih letih spremeni na 47,4 v letu 2008, na 46,9 v letu 2009 ter 47,8 v letih 2010 in 2011. Razlika v BDP na prebivalca se je zmanjšala za 1,5 odstotne točke. Razlika v BDP na prebivalca med najbolj razvito osrednjeslovensko in najmanj razvitima pomursko in zasavsko regijo se v drugem obdobju zmanjšuje.

Tabela 19: Indeks regionalnega BDP na prebivalca v letih 2007–2011 (osrednjeslovenska regija je 100)

	2007	2008	2009	2010	2011	Sprememba (2011–2007)
Obalno-kraška	74,6	76,5	76,5	77,6	76,3	1,7
Goriška	66,8	68,0	66,5	66,7	66,2	–0,6
Gorenjska	60,2	60,6	57,8	58,7	59,8	–0,4
Notranjsko-kraška	50,4	51,2	51,0	50,7	50,6	0,2
Jugovzhodna Slovenija	66,3	67,4	64,9	65,8	66,0	–0,3
Spodnjeposavska	58,5	60,1	60,3	60,2	61,0	2,5
Zasavska	46,3	47,4	46,9	47,8	47,8	1,5
Savinjska	61,1	63,5	62,6	64,1	65,4	4,3
Koroška	54,5	55,1	52,8	53,1	55,2	0,7
Podravska	58,6	59,6	58,8	59,0	59,5	0,9
Pomurska	45,6	45,9	46,3	46,5	48,3	2,7
Osrednjeslovenska	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Vir: Statistični urad RS, Nacionalni računi, Regionalni računi, 2012a.

Preverimo spremembe BDP na prebivalca med drugimi regijami v prvem in drugem obdobju, kot je preračunano v Tabeli 18 in Tabeli 19. Razlika v BDP na prebivalca med osrednjeslovensko in:

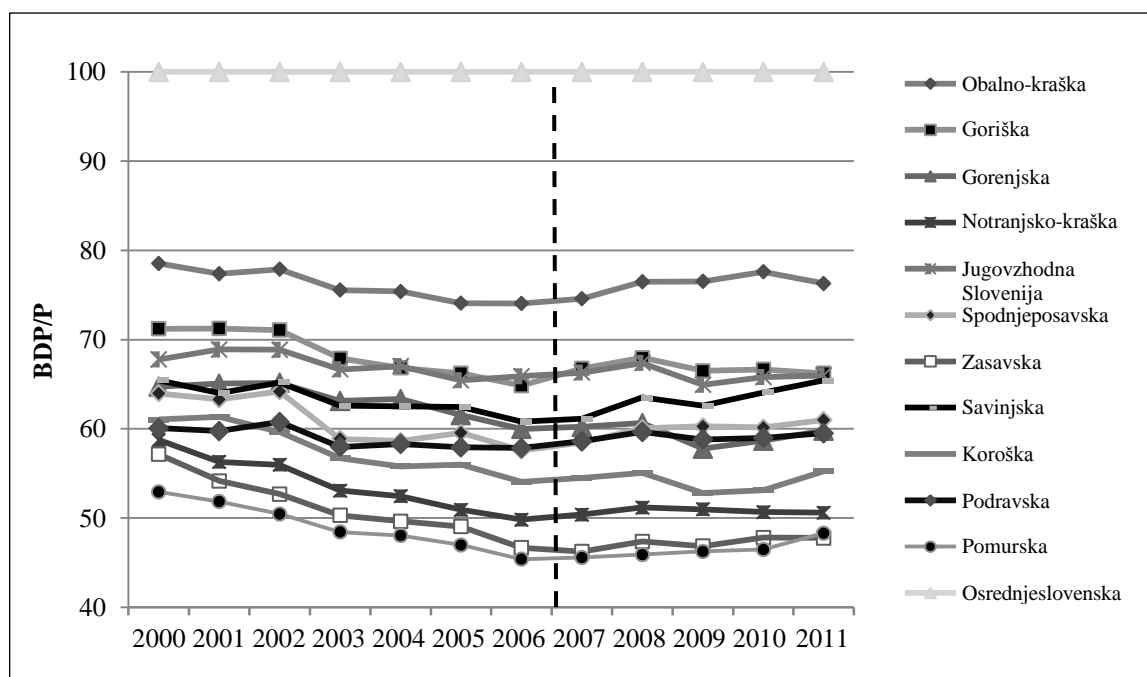
- obalno-kraško regijo se je v prvem obdobju spremenila iz 78,5 na 74,0 (povečala za 4,5 odstotne točke). V naslednjih letih se je razlika zmanjšala iz 74,6 na 76,3 (za 1,7 odstotne točke);
- goriško regijo se je v prvem obdobju spremenila iz 71,2 na 64,9 (povečala za 6,3 odstotne točke), prav tako v naslednjih letih iz 66,8 na 66,2 (povečala za 0,6 odstotne točke);
- gorenjsko regijo se je v prvem obdobju spremenila iz 64,7 na 60,0 (povečala za 4,7 odstotne točke), prav tako v naslednjih letih iz 60,2 na 59,8 (povečala za 0,4 odstotne točke);
- notranjsko-kraško regijo se je v prvem obdobju spremenila iz 58,7 na 49,8 (povečala za 8,9 odstotne točke). V naslednjih letih se je razlika zmanjšala iz 50,4 na 50,6 (za 0,2 odstotne točke);
- jugovzhodno slovenijo se je v prvem obdobju spremenila iz 67,8 na 65,9 (povečala za 1,9 odstotne točke), prav tako v naslednjih letih iz 66,3 na 66,0 (povečala za 0,3 odstotne točke);
- spodnjeposavsko regijo se je v prvem obdobju spremenila iz 64,0 na 57,6 (povečala za 6,4 odstotne točke). V naslednjih letih se je razlika zmanjšala iz 58,5 na 61,0 (za 2,5 odstotne točke);

- savinjsko regijo se je v prvem obdobju spremenila iz 65,4 na 60,8 (povečala za 4,6 odstotne točke). V naslednjih letih se je razlika zmanjšala iz 61,1 na 65,4 (za 4,3 odstotne točke);
- koroško regijo se je v prvem obdobju spremenila iz 61,0 na 54,1 (povečala za 6,9 odstotne točke). V naslednjih letih se je razlika zmanjšala iz 54,5 na 55,2 (za 0,7 odstotne točke);
- podravsko regijo se je v prvem obdobju spremenila iz 60,1 na 57,8 (povečala za 2,3 odstotne točke). V naslednjih letih se je razlika zmanjšala iz 58,6 na 59,5 (za 0,9 odstotne točke).

V prvem obdobju so se razlike v BDP na prebivalca regij v primerjavi z osrednjeslovensko regijo brez izjeme povečevale. V poznejšem obdobju so se razlike v BDP na prebivalca med izhodiščno osrednjeslovensko regijo in 8 regijami zmanjševale (v povprečju za 1,8 odstotne točke), predvsem na račun počasnejše gospodarske rasti osrednjeslovenske regije. Izjeme v tem trendu ostajajo le gorenjska, goriška in jugovzhodna Slovenija, kar pomeni, da so se razlike še vedno povečevale (v povprečju za manj kot pol odstotne točke).

V naslednjem grafu je prikazan regionalni BDP na prebivalca glede na izhodiščno osrednjeslovensko regijo in druge regije. Opažamo, da se v prvem obdobju razlike povečujejo (predvsem med najslabše razvitimi regijami) in v drugem obdobju postopoma zmanjšujejo.

Slika 7: Indeks regionalnega BDP na prebivalca od leta 2000 do 2011 (osrednjeslovenska regija je 100)



Vir: Statistični urad RS, Nacionalni računi, regionalni računi, 2012a.

Predstavljene regionalne spremembe so predvsem posledica hitre gospodarske rasti regij v prvem obdobju. BDP na prebivalca osrednjeslovenske regije se je povečal iz 14.975 na 22.267 evrov (skoraj 50 odstotkov), medtem ko se je v drugem obdobju spremenil iz 24.506 na 24.695 evrov (dober odstotek).

Tabela 20: Regionalni BDP na prebivalca za obdobji 2000–2006 in 2007–2011 (v evrih) in indeks

	2000	2006	Indeks	Absolutna razlika	2007	2011	Indeks	Absolutna razlika
Obalno-kraška	11.760	16.486	140	4.726	18.278	18.838	103	560
Goriška	10.664	14.442	135	3.777	16.362	16.354	100	8
Gorenjska	9.693	13.359	138	3.666	14.760	14.764	100	4
Osrednjeslovenska	14.975	22.267	149	7.293	24.506	24.695	101	188
Notranjsko-kraška	8.797	11.095	126	2.297	12.350	12.498	101	147
Jugovzhodna Slovenija	10.147	14.672	145	4.524	16.248	16.294	100	45
Spodnjeposavska	9.580	12.818	134	3.238	14.328	15.061	105	733
Zasavska	8.560	10.396	121	1.836	11.336	11.800	104	464
Savinjska	9.798	13.538	138	3.740	14.977	16.156	108	1.179
Koroška	9.141	12.038	132	2.897	13.355	13.640	102	285
Podravska	8.996	12.881	143	3.885	14.363	14.696	102	332
Pomurska	7.928	10.109	128	2.181	11.171	11.929	107	758
Slovenija	10.908	15.464	142	4.557	17.135	17.620	103	485

Vir: Statistični urad RS, Nacionalni računi, Regionalni računi, 2012a.

Primerjali smo tudi regionalne BDP na prebivalca in izračunali absolutne razlike za obdobja, ko regije niso prejemale evropskih razvojnih sredstev in ko so regije prejemale evropska razvojna sredstva. Glede na izračunane indekse ugotovimo, da so imele vse regije v drugem obdobju nižji indeks BDP na prebivalca kot v prvem obdobju. Iz Tabele 20 je tako razvidno, da je rast BDP na prebivalca v prvem obdobju precej višja kot v drugem obdobju, predvsem v osrednjeslovenski regiji, jugovzhodni Sloveniji, podravski in obalno-kraški regiji, kjer je v letu 2006 BDP na prebivalca višji približno za slabo polovico (glede na leto 2000). V letu 2011 so razlike v BDP na prebivalca (glede na leto 2007) pri vseh regijah višje za največ 8 %.

Hipotezo smo preizkusili tudi na osnovi testa enakosti varianc glede na podatke BDP na prebivalca ob koncu opazovanih obdobj. Ob koncu prvega obdobja, leta 2006, znaša varianca 10.691.365. Glede na podatke ob koncu drugega obdobja, leta 2011, znaša varianca 12.520.735. Preizkus smo opravili z uporabo F-testa, ki nam pokaže rezultat 1,17, kar pomeni, da so razlike v BDP na prebivalca v letu 2011 glede na statistični test višje kot v letu 2006. Razlike se torej niso zmanjšale, kot smo želeli preveriti, temveč so se celo

povečale. Preizkus pa pokaže tudi zelo visoko stopnjo značilnosti (0,80), kar pomeni, da ne moremo trditi, da so opažene razlike posledica sistematičnih gibanj in ne golega naključja.

Primerjava medregionalnih razlik v prejšnjem obdobju nakazuje, da so se razlike v BDP na prebivalca med osrednjeslovensko in slabše razvitimi regijami povečale, predvsem na račun hitre gospodarske rasti osrednjeslovenske regije. V poznejšem obdobju se je gospodarska rast drastično upočasnila, kar pomeni, da se razlike v večini niso povečevale, temveč glede na osrednjeslovensko regijo ponekod tudi zmanjševale. Omeniti je treba pomanjkljivost predstavljene analize, in sicer upoštevanje spremembe razlik samo glede na osrednjeslovensko regijo. Za dodatno preveritev smo opravili še statistični test, ki je upošteval medsebojne razlike vseh regij, vendar rezultat ni statistično značilen. Menimo, da regionalne spremembe niso tako značilne, da bi zadoščale kot argument trenda zmanjševanja regionalnih razlik, zato hipotezo 4 zavračamo.

SKLEP

Regionalne razlike ostajajo pomembno osrednje vprašanje na področju kohezijske politike. Po pregledu tuje literature na področju vpliva evropskih skladov na regionalne razlike bi težko podali enostranski odgovor. Vsekakor ne gre oporekati, da so obstoječe regionalne razlike tako specifične glede na države, da bi jih s težavo posplošili in izpostavili razlog zaostanka. Na področju regionalne politike je mogoče zaslediti veliko raziskav in zastavljenih modelov za proučevanje učinka evropskih sredstev in ugotavljanje medsebojne povezanosti. Z gotovostjo ni mogoče trditi, da obstaja model, ki bi upošteval vse možne dejavnike in okoliščine, po katerem bi lahko proučili medsebojno korelacijo, torej ne obstajajo dokazi o tem, da bi sredstva iz strukturnih skladov neposredno vplivala na zmanjševanje regionalnih razlik v Evropi.

Rezultati regionalnega razvoja naj bi se kazali v izboljševanju standarda, kar smo z analizo tudi preverjali. Analiza je pokazala, da na področju regionalne politike ne obstaja enotno mnenje glede uspešnosti zmanjševanja regionalnih razlik držav članic z evropskimi skladi. Obstajajo raziskave, ki govorijo v dobro evropskim skladom, in prav tako obstajajo raziskave in avtorji, ki na osnovi svojih zastavljenih modelov in analiz trdijo nasprotno. Ugotavljamo, da regije, ki so najslabše razvite v smislu BDP na prebivalca in IRO, ne prejmejo največ dodeljenih sredstev. Obstajajo precejšnje regionalne razlike v tem, koliko dodeljenih sredstev na prebivalca prejmejo posamezne regije. Na eni strani prejme regija več kot 6.600 evrov na prebivalca, na drugi pa lahko regija dobi manj kot 100 evrov na prebivalca. Iz tega zaključujemo, da sredstva že v osnovi niso enakomerna ali vsaj dodeljena na najbolj pomoči potrebna področja. Glede izplačanih sredstev ugotavljamo, da je bilo do polovice leta 2013 od vseh dodeljenih sredstev (po vseh treh OP) skupno dejansko izplačanih le 56 %, torej smo prejeli komaj dobro polovico dodeljenih sredstev. Če se osredotočimo na regionalne razlike, lahko zaključimo, da so se v prvem obdobju regionalne razlike glede na osrednjeslovensko regijo povečale, in sicer predvsem na račun hitre rasti BDP, v poznejšem obdobju pa se je gospodarska rast upočasnila, zato so se regionalne razlike postopoma začele zmanjševati. Vendar trend ni tako značilen oziroma očiten, da bi ga lahko pripisali učinku prejemanja sredstev iz evropskih skladov. Za potrditev tovrstnega argumenta bi verjetno morali upoštevati vsaj še prihodnje programsko obdobje 2014–2020 ter analizirati podatke o prejemanju evropskih sredstev in spremembi BDP na prebivalca. Odgovor na osrednje vprašanje, ali se učinek evropskih sredstev odraža v gospodarskem razvoju regij, bi zelo težko podali, saj na izbranih kazalnikih ni zaslediti večjih posrednih ali neposrednih učinkov.

Uspešnost regionalne politike je odvisna od zastavljenih razvojnih programov, strategije regije ter učinkovitosti izvajanja programov. Menimo, da bi se za izboljšanje stanja na področju črpanja evropskih sredstev morali osredotočiti na področje dodelitve sredstev, decentralizacijo oblasti in odpravo administrativnih ovir. Sredstva bi prvotno morala biti namenjena najslabše razvitim regijam (glede na BDP in izračunan IRO) in skrbno izbranim

projektom, ki bi v največji meri pripomogli k dvigu življenjskega standarda v regiji. Veliko literature nakazuje na dejstvo, da trenutna decentralizacija oblasti predstavlja velik problem. Raziskava evropskih podeželskih regij (Erhart, 2007, str. 15) je pokazala, da regije, ki zaostajajo v razvoju, nimajo jasne strategije razvoja in poleg politične nekonsistentnosti niso uspele vzpostaviti sodelovanja z višjimi (nacionalnimi in EU) nivoji oblasti. Za uspešno izvajanje regionalne politike je izjemnega pomena sodelovanje med različnimi nivoji uprave in Komisijo. Sodelovanje je pomembno predvsem zato, ker Komisija izbira projekte in zagotavlja sredstva za sofinanciranje, medtem ko lokalna raven pravzaprav izvaja projekte. Večja decentralizacija bi zato vsekakor pripomogla k izboljšanju črpanja in posledično tudi izvajanja zastavljenih programov. Administrativne ovire preprečujejo učinkovitejše črpanje sredstev, predvsem v samem izvrševanju proračuna RS, javnih naročanjih in sami reviziji postopkov javnega naročanja. Na tem področju se že pripravljajo potrebne spremembe omenjenih zakonov. Na predlog Komisije se bo ustanovila strokovna skupina za javna naročila, ki bo pospešila pregled razpisnih dokumentacij.

Zgodba o regionalni politiki, katere priča smo bili do sedaj, se šele začinja. Menimo, da bomo v prihodnosti videli še precej novih možnosti, izboljšav, novih instrumentov in na splošno drugačnega pristopa k odpravljanju regionalnih razlik. Kot vedno je bistvenega pomena, da se iz trenutne situacije naučimo, kaj delamo narobe in kako bi lahko stvari izboljšali, da bomo dosegli želene rezultate. Slovenija se je na splošno precej dobro znašla na področju regionalne politike in temu primerno uspešno črpa razpoložljiva sredstva. Temu ne gre oporekati. Pod točko 4. člena Uredbe o regionalnih razvojnih programih (Ur.l. RS št. 69/12) so jasno zapisana splošna merila za uvrščanje regijskih projektov; merila glede na vsebino ali namen (učinki na gospodarsko rast, delovna mesta, vpliv na okolje itd.), glede na sinergijski učinek (regionalna celovitost, razvojne specializacije itd.) in glede na finančno učinkovitost (učinek glede na vložena finančna sredstva). Upravičeno pa se lahko vprašamo, ali so bila vsa merila res dosledno upoštevana in sredstva najbolje porabljena ali samo porabljena. Morda se odgovor na to vprašanje skriva drugje. Če se navežemo na ugotovitve Resinovičeve (2011, str. 95), Slovenija po prepoznavanju kohezijske politike izstopa v primerjavi z drugimi članicami, po drugi strani pa smo zelo slabi pri prepoznavanju njenih koristi.

Razvoj je dolgotrajen proces, ki se ne zgodi čez noč. Vse razvitejše države so potrebovale čas in primerne pogoje, da so prišle do tega, tudi Slovenija. Pokrajine in regije so si med seboj tako različne z geografskega, socialnega in ekonomskega vidika, da je nesmiselno pričakovati enak napredek v razvoju. Vedno bodo države z manj in bolj razvitimi regijami, bistvo uspešne države je, da zmanjšuje ali pa vsaj poskuša zmanjševati razlike med regijami. In kot lahko ugotovimo, je Slovenija na področju zmanjševanja regionalnih razlik precej aktivna.

LITERATURA IN VIRI

1. Akhmetov, D. (2009). Essay for the Advanced Economics of European Integration Microeconomic Aspects. *Regional disparities in the European Union*. Najdeno 20. junija 2013 na spletnem naslovu ies.fsv.cuni.cz/default/file/download/id/14119
2. Armstrong, M., & Taylor, J. (2000). *Regional Economic and Policy*. Oxford: Blackwell Publishers Inc.
3. Barca, F., McCann, P., & Rodriguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.
4. Boldrin, M., & Canova, F. (2001). Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies. *Economic Policy*, (16), 207–253.
5. Bradley, J., & Morgenroth, E. (2004). *A Study of the Macroeconomic Impact of the Reform of EU Cohesion Policy*. Dublin: Economic and Social Research Institute.
6. Crespo-Cuaresma, J., Dimitz, M., & Grünwald, D. (2002). *Growth, Convergence and EU Membership*. Vienna: Foreign Research Division, Oesterreichische Nationalbank.
7. De Konig, R. (2002). A Legal basis for Public Internal Financial Control (PICF). *Newsletter SIGMA – OECD*. Najdeno 28. januarja 2013 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/34858936.PDF>
8. Ederveen, S., Groot, H., & Nahuis, R. (2002). Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy. *Blackwell Publishing*, 59(1), 17–42.
9. Erhart, V. (2007). *Razlike v razvitosti območij glede na gostoto naseljenosti in upoštevanje tega kriterija pri izvajanju razvojnih politik v kmetijstvu* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska Fakulteta.
10. Eurostat. (2006). Regions in the European Union. *Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2006/EU-27*. Najdeno 1. julija 2013 na spletnem naslovu http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF
11. Eurostat. (2011). NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics, National structures (EU). Najdeno 5. novembra 2012 na spletnem naslovu http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/correspondence_tables/national_structures_eu
12. Eurostat. (2012). National Accounts, GDP and main accounts. Najdeno 1. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>

13. Evropski skladi. (2012). Vrednotenje 2007–2013. Najdeno 20. junija 2013 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/studije-in-vrednotenja/studije-in-vrednotenja-za-programsko-obdobje-2007-2013/vrednotenja-2007-2013/operativni-program-razvoja-cloveskih-virov>
14. Evropski skladi. (2013). Seznam razpisov in upravičencev. Najdeno 30. julija 2013 na spletnem naslovu <http://www.eu-skladi.si/razpisi#c1=upravicenec&c0=5>
15. Evropska komisija. (2006). Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006. Najdeno 5. maja 2013 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0025:EN:PDF>
16. Evropska komisija. (2007). Cohesion policy 2007–2013. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
17. Evropska komisija. (2008). Vprašanja in odgovori: Poročilo o napredku akcijskega načrta za krepitev nadzorne vloge Evropske komisije pri deljenem upravljanju strukturnih ukrepov. *Evropa Press Release*. Najdeno 28. januarja 2013 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-08-673_sl.htm?locale=sl
18. Evropska komisija. (2009). Vrnjena več kot milijarda davkoplačevalskega denarja. *Novice, Regije in lokalni razvoj*. Najdeno 28. januarja 2013 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/news/regions/091029_sl.htm
19. Evropska komisija. (2011a). Study on the Impact of the Single Market on Cohesion: Implications for Cohesion Policy, Growth and Competitiveness. Najdeno 12. julija 2013 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/single_market/single_market_report.pdf
20. Evropska komisija. (2011b). European Union Regional Policy. *Growth Factors in the Outermost Regions*. Najdeno 10. septembra 2012 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/rup_growth/rup_growth_sum_en.pdf
21. Evropska komisija. (2012). The OLAF report 2011. Najdeno 28. januarja 2013 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2011/olaf_report_2011_en.pdf
22. Evropska komisija. (2013). The OLAF report 2012. Najdeno 28. junija 2013 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2012/olaf_report_2012_en.pdf
23. Gorzelak, G., Olejniczak, K., Kozak, M., & Bienias, S., (2012). Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice. Warsaw: Ministry of Regional Development.
24. Haček, M., Brezovšek, M., Bačlija, I., & Nahtigal, L. (2010). *Procesi regionalizacije in nadaljnji razvoj slovenskega šolskega sistema* (končno poročilo, projektna naloga). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Hazl, V., Vertelj, T., Sirc, P., Pirih, T., Planinšič, N., Rajšelj, S., & Šega, P. (2012). *Korak za korakom do nepovratnih sredstev EU*. Maribor: Založba Forum Media, d. o. o.

26. Heijman, W., & Koch, T. (2011). The allocation of financial resources of the EU Structural Funds and Cohesion Fund during the period 2007–2013. *Agriculture Journals – Czech*, 57(2), 49–56. Najdeno 2. junija 2013 na spletnem naslovu <http://www.agriculturejournals.cz/publicFiles/35539.pdf>
27. Higgins, B. H., & Savoie, D. J. (1994). *Regional development theories and their application*. New Jersey: The State University.
28. Korenič, R., Mavec, B., & Strnad, B. (2011). *Regionalni račun Republike Slovenije, Viri in metode št. 13*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
29. Kyriacou, A. P. (2011). The Impact of EU structural funds on regional disparities within member states. Najdeno 20. septembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.usc.es/congresos/xix-eeep/descargas/papers/3C1.pdf>.
30. Milatovič, J. (2003). *Zahteve EU za ureditev notranjega nadzora*. Gradivo iz izobraževanja za pridobitev naziva državni notranji revizor. Ljubljana: Center za razvoj financ.
31. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2011). Upravljanje s sredstvi EU. Najdeno 20. septembra 2012 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/upravljanje_s_sredstvi_eu/
32. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2012). Programsko obdobje 2007–2013. Najdeno 20. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/upravljanje_s_sredstvi_eu/financni_instrumenti_eu/sredstva_kozezijske_politike/programsko_obdobje_2007_2013/
33. Ministrstvo za finance Republike Slovenije. (2013). Proračun. Najdeno 20. septembra 2013 na spletni strani http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/neto_polozaj_drzavnega_proracuna_rs_do_proracuna_eu/
34. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. (2012). Letno poročilo 2011 o izvajanju operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.
35. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. (2013). Vlada RS sprejela Poročilo o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007–2013. Najdeno 25. aprila 2013 na spletnem naslovu http://www.mgrt.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/2159/9118/d8bb009cf5bcff5ab481eb555d872979/
36. Ministrstvo za zunanje zadeve. (2013). Naslednji večletni finančni okvir Evropske unije za obdobje 2014–2020. Najdeno 5. avgusta 2013 na spletnem naslovu http://www.mzz.gov.si/si/evropske_politike/aktualno/naslednji_vecletni_financni_okvir_evropske_unije_za_obdobje_2014_2020/
37. Mrak, M., Mrak, M., & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba.
38. Oktayer, N. (2007). Regional policy and structural funds in the European Union: The Problem of Effectiveness. Najdeno 5. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/16/1125/13241.pdf>

39. Oplotnik, Ž., & Križanič, F. (2002). *Models of Local Government Finance: Is the Optimal Model a Real Option? – Review of Slovenian Experience*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
40. Pašakarnis, G., Morley, D., & Malienė, V. (2012). Rural development and challenges establishing sustainable land use in Eastern. Najdeno 5. novembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.deepdyve.com/lp/elsevier/rural-development-and-challenges-establishing-sustainable-land-use-in-gIcx5ouxqw>.
41. Pečar, J. (2006). *Regije 2006 – izbrani socioekonomski kazalniki po regijah*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
42. Pečar, J. (2008). *Regije 2008 – izbrani socioekonomski kazalniki po regijah*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
43. Pečar, J. (2012). *Bruto domači proizvod – regionalni pregled*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
44. Pečar, J., & Kavaš, D. (2006). *Metodologija izračuna indeksa razvojne ogroženosti za obdobje od 2007 do 2013*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
45. Peschel, K. (1997). *Regional Growth and Regional Policy Within the Framework of European Integration*. Heidelberg: Institute for Regional Research at the University of Kiel.
46. Pirtovšek, M. (2007). *Statistična analiza trajnostnega razvoja regij evropske unije* (magistrsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
47. *Pojasnilo NUTS*. Najdeno 3. februarja 2012 na spletnem naslovu www.docstoc.com/docs/116719511/NUTS-pojasnilo
48. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2010). *Revizijsko poročilo Črpanje sredstev evropskega proračuna*. Maribor: Računsko sodišče Republike Slovenije.
49. Resinovič, V. (2011). *Prepoznavnost in koristi kohezijske politike Evropske unije: Primer Slovenije* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
50. Ribičič, C. (1998). *Regionalizem v Sloveniji*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
51. Sardadvar, S. (2011). Growth and disparities in Europe: Insight from a spatial growth model. Najdeno 10. septembra 2012 na spletnem naslovu <http://online.library.wiley.com/doi/10.1111/j.1435-5957.2011.00384.x/abstract>
52. Seljak, J. (2000). *Merjenje uravnoveženega razvoja* (doktorska disertacija). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
53. Senior Nello, S. (2009). *The European Union Economics, Policies and History* (2nd ed.). New York: McGraw - Hill.
54. Senjur, M. (2002). *Razvojna ekonomika: teorije in politike gospodarke rasti in razvoja*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

55. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2008). Arhivsko spletno mesto. Cilji in sredstva kohezijske politike 2007–2013. Najdeno 13. septembra 2012 na spletnem naslovu http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/cilji_in_sredstva_kohezijske_politike_2007_2013/index.html
56. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2011). Področja lokalne samouprave, Pokrajine. Najdeno 20. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/
57. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2012). Arhivsko spletno mesto. Kohezijska politika po letu 2013. Najdeno 14. oktobra 2012 na spletnem naslovu http://www.arhiv.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_po_letu_2013/index.html
58. Spiezia, V. (2003). Measuring regional economies. *Statistics Brief OECD*. Najdeno 20. junija 2013 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/std/15918996.pdf>.
59. Statistični urad Republike Slovenije. (2004). Statistične regije do leta 2000. Najdeno 4. februarja 2013 na spletnem naslovu http://www.stat.si/doc/reg/stat_regije%20do%202000.doc
60. Statistični urad Republike Slovenije. (2005). *Statistični letopis*. Pregled po statističnih regijah. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
61. Statistični urad Republike Slovenije. (2012a). Nacionalni računi, Regionalni računi. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
62. Statistični urad Republike Slovenije. (2012b). Podatkovni portal – Prebivalstvo. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
63. Sumner, A. (2004). *Economic Well-being and non-economic Well-being*. Research Paper (30). London: United Nations University, World Institute for Development Economics Research.
64. Šuc, D. (2012). *Črpanje sredstev kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2011*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
65. Šušteršič, J., Rojec, M., & Mrak, M. (2001). *Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo v EU*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
66. Tvrdon, M. (2012). Cohesion Policy, Convergence and Regional Disparities: the case of the European Union. *WSEAS Transactions on Business and Economics*, 9(2), 89–99.
67. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. (2012). *Ekonomski izzivi 2013 – Sprememba stanja in reforme trga dela v obdobju krize*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

68. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. (2013). *Poročilo o razvoju 2012, kazalniki razvoja Slovenije*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
69. Uredba Evropske skupnosti. *Uradni list ES* št. 1059/2003, 1888/2005, 105/2007, 176/2008, 31/2011.
70. Uredba o Standardna klasifikacija teritorialnih enot. *Uradni list RS* št. 28/2000, 9/2007.
71. Ušeničnik, R. (2012). *Financiranje pokrajin in finančna podpora EU* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za Upravo.
72. Vaidere, I. (2011). The impact of regional and cohesion policy on the economic development of the EU. Najdeno 5. septembra 2012 na spletnem naslovu <http://www.eejournal.ktu.lt/index.php/EIS/article/view/1092>
73. Villaverde, J., & Maza, A. (2011). Regional Disparities in the EU – Are They Robust to the Use of Different Measures and Indicators? Najdeno 19. septembra 2013 na spletnem naslovu http://www.sieps.se/sites/default/files/2011_4.pdf
74. Vlaj, S. (2012). Lokalna samouprava nove oblasti v glavnem ne zanima. *Glas Občin, Glasilo Združenja občin Slovenije*. Najdeno 10. marca 2013 na spletnem naslovu http://www.zdruzenjeobcin.si/e_files/datoteke/4/GlasObcin_feb2012_NET.PDF
75. Vrišer, I. (1999). Upravnopolitične razdelitve Slovenije v preteklosti. *Pokrajine v Sloveniji*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, Služba za lokalno samoupravo.
76. Zakon o državni statistiki. *Uradni list RS* št. 45/95, 9/01.
77. Zakon o dopolnitvi Zakona o financiranju občin. *Uradni list RS* št. 36/2011.
78. Zakon o financiranju občin. *Uradni list RS* št. 32/2006-UPB1, št. 123/2006.
79. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o financiranju občin. *Uradni list RS* št. 57/2008.
80. Zakon o interventnih ukrepih. *Uradni list RS* št. 94/2010.
81. Zakon o uravnoveženju javnih financ. *Uradni list RS* št. 40/2012.
82. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. *Uradni list RS* št. 83/03-UPB1, št. 93/05-ZSRR-1.
83. *Zakonodaja*. Status presežnih pravic. V. Najdeno 15. junija na spletnem naslovu <http://zakonodaja.com/zakon/ziprs1314/7-clen-status-preseznih-pravic-porabe>
84. Walsh, J. (2004). Razvoj Kohezijskega sklada. V *Inforegio Panorama* (3–7). Bruselj: Urad za publikacije.

PRILOGA

Priloga 1: Seznam kratic

BDP	Bruto domači proizvod
BDV	Bruto dodana vrednost
BND	Bruto nacionalni dohodek
CLRAE	angl. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope)
DARS	Družba za avtoceste Republike Slovenije
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
ES	Evropska skupnost
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
ESR	Evropski sklad za ribištvo
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
EUR	Evro
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
IRO	Indeks razvojne ogroženosti
ISPA	angl. Instrument for Structural Policies for pre-Accession (Instrument predpristopnih strukturnih politik)
LAU	angl. Local Administrative Units (Lokalne administrativne enote)
MF	Ministrstvo za finance
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
NUTS	angl. Nomenclature of Territorial Units for Statistics (Nomenklatura statističnih teritorialnih enot)
OBB	angl. Operating Budgetary Balance (Neto stanje nacionalnega proračuna držav članic do proračuna EU)
OECD	angl. Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)

OLAF	fra. Office de Lutte Anti-Fraude (Urad za boj proti goljufijam)
OP	Operativni program
PHARE	angl. Poland and Hungary Assistance for Restructuring their Economies (Finančna pomoč pri prestrukturiranju gospodarstva Poljske in Madžarske)
RS	Republika Slovenija
SKD	Standardna klasifikacija dejavnosti angl. Special Accession Programme for Agriculture and Rural
SAPHARD	Development (Posebni pristopni program za razvoj podeželja in kmetijstva)
SKM	Standard kupne moči
SKTE	Standardna klasifikacija teritorialnih enot
SURS	Statistični urad Republike Slovenije Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno
SVLR	politiko
UMAR	Urad za makroekonomske analize in razvoj
ZFO	Zakon o financiranju občin