

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

MAGISTRSKO DELO

**STRUKTURNA POLITIKA EU IN USPOSOBLJENOST LOKALNIH
SKUPNOSTI ZA KORIŠČENJE SREDSTEV STRUKTURNIH
SKLADOV**

LJUBLJANA, DECEMBER 2004

MARJETA PODPESKAR

1. UVOD	1
2. PROCES EVROPSKE INTEGRACIJE	4
2.1. EVROPSKE POGODBE IN FAZE V PROCESU INTEGRACIJE	4
2.2. EVROPSKA SKUPNOST IN EVROPSKA UNIJA	6
2.3. INSTITUCIJE IN ORGANI EVROPSKE UNIJE	7
2.3.1. <i>Evropski svet (European Council)</i>	8
2.3.2. <i>Evropska komisija (European Commission)</i>	8
2.3.3. <i>Svet EU (Council of EU) ali Svet ministrov</i>	8
2.3.4. <i>Evropski parlament (European Parliament)</i>	9
2.3.5. <i>Odbor regij in Odbor za gospodarsko in socialno politiko</i>	10
2.3.6. <i>Evropska investicijska banka - EIB</i>	11
2.4. POLITIKE EVROPSKE UNIJE	11
2.4.1. <i>Regionalna politika</i>	12
2.4.2. <i>Strukturni skladi</i>	14
2.4.3. <i>Druge oblike finančnih pomoči, ki dopolnjujejo strukturne sklade</i>	18
2.4.4. <i>Predpristopna pomoč kandidatkam za članstvo v EU</i>	20
3. REGIONALNA POLITIKA V SLOVENIJI	21
3.1. REGIONALNA POLITIKA V SLOVENIJI DO LETA 2000	21
3.2. REGIONALNA POLITIKA V SLOVENIJI PO LETU 2000 IN NJENE PRAVNE PODLAGE	23
3.3. TEMELJNI DOKUMENTI ZA VODENJE REGIONALNE POLITIKE	26
3.3.1. <i>Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)</i>	27
3.3.2. <i>Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS)</i>	28
3.3.3. <i>Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS)</i>	29
3.3.4. <i>Državni razvojni program 2001-2006 (DRP)</i>	31
3.3.5. <i>Programski dokumenti za Evropsko unijo</i>	31
3.4. NOSILCI REGIONALNE STRUKTURNE POLITIKE	36
3.4.1. <i>Svet za strukturno politiko</i>	37
3.4.2. <i>Javna agencija RS za regionalni razvoj (ARR)</i>	38
3.4.3. <i>Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja</i>	38
3.4.4. <i>Regionalne razvojne agencije (RRA)</i>	39
3.5. TERITORIALNA ČLENITEV SLOVENIJE	40
4. GLOBALIZACIJA IN LOKALNA SAMOUPRAVA	41
4.1. ODNOS MED DRŽAVO IN LOKALNO SKUPNOSTJO	42
4.2. FINANCIRANJE LOKALNIH SKUPNOSTI	43
4.2.1. <i>Financiranje lokalnih skupnosti po Evropski listini lokalne samouprave</i>	45
4.2.2. <i>Financiranje lokalnih skupnosti v Sloveniji</i>	45
4.2.3. <i>Dodatni viri financiranja</i>	48
4.3. REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE	51
4.3.1. <i>Upravna reforma v Sloveniji</i>	51
4.3.2. <i>Problematika velikosti slovenskih občin</i>	53
5. RAZISKAVA PRIPRAVLJENOSTI LOKALNIH SKUPNOSTI NA KORIŠČENJE SREDSTEV STRUKTURNIH SKLADOV	56
5.1. NAMEN IN CILJ RAZISKAVE	56
5.2. RAZISKOVALNA HIPOTEZA	56
5.3. METODOLOGIJA IN VZOREC LOKALNIH SKUPNOSTI	56
5.4. ANALIZA PODATKOV IN REZULTATI RAZISKAVE	58
5.4.1. <i>Organizacijski vidik</i>	58
5.4.2. <i>Kadrovski vidik</i>	63
5.4.3. <i>Finančni vidik</i>	65
5.4.4. <i>Predlogi za izboljšave</i>	69

6. PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE PRIPRAVLJENOSTI LOKALNIH SKUPNOSTI ZA ČRPANJE SREDSTEV EVROPSKIH SKLADOV	71
7. SKLEP.....	72
8. LITERATURA	75
9. VIRI.....	78
10. PRILOGE	1

1. UVOD

Globalizacija je svetovni fenomen, ki pomembno vpliva na življenje ljudi povsod po svetu. Svetovno prebivalstvo jo sprejema na dva načina ali kot grožnjo ali kot čudežno rešitev. Prvim pomeni grožnjo prevlade multinacionalk in kapitala nad suverenimi državami, drugim pa moč za ozdravitev vseh svetovnih in lokalnih problemov. Ne glede na to, da proces globalizacije združuje in zbližuje do nedavnega oddaljene kraje in njihova gospodarstva, pa zahteva vse bolj lokalno delovanje in s svojimi načeli razvija odgovornost za gospodarski razvoj tudi na lokalni ravni. Centralne oblasti morajo vse bolj delegirati naloge in odgovornosti na regionalne oz. celo lokalne oblasti (Brezovšek et.al., 2003, str.203).

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo moramo v globalizacijskih procesih in popolnoma novih razmerah poiskati učinkovite institucionalne in sistemske rešitve, ki bodo pripomogle k trajnemu razvoju. Sedanja centralizirana državna institucionalna struktura in model razvojnih mehanizmov temelji na 193 občinah, od katerih je slaba polovica takih, ki imajo manj kot pet tisoč prebivalcev in manj kot pet zaposlenih v svoji upravi.

Šmidovnik (Šmidovnik, 1998, str. 1070) ugotavlja, da je z ustanovitvijo novih občin leta 1995 nastala izrazita centralizacija sistema, ki je bila za Slovenijo problematična tako v tehničnem, kot v političnem pogledu. Težišče upravljanja javnih zadev, ki je bilo prej na občinah, se je premaknilo na državo. Obenem je prišlo do neracionalne teritorialne razdrobljenosti državnih upravnih enot, ki so bile za izvajanje državne uprave ustanovljene na sedežih nekdanjih občin. Vmesni prostor med državo in občinami pa je ostal prazen. Sedanje razprave kažejo na nujnost ustanovitve druge ravni lokalne samouprave - pokrajin oz. regij, ki so po izkušnjah drugih držav Evropske unije najprimernejši prostor za določene naloge iz državne pristojnosti in tudi za veliko število javnih nalog širšega lokalnega pomena.

Vmesno stopnjo med državo in lokalnimi skupnostmi naj bi opredelila Zakon o pokrajinah in Zakon o ustanovitvi pokrajin, ki sta v pripravi. Predhodno je potrebno počakati še na ustavne spremembe, ki bodo ustanovitev pokrajin omogočile. Z ustanovitvijo pokrajin bi se lahko zaključilo oblikovanje slovenske lokalne samouprave. To pa bi omogočilo reševanje odprtih vprašanj, ki se posredno vežejo na organizacijo državne uprave v prostoru med lokalno skupnostjo in državo (decentralizacija javne uprave). Pokrajina bi postala nosilec razvoja v prostoru in izvajalec dejavnosti, ki jih v tem prostoru nihče ne opravlja oz. jih opravljajo lokalne skupnosti s številnimi, predvsem finančnimi težavami. Dosledneje in predvsem kvalitetnejše pa bi bilo moč uveljavljati tudi načelo subsidiarnosti, po katerem nižja teritorialna skupnost izvaja vse javne zadeve, ki jih je sposobna izvajati, višja raven pa le tiste, ki jih je mogoče učinkoviteje opravljati na višji ravni.

V marcu leta 2000 je vlada sprejela Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE), v kateri je predpisala standardno klasifikacijo kot obvezen nacionalni standard za evidentiranje, zbiranje, obdelovanje, analiziranje, posredovanje in izkazovanje statističnih podatkov na ravni teritorialnih enot. Med drugim se standardna klasifikacija teritorialnih enot uporablja tudi v podporo regionalnemu razvoju in merjenju učinkov regionalne politike ter pri harmonizaciji regionalnih podatkov za potrebe poročanja Evropski uniji. Po standardni klasifikaciji teritorialnih enot je celoten teritorij Slovenije razdeljen na enajst ravni. Prvih pet ravni je vsebinsko smiselno razčlenjenih tako, da vsebinsko ustrezajo tudi nomenklaturi Evropske unije. Za potrebe strukturnih skladov Evropske unije sta pomembna predvsem dva nivoja, NUTS 2¹ in NUTS 3, saj se kriteriji za določitev območij, upravičenih do sredstev strukturnih skladov, vežejo na ta dva nivoja.

Predlog Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki je bil februarja 2004 prvič obravnavan v državnem zboru Republike Slovenije, bi do uveljavitve pokrajin vzpostavil institucionalni okvir za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja na regionalni ravni.

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo je država postala upravičena prejemnica finančne podpore evropskih strukturnih in kohezijskega sklada. Resorna ministrstva bodo prevzela polno odgovornost za uresničevanje projektov, kar pa velja tudi za lokalne skupnosti in ostale končne prejemnike pomoči. Zaradi navedenega je nujno povezovanje ter usposabljanje uprav lokalnih skupnosti z razvojnimi institucijami in podjetji na državni, regionalni in lokalni ravni.

Država mora na eni strani zagotoviti konkurenčno in stabilno ekonomsko okolje, na drugi pa s svojo proaktivno politiko podjetja usposablјati in spodbujati k čim hitrejšemu prilagajanju strukturnim spremembam. Z razvojnimi programi lahko ustvarja trg za nova znanja na različne načine - s tem, da uvaja programe usposablјanja, s katerimi povezuje najnovejše tuje znanje z domačim, tako tudi spodbuja internacionalizacijo podjetij, povezave podjetij s strateškimi partnerji ipd. (Antončič et al., 2002, str. 40).

Potrebno bo tudi spodbujanje notranjega podjetništva v sicer formalizirani in hierarhični organizacijski strukturi državne uprave. Antončič med drugimi ugotavlja (Antončič et al., 2002, str. 37), da vlada sicer ima finančna sredstva za uspešen prenos tehnologije na trg, vendar ji manjka poslovnih znanj, še posebno o trženju in distribuciji, ki so potrebna za uspešno komercializacijo.

Teza, da bo dobra usposobljenost lokalnih skupnosti pripomogla k učinkovitejšemu pridobivanju finančnih sredstev iz skladov Evropske unije, me je vodila k proučevanju možnosti, ki bi jih lokalne skupnosti v tem prelomnem obdobju lahko izkoristile.

¹ NUTS - Nomenclature des Unites Territoriale pour Statistique

Namen magistrskega dela je na podlagi proučevanja stanja spodbuditi razmišljanje uprav lokalnih skupnosti v smislu sistematičnega spremljanja državnih in evropskih finančnih spodbud in aktivno vključevanje pri koriščenju sredstev. To bi posledično vodilo v boljšo absorpcijsko sposobnost razpoložljivih virov in pospešen razvoj lokalnega okolja.

Identificirati želim glavne probleme pri vzpostavljanju institucionalne strukture, ki bo omogočala kar najbolj učinkovito sodelovanje evropske, državne in lokalne ravni, poiskati vzroke za slabo sodelovanje državne in lokalne ravni ter podati okvirne predloge za uspešno sodelovanje v prihodnosti.

Splošni cilj magistrskega dela je predstaviti bistvo regionalne politike, njene pretekle in sedanje vzrode za spodbujanje regionalnega razvoja na nivoju Evropske unije in Slovenije in na nivoju lokalnih skupnosti proučiti usposobljenost za koriščenje razpoložljivih sredstev Evropske unije.

V magistrskem delu si zastavljam naslednje cilje:

- v prvem delu s teoretičnega vidika predstaviti osnovna izhodišča delovanja Evropske unije, njene razvojne usmeritve ter politike in način institucionalnega funkcioniranja
- v drugem delu na državnem nivoju opredeliti regionalno politiko v Sloveniji, njene temeljne razvojne mejnike in pravne podlage ter na ravni lokalnih skupnosti opozoriti na problematiko pravne ureditve odnosov med državo in lokalnimi skupnostmi
- v tretjem delu zaokrožiti teoretična spoznanja z ugotovitvami o usposobljenosti lokalnih skupnosti za pridobivanje finančnih sredstev evropskih strukturnih in kohezijskega sklada.

V prvem in drugem analitično - teoretičnem delu magistrske naloge se bom posluževala proučevanja različne strokovne literature tujih in domačih avtorjev s področja regionalnega razvoja v Evropski uniji in Sloveniji ter s področja lokalne samouprave. Za poznavanje problematike je potrebno proučevanje aktualne zakonodaje na omenjenih področjih. V pomoč mi bodo tudi različni prispevki in strokovni članki ter analize institucij, ki proučujejo regionalni razvoj in pripravljajo strokovne podlage za sprejem strateških dokumentov (Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Služba vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, Inštitut za ekonomska raziskovanja v Ljubljani ipd.).

Zaradi aktualnega prilagajanja domače zakonodaje zakonodaji Evropske unije ter aktivnega institucionalnega prilagajanja spremenjenim okoliščinam, bom poskušala v določenih primerih nakazati slabosti obstoječega sistema in predvideti spremembe in razvoj v prihodnje.

V tretjem delu magistrske naloge bom uporabila raziskovalni pristop. S pomočjo vprašalnika bom izvedla raziskavo o organizacijski, kadrovski in finančni usposobljenosti lokalnih skupnosti za črpanje finančnih sredstev iz skladov Evropske unije. Delo bom zaključila z oblikovanjem praktičnih predlogov za izboljšanje v skladu z analizo raziskave in pridobljenimi teoretičnimi spoznanji.

2. PROCES EVROPSKE INTEGRACIJE

Evropska integracija je nenehen proces. V svojih začetkih je Evropska unija prehajala različne stopnje razvoja, ki so temeljile predvsem na postopnem prenašanju samostojnosti na skupno nadnacionalno skupnost.

Literatura v 20. stoletju omenja več poskusov najrazličnejšega združevanja, predvsem z namenom povrniti državam udeleženkam vero v možen skupni razvoj, ki sta ga 1. in 2. svetovna vojna destruktivno porušila. Prav zaradi tega razloga so bile evropske države izredno nezaupljive pri odločitvah za sodelovanje v meddržavnih povezavah, kjer so se morale za skupne cilje odpovedati tudi delu svoje samostojnosti. Prav v primeru Evropske skupnosti za premog in jeklo (predhodnica Evropske gospodarske skupnosti in kasneje Evropske unije) so države članice izrazile svojo pripravljenost, da se odpovejo delu svoje samostojnosti v prid močnejše, skupne samostojnosti.

Na tem mestu se bom omejila le na najpomembnejše mejnike v procesu združevanja evropskih narodov v skupno gospodarsko, denarno in politično evropsko zvezo.

2.1. Evropske pogodbe in faze v procesu integracije

Potek evropskih integracijskih procesov lahko razdelimo v tri faze (Ješovnik, 2000, str. 12):

- Pariški sporazum o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (18. april 1951/52²)
- Rimska pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (25. marec 1957/58³)
- maastrichtska Pogodba o Evropski uniji I (7. februar 1992/93⁴) in amsterdamske Pogodbe o Evropski uniji II (17. junij 1997/99⁵)

² Pogodba je stopila v veljavo 25. julija 1952

³ Pogodba je stopila v veljavo 1. januarja 1958

⁴ Pogodba je stopila v veljavo 1. novembra 1993

⁵ Pogodba je stopila v veljavo 1. maja 1999

Glavni cilj **Pariškega sporazuma** je bil odpraviti različne trgovinske ovire in ustvariti skupni trg, na katerem se bosta premog in jeklo iz držav članic lahko prosto gibala. Zagotovljen naj bi bil tudi prost pretok kapitala in delavcev iz obeh sektorjev.

Bistvene naloge **Rimske pogodbe** o ustanovitvi EGS, ki so jih morale izpolniti članice Skupnosti so bile:

- oblikovanje skupnega trga med državami članicami, kar pomeni ustanovitev carinske unije (odprava carinskih dajatev, uvoznih kvot in drugih trgovinskih ovir in uvedbo skupne carinske tarife do držav nečlanice) in
- udejanjanje štirih osnovnih svobod (prostega pretoka blaga, gibanja plačanih delavcev, svobode ustanavljanja podjetij in svobode neodvisnih oseb in podjetij, da opravljajo storitve, ter prostega pretoka kapitala (Moussis, 1999, str. 34)).

Poleg ustanovitve skupnega trga s carinsko unijo je Rimska pogodba opredelila tudi splošne smernice za skupne politike na nekaterih področjih in dopustila možnost, da države članice s splošnim soglasjem uvedejo nekatere skupne politike. Omenjena pogodba je predstavljala zaradi svoje narave in obsega do sprejema maastrichtske pogodbe temeljni dokument med vsemi Evropskimi pogodbami.

Maastrichtska Pogodba o Evropski uniji I je prvič presegla izključno gospodarski značaj integracije, saj so si podpisniki zadali cilj, da nadgradijo enotni evropski trg najprej s popolno gospodarsko, nato pa še s politično unijo. Poglavitni cilj je bil utrditi notranji trg, ki je bil leta 2002 nadgrajen z denarno unijo, prizadevala pa si je vzpostaviti tudi skupno zunanjo in notranjo politiko. Evropska unija si je v omenjeni pogodbi zastavila naslednje cilje (Vršaj, 2002, str. 119):

- spodbujati uravnotežen trajni gospodarski in socialni napredek ob visoki ravni zaposlenosti s pomočjo notranjega trga ter gospodarsko in denarno unijo
- uveljaviti evropsko identiteto z izvajanjem skupne zunanje in varnostne politike, ki bi vodila k politiki skupne obrambe
- zaščititi pravice in koristi državljanov z uvajanjem državljanstva EU
- razvijati EU kot prostor svobode, varnosti in pravičnosti
- ohranjati in razvijati evropski pravni red in zagotavljati učinkovite mehanizme in institucije

Maastrichtska Pogodba o EU I je uresničila tudi željo po poenotenju in konsolidiranju treh Skupnosti (Evropske skupnosti za premogovništvo in jeklo, Evropske gospodarske skupnosti in Evropske skupnosti za jedrsko energijo) in je temeljno EGS preimenovala v enotno pravno ime – Evropska skupnost (ES). ES predstavlja tudi prvi steber Evropske Unije (EU), ki združuje tri temeljne stebre, ki jih bom predstavila v nadaljevanju.

Amsterdamska pogodba o Evropski uniji II je oblikovala bolj demokratično Evropo ob poudarku na spoštovanju človekovih pravic in demokratičnih načel v državah članicah. Viden je bil tudi napredek pri zadevah, ki so se nanašale na prosto gibanje državljanov,

medtem ko je istočasno omogočila bolj učinkovit boj proti organiziranemu kriminalu (Temeljni akti Evropskih skupnosti, 2002).

Pogodba o EU II je temeljila na štirih temeljnih ciljih (Ješovnik, 2000, str. 35):

- zaposlovanje, socialna listina in državljsanske pravice - države članice so se zavezale, da bodo skupaj reševale politiko zaposlovanja in se zavzele za spodbujanje izobraževanja, ki bo zagotavljalo kvalificirano in fleksibilno delavno silo v EU
- okrepitev sodelovanja znotraj Schengenskega sporazuma in odpravljanje zadnjih ovir pri prostem gibanju ljudi
- igranje vidnejše vloge pri urejanju svetovnih problemov in bolj aktivna skrb za evropske gospodarske interese na svetovnih trgih
- spodbujanje nadaljnje širitve EU in skrb za večjo učinkovitost evropskih ustanov in institucij

Amsterdamska pogodba se je zadnjemu cilju približala predvsem z razširitvijo postopka soodločanja tako v parlamentu kot v svetu ministrov ter večinskega glasovanja v svetu ministrov. Vendar bi bila potrebna nova sprememba Pogodbe o EU ali celo nova pogodba, da bi lahko izvedli reformo ustanov in jim omogočili delovanje v kontekstu več kot dvajsetih držav članic (Slovenija v Evropski uniji, 2002, str. 16).

V Rimu je bila 29.10.2004 podpisana Pogodba o ustavi za Evropo – **Evropska ustava**⁶, ki nadomešča glavne, že obstoječe pogodbe z enotnim besedilom⁷. Razdeljena je na štiri poglavja - prvo poglavje opredeljuje Evropsko unijo, njene vrednote, cilje, pristojnosti, postopke odločanja in institucije, drugo poglavje zajema Listino o temeljnih človekovih pravicah, tretje poglavje opisuje politike in delovanje Evropske unije, četrto poglavje pa končne določbe, vključno s postopki za sprejetje in spreminjanje Ustave. Ustava bo stopila v veljavo takrat, ko jo bodo ratificirale vse države članice.

2.2. Evropska skupnost in Evropska unija

Pogodba o EU I iz Maastrichta loči zgradbo Evrope na tri stebre (glej slika 1 na str. 8), ki se ločijo med seboj v glavnem na osnovi procesa sprejemanja odločitev:

- prvi steber je Evropska skupnost, kot kolektivno ime za tri skupnosti – Evropsko skupnost za premog in jeklo, Evropsko gospodarsko skupnost in Evropsko skupnost za jedrsko energijo
- drugi steber predstavlja skupna zunanja in varnostna politika

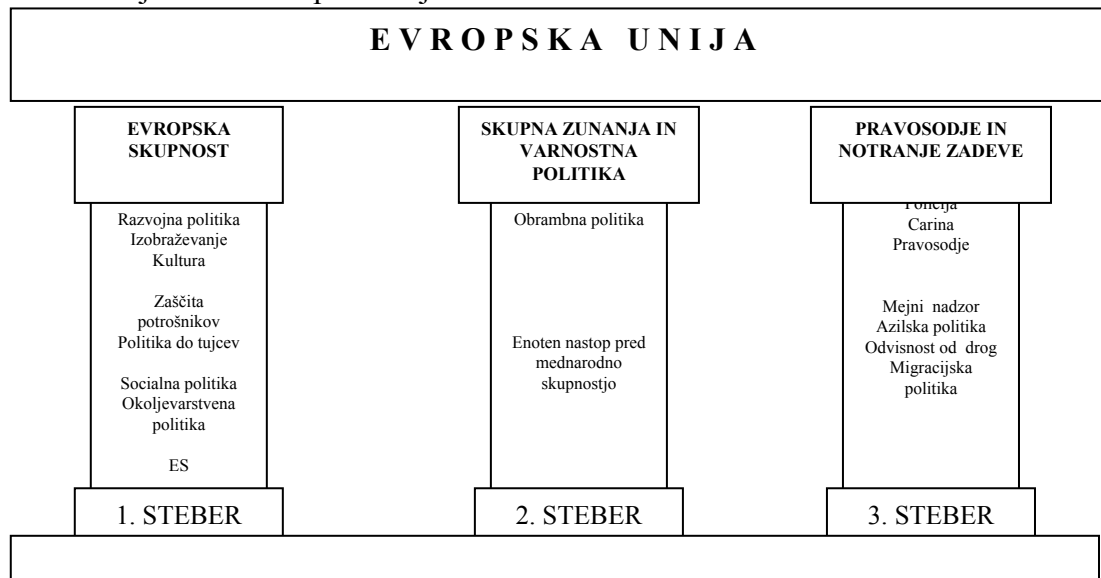
⁶ Dodatne informacije je možno dobiti na naslovu: <http://evropa.gov.si/ustava>, 8.11.2004 ali <http://europa.eu.int/futurum>

⁷ Ustava spoštuje obstoječo delitev pristojnosti med državami članicami na eni strani in Evropsko unijo na drugi strani. Razmejevanje je sedaj poenostavljeno – Ustava jih razdeli v tri kategorije: izključne pristojnosti EU ostajajo iste; skupne pristojnosti sedaj dodatno vključujejo področje svobode, varnosti in pravice; v dopolnilne in pomožne dejavnosti EU so bil dodan šport, upravno sodelovanje, turizem in civilna zaščita, ki so jih doslej urejale države same.

- tretji steber pa pravosodje in notranje zadeve.

Prvi steber je nadnacionalne narave, kar pomeni, da z njim upravljajo institucije EU, kar je tudi razlika po kateri se loči od ostalih dveh stebrov, ki sta še vedno izključno v domeni

Slika 1: Trije stebri Evropske unije



Vir: Ješovnik, 2000, str. 31

držav članic. Poudariti je potrebno, da je najbolj delujoč in aktiven prvi steber oz. Evropska skupnost, saj vsebuje vse skupne politike in vso zakonodajo, ki je opredeljena v treh prvotnih pogodbah.

Izgradnja temeljev drugega oz. tretjega stebra oz. skupne zunanje in varnostne politike ter pravosodja in notranjih zadev šele poteka in so jo države članice formalno opredelile leta 1993 v maastrichtski pogodbi, ter nadgradile v amsterdamski pogodbi.

2.3. Institucije in organi Evropske unije

S predstavitevijo institucij in organov evropske skupnosti želim predvsem postaviti institucionalni okvir in opredeliti zakonodajno in izvršilno funkcijo akterjev evropske politike ter opredeliti organe, ki se ukvarjajo s področjem strukturne politike. V okviru Evropske unije delujejo institucije, ki sprejemajo obvezujoče pravne akte (Svet EU, Evropska komisija, Evropski parlament, Sodišče Evropskih Skupnosti in Evropsko računsko sodišče) in organi, ki opravljajo bolj svetovalno funkcijo (Odbor za gospodarske in socialne zadeve, Odbor regij, Evropska investicijska banka, Evropska banka za obnovo in razvoj, Evropska centralna banka ter Odbor stalnih predstavnikov držav članic – COREPER).

Za institucionalno ureditev je značilna svojevrstna razdelitev zakonodajne in izvršilne funkcije, ki sta v nacionalnih sistemih praviloma strogo ločeni. Zakonodajno in izvršilno funkcijo si delita Evropska komisija in Svet EU, Evropski parlament, ki pa ima praviloma v nacionalnih sistemih zakonodajno funkcijo, nastopa v EU bolj kot posvetovalni in nadzorni organ. Izjema je postopek soodločanja, kjer ima tudi Evropski parlament zakonodajno funkcijo. Prav zaradi navedenih značilnosti, bo eden bodočih izzivov Evropske unije tudi institucionalna prenova sistema odločanja.

2.3.1. Evropski svet (European Council)

Evropski svet⁸ je najvišje politično telo v Evropski uniji. Sestavljajo ga predsedniki držav oz. predsedniki vlad držav članic. Njegova vloga je bila opredeljena v maastrichtski Pogodbi o EU I, kjer so predstavniki določili poslanstvo Evropskega sveta v smislu pripravljavanja političnih načrtov in določanja strategije nadaljnje izgradnje EU. Pobudnica za pripravo pogajanj pri pripravi Evropskega sveta je Evropska komisija.

Evropski svet zagotavlja politične spodbude potrebne za sprejem različnih politik Evropske skupnosti, vodje držav in vlad pa ne sprejemajo pravnih aktov, ki bi formalno zavezovali države članice, ampak svoje odločitve objavljajo v skupnih deklaracijah, ki vsebujejo smernice in splošne direktive za prihodnje ukrepe Evropske unije.

2.3.2. Evropska komisija (European Commission)

Evropska komisija je glavna izvršilna institucija EU in deluje kot javna uprava EU. Vlade držav članic za pet let imenujejo v komisijo svoje komisarje, ki pa so od svojih nacionalnih vlad neodvisni. Evropska komisija tako deluje kot neodvisni strokovni organ. Po svoji funkciji daje mnenja in zakonodajne predloge Svetu EU, je zunanji predstavnik in pogajalec skupnosti in med drugim skrbi za izvajanje pravil skupnega, notranjega trga in zaščito evropskega pravnega reda.

Evropska komisija je organizirana na dva načina. Večino dela opravijo generalni direktorati (DG – Directorates General), le-ti pa imajo skupne službe (Generalni sekretariat Evropske komisije, Pravna služba, Služba za stike z javnostmi, EUROSTAT ipd.), ki so organizirane horizontalno.

2.3.3. Svet EU (Council of EU) ali Svet ministrov

⁸ Zaradi podobne terminologije pogosto prihaja do zamenjav med institucijami kot so: Evropski svet, ki je predstavljen v tč. 2.3.1., Svet EU, ki je predstavljen v tč. 2.3.3. in Svet Evrope, ki je od EU neodvisna mednarodna organizacija, ki je bila ustanovljena leta 1949 in združuje okrog 40 Evropskih držav. V okviru Sveta Evrope deluje tudi Kongres lokalnih in regionalnih oblasti.

Svet EU je glavna institucija Evropske unije za sprejemanje (pa tudi dopolnjevanje in zavrnitve) zakonodajnih predlogov za primarno in sekundarno zakonodajo na nadnacionalni ravni. Sestavljajo ga ministri držav članic, zato ga imenujemo tudi Svet ministrov. Na predlog Evropske komisije Svet EU sam ali pa v sodelovanju z Evropskim parlamentom sprejema evropsko zakonodajo. Pomembne odločitve se sprejemajo **s soglasjem**⁹, kar pomeni, da so glasovi večjih in manjših članic enako vredni in vsaka od članic lahko zaustavi proces. Drugi način sprejemanja odločitev je **kvalificirana večina**¹⁰, kjer mora določen predlog dobiti zadostno število glasov, ki so med države članice porazdeljeni po ključu.

Predsedovanje v svetu se izmenjuje vsakih šest mesecev. Prednost takega krožnega načina je v tem, da lahko vsaka država članica v času svojega predsedovanja pokaže kar največjo mero učinkovitosti in ustvari politično konkurenco pri odločanju o pomembnih zadevah. Na drugi strani pa prinaša tudi slabosti, saj lahko predsedstvo države članice sovpada z nacionalnim volilnim obdobjem in lahko vnaša v evropski integracijski proces politično nestabilnost.

2.3.4. Evropski parlament (European Parliament)

Evropski parlament prestavlja in zastopa državljane držav članic Evropske unije. Po prvotnih pogodbah je bila vloga parlamenta izključno svetovalna, njegove pristojnosti pa so se s časom širile. Danes izvaja štiri funkcije; zakonodajno, proračunsko, politično in funkcijo spremljanja. Na tem mestu se bom omejila zgolj na zakonodajno funkcijo. V parlamentu deluje 20 parlamentarnih odborov, med drugimi obstaja tudi Odbor za regionalno politiko, regionalno načrtovanje in odnose z regionalnimi in lokalnimi oblastmi.

Evropski parlament lahko **pri sprejemanju zakonodaje** uporabi različne proceduralne možnosti v okviru parlamentarnih postopkov, ki veljajo za določena področja. Največjo moč daje Evropskemu parlamentu postopek **obveznega soglasja**, možna je uporaba **postopka soodločanja, sodelovanja, posvetovanja in možnost proračunskega nadzora**.

Prvi postopek je **postopek obveznega soglasja**, s katerim Evropski parlament rešuje odprte probleme na naslednjih zakonodajnih področjih (Ješovnik, 2000, str. 76):

- področje kohezijskega in strukturnih skladov
- ratificiranje mednarodnih pogodb, posebej pridružitvenih pogodb novih članic
- na področju državljskih pravic

⁹ S soglasjem se sprejemajo zakonodajni predlogi na področju davčne politike, industrije, kulture, regionalnega razvoja in strukturnih skladov, okvirnega programa za raziskave in razvoj.

¹⁰ S kvalificirano večino se odloča o zakonodajnih predlogih na področju kmetijstva, ribištva, notranjega trga, okolja, prometa. Svet EU mora za sprejem zakonodajnega predloga doseči 72,3% vseh glasov ob tem, da mora v prid predlogu glasovati večina držav članic (s tem se državam z več glasovi prepreči preglasovanje držav z manj glasovi). Dodatni neobvezni pogoj pri kvalificirani večini je, da doseženi glasovi predstavljajo 62% populacije EU.

- volilna zakonodaja za Evropski parlament ipd.

Pri postopku **soodločanja** Svet EU ne more sprejeti zakonskega predloga Evropske komisije, če se z njim ne strinjajo predstavniki v Evropskem parlamentu. Pogajanja potekajo s pomočjo Odbora za usklajevanje, ki usklajuje poglede do sprejema skupnega stališča. S pomočjo tega postopka Evropski parlament sodeluje pri sprejemanju zakonodaje na področju varstva okolja, pri zagotavljanju delovanja notranjega trga, pri ukrepih za spodbujanje šolstva ipd.

V postopku **sodelovanja** Evropski parlament v prvi fazi tesno sodeluje s Svetom EU in ima zgolj vlogo posvetovalnega telesa v fazi, ko Evropska komisija predloži zakonodajni predlog. Pri drugi obravnavi predloga ima Evropski parlament možnost obravnave in dopolnjevanja predloga Evropske komisije, prav tako pa tudi skupnega stališča, ki ga sprejme Svet EU. Postopek sodelovanja se uporablja na področju okoljevarstvene politike, sodelovanja z nerazvitimi državami, transportne politike ipd.

Najenostavnejši je postopek **posvetovanja**, ki zahteva od Evropske komisije in Sveta EU, da o določenih zakonodajnih predlogih zaprosita za mnenje Evropski parlament. Posvetovalni postopek se uporablja na vseh ostalih področjih evropske zakonodaje, ki jih ne predvidevajo prej naštetih postopki.

2.3.5. Odbor regij in Odbor za gospodarsko in socialno politiko

Odbor regij je začel svoje delovanje leta 1994. Ustanovljen je bil z namenom zmanjšati razlike med gospodarsko najbolj in najmanj razvitimi evropskimi regijami. Kasneje se je pokazalo, da z njegovo pomočjo regionalne in lokalne oblasti lažje sodelujejo pri oblikovanju evropske integracijske politike ter aktivno oblikujejo evropsko zakonodajo na področju regionalne in lokalne samouprave. Temeljna naloga Odbora regij kot organa EU pa je svetovanje Svetu EU in Evropski komisiji na področju regionalnih in lokalnih interesov, ki so povezani predvsem:

- s strukturno in regionalno politiko
- z zdravstvenim varstvom
- s kulturo
- s spodbujanjem splošnega in poklicnega izobraževanja in izpopolnjevanja
- z izgradnjo vseevropskih omrežij ter
- z drugimi zadevami, ki vključujejo regionalne interese.

Na omenjenih področjih se morajo pri oblikovanju pobud in zakonodaje institucije EU obvezno posvetovati z Odborom regij. Na ostalih področjih pa Odbor regij lahko Evropski komisiji in Svetu EU poda neobvezujoče mnenje.

Odbor za gospodarsko in socialno politiko je bil ustanovljen leta 1957 z Rimsko pogodbo z namenom zastopati interese različnih gospodarskih in socialnih skupin. Odbor

deluje kot posvetovalni organ na področju splošnih gospodarskih in družbenih zadev. Zastopa interese treh skupin: delodajalcev (predstavniki s področja industrije, bančništva, javnih podjetij ipd.), delavcev (predstavniki največjih nacionalnih sindikatov) in predstavnikov interesnih skupin (kmetijstva, podjetništva, lokalnih oblasti, organizacij za varstvo potrošnikov ipd.).

Mnenje, ki ga poda Odbor Evropski komisiji oz. Svetu EU ni zavezujoče. Na področjih, ki jih določa Pogodba o EU, se morata evropski instituciji obvezno posvetovati z Odborom. To pa lahko storita tudi takrat, ko se jima to zdi potrebno. Prav tako lahko Odbor poda svoje mnenje na lastno pobudo.

2.3.6. Evropska investicijska banka - EIB

Evropska investicijska banka je inštrument, ki v sistemu strukturnih skladov omogoča kreditiranje in pospeševanje socialnega in ekonomskega razvoja. Finančno pomoč zagotavlja v naslednjih oblikah:

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

2.4. Politike Evropske unije

Evropska unija izvaja in vodi številne politike, ki jih lahko razdelimo na sledeči način (Ješovnik, 2000, str. 111):

- horizontalne politike – npr. politika konkurence, regionalna, socialna, okoljevarstvena politika, raziskovalna dejavnost. Njihovi učinki se raztezajo na celotno območje gospodarstva Skupnosti.
- sektorske politike – npr. industrijska, energetska politika, politika na področju prometa itd. Učinki teh politik so vidni v posameznih gospodarskih sektorjih.
- druge skupne politike – npr. zunanja trgovina, skupna kmetijska politika ipd., ki združujejo bistvene vidike politik posameznih držav članic EU.

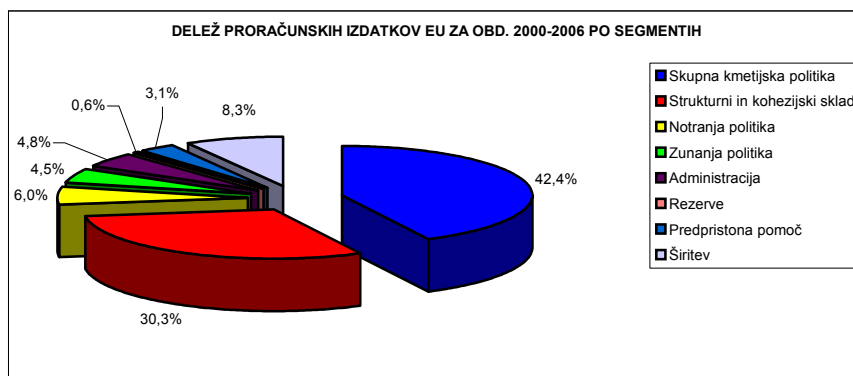
Predmet mojega proučevanja bo regionalna politika, za katero je v proračunu EU v programskem obdobju 2000- 2006 predvideno 213 milijard evrov, kar predstavlja 30% celotnih proračunskih izdatkov. Iz Slike 2 (na str. 12) je razvidna globalna razdelitev proračunskih izdatkov EU po posameznih segmentih.

Tabela 1: Delež proračunskih sredstev EU po segmentih za obdobje 2000-2006

SEGMENT	DELEŽ
Skupna kmetijska politika	42,4%
Strukturni in kohezijski sklad	30,3%
Notranja politika	6,0%
Zunanja politika	4,5%
Administracija	4,8%
Rezerve	0,6%
Predpristona pomoč	3,1%
Širitev	8,3%
SKUPAJ	100,0%

Vir: Informativno gradivo Informacijskega centra Delegacije Evropske komisije, 2001

Slika 2: Delež proračunskih sredstev EU po segmentih za obdobje 2000-2006



Vir: Informativno gradivo Informacijskega centra Delegacije Evropske komisije, 2001

2.4.1. Regionalna politika

Zgodovinsko gledano se je pomen regionalne politike začel krepi z Rimsko pogodbo iz leta 1957, ko so države članice pooblastile Evropsko investicijsko banko (EIB) za financiranje projektov razvoja manj razvitih regij.

Na Pariškem vrhu leta 1972 so predsedniki držav in vlad sklenili, da je regionalna politika nujen element za krepitev Evropske skupnosti in da se mora izvajati na dveh nivojih. Naloga prvega nivoja je bila usklajevanje regionalnih prizadevanj držav članic. Z drugim nivojem pa bi morale institucije Evropske skupnosti zagotoviti izvajanje regionalne politike. S tem namenom so leta 1975 ustanovili Evropski sklad za regionalni razvoj (European Regional Development Fund - ERDF), ki naj bi porazdelil del evropskega proračuna v najrevnejše regije skupnosti in Odbor za regionalno politiko.

Enotna evropska listina je 1986 vpeljala regionalno politiko v osnovna besedila Evropske skupnosti in priznala njeno vlogo pri krejitvi gospodarske in socialne kohezije. Do leta 1986 je Evropska skupnost reševala neskladen gospodarski in socialen položaj s pomočjo Evropskega socialnega sklada (ESF), Evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF), Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EAGGF) ter s posojili Evropske investicijske banke (EIB) in pomočjo ostalih organizacij Skupnosti.

Prepletanje najrazličnejših skladov in ustanov, podvajanje sredstev, vključevanje novih članic in vedno večje zahteve aktualnih manj razvitih članic so pripeljale do reforme regionalne strukturne politike v letu 1988 (Farič, 1999, str. 45-46).

Na **Bruseljskem vrhu leta 1988** je bilo doseženo soglasje o oblikovanju skupnega trga, z njim pa tudi odločitev o reformi regionalne politike. S to reformo je Evropska skupnost postavila temelje regionalni politiki EU, kot jo poznamo še danes. Evropska skupnost je postavila cilje in načela, ki koordinirajo delovanje posameznih strukturnih skladov in temelje ciljnega usmerjanja sredstev pomoči v najbolj potrebne regije.

Maastrichtska pogodba (1993) je določila kohezijo kot eno od prednostnih nalog EU poleg ekonomske in monetarne unije in enotnega trga. Ustanovljen je bil tudi kohezijski sklad (Cohesion Found) za podporo projektom na področju okolja in prometne infrastrukture za čezevropska omrežja v državah članicah, ki imajo BDP nižji od 90% povprečja skupnosti (Grčija, Španija, Portugalska in Irska). Poleg treh temeljnih strukturnih skladov je omenjena pogodba ustanovila še Sklad za pomoč ribištvu t.i. Finančni instrument za usmerjanje ribištva (Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG).

Z Agendo 2000 (Sporočilo Evropske komisije iz leta 1997) je Skupnost zmanjšala in skoncentrirala cilje regionalne politike iz prejšnjih sedmih na tri temeljne cilje - Pobude skupnosti, inovativni ukrepi in ostale dejavnosti, ki bodo predstavljene v nadaljevanju. Strukturna pomoč lahko po določilih Agende 2000 doseže do 4% BDP države članice EU.

2.4.1.1. Cilji regionalne politike

Agenda 2000 je določila naslednje cilje evropske regionalne in strukturne politike, pri čemer imata prva dva regionalni, tretji cilj pa horizontalni značaj:¹¹

- CILJ 1 je namenjen spodbujanju razvoja in strukturnega prilagajanja v regijah, ki dosegajo manj kot 75% povprečnega BDP na prebivalca v EU. Poleg teh so v ta cilj vključene tudi regije, ki imajo zelo visoko stopnjo brezposelnosti, nizko stopnjo investicij, izredno redko poseljenost in slabo razvito osnovno infrastrukturo. V cilj 1 je vključeno 22% prebivalcev EU (Working for the regions, 2001, str.4). Preko programov EU financira projekte v višini 69,7% vseh sredstev strukturnih skladov. Ukrepe na območju cilja 1 lahko sofinancirajo vsi štirje strukturni skladi, ki sem jih predstavila v naslednjem poglavju (ERDF, ESF, EAGGF in FIFG).
- CILJ 2 je namenjen za prestrukturiranje regij v industrijskem zatonu, ki se srečujejo tudi z visoko brezposelnostjo. V to ciljno območje spadajo tudi drugi tipi regij, pri čemer za vsak tip regije obstajajo drugačni kriteriji za ciljno območje 2:

¹¹ Za vsak posamezni cilj so na internetni strani http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm, 2.11.2003 predstavljeni povzetki dokumentov, ki so jih pripravile regije, ki črpajo največji del sredstev iz programov pomoči strukturnih skladov.

- ruralna območja ustrezajo uvrstitvi v ciljno območje 2, če gre za območja z nizko gostoto prebivalstva ali za območja z visokim deležem zaposlenih v kmetijstvu, ki se srečujejo z visoko brezposelnostjo ali z upadanjem števila prebivalcev
- urbana območja se uvrščajo v ciljno področje 2, če izpolnjujejo vsaj enega izmed petih kriterijev: visoka stopnja dolgoročne brezposelnosti, visoka stopnja revščine, degradiranost okolja, visoka stopnja kriminalitete ali neizobraženost prebivalstva
- ribiška območja, kjer je pomemben delež ljudi zaposlen v ribiškem sektorju in se srečujejo z zmanjšanjem števila zaposlenih

V kriznih območjih cilja 2 prebiva 18% prebivalcev EU (Working for a regions, 2001, str.10), ki koristijo 11,5% vseh sredstev strukturnih skladov. Ukrepe na območju cilja 2 sofinancirata dva strukturna sklada (ERDF, ESF).

- CILJ 3 je namenjen posodobitvi izobraževalnih sistemov, sistemov poklicnega izobraževanja, spodbujanju enakih zaposlitvenih možnosti za moške in ženske, vzpostavitvi sistemov zaposlovanja na področjih, ki so bila izpostavljena največjim gospodarskim in družbenim spremembam ipd. Finančna pomoč je namenjena predvsem regijam, ki niso bile deležne pomoči iz ciljev 1 in 2.

To ciljno območje namenja za konkretne programe 12,3% vseh sredstev strukturnih skladov. Ukrepe na območju cilja 3 lahko sofinancira le en strukturni sklad (ESF).

Regionalna politika EU se izvaja preko politike strukturnih skladov, kohezijskega sklada in s pomočjo Pobud Evropske skupnosti ter z raznimi ukrepi za spodbujanje inovacij in raziskav. Pomembno vlogo v sistemu strukturnih skladov ima tudi Evropska investicijska banka (EIB), ki je vodilna finančna institucija pri spodbujanju ekonomskega in socialnega razvoja.

2.4.2. Strukturni skladi

Temeljni cilj regionalne politike, ki jo EU vodi s pomočjo strukturnih skladov, je pospeševanje razvoja in zmanjševanje razlik med regijami in državami članicami EU. Namen strukturnih skladov ni bil nadomestitev posameznih regionalnih politik držav članic, ampak usklajevanje ter oblikovanje skupnih smernic in načel razvoja. Financiranje projektov tako poteka s sodelovanjem lokalnih oblasti ter države članice in dopolnjuje nacionalno regionalno politiko.

Finančno pomoč namenjajo strukturni skladi predvsem trem glavnim vidikom razvoja regij – razvoju infrastrukture, povečevanju produktivnosti in konkurenčnosti sektorjev in

razvoju človeških virov. Posebno pozornost posvečajo malim in srednjim podjetjem, ki predstavljajo osnovni potencial za ustvarjanje novih delovnih mest ter varstvu okolja.

Ob reformi strukturnih skladov leta 1988 je EU opredelila glavna načela delovanja strukturnih skladov, po katerih se strukturna politika izvaja še danes:

- **načelo koncentracije** pomeni koncentriranje ukrepov in sredstev na tiste regije, sektorje in skupine prebivalcev, ki se srečujejo z največjimi problemi (na osnovi tega načela so bila opredeljena ciljna območja)
- **načelo programiranja** določa, da se razvojna sredstva namenjajo na podlagi večletnih razvojnih programov ali enotnih programskih dokumentov in za posamezne nepovezane investicije
- **načelo partnerstva** pomeni sodelovanje med Evropsko komisijo, vladami članicami in regionalnimi ter lokalnimi oblastmi
- **načelo subsidiarnosti** določa, da vse naloge regionalne strukturne politike in druge javne zadeve izvaja najnižja raven, ki jih je še sposobna sama opravljati, višja raven pa le tiste zadeve, ki jih je mogoče na tej ravni opravljati učinkovitejše kot na nižji ravni (Vlaj, 2001, str. 127)
- **načelo dodatnosti pomoči** določa, da sredstva evropskih strukturnih skladov le dopolnjujejo lastna sredstva države članice oz. regije. Za izvajanje strukturne politike je tako potrebno zagotoviti sredstva tudi v državnem proračunu ali pa zagotoviti sofinanciranje iz lokalnih ali zasebnih virov. Zgornja meja višine pomoči je 75% celotnih stroškov investicije za področja pod ciljem 1 in 50% celotnih stroškov za ostale regije
- **načelo spremljanja in vrednotenja ukrepov** strukturne politike predvideva nadzor nad porabo sredstev strukturnih skladov, s tem pa zagotavlja učinkovitost, uspešnost in proračunsko disciplino pri porabi sredstev.

Vrste strukturnih skladov

Strukturni skladi so osnovni inštrument za uresničevanje ciljev regionalne in strukturne politike, ki s svojimi dejavnostmi, ukrepi in finančnimi operacijami skrbi za zmanjševanje razlik v razvitosti evropskih regij. Strukturni skladi so:

- Evropski sklad za regionalni razvoj (European Regional Development Fund – ERDF)
- Evropski socialni sklad (European Social Fund – ESF)
- Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (European Agriculture Guidance and Guarantee Fund – EAGGF)

- Finančni instrument za usmerjanje ribištva (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG).

Evropski sklad za regionalni razvoj (European Regional Development Found – ERDF)

Evropski sklad za regionalni razvoj (ERDF) je kapitalski sklad in je namenjen predvsem:

- naložbam v infrastrukturo (transevropska omrežja, transport, telekomunikacije, energetika) in varstvo okolja
- naložbam, ki izboljšujejo produktivnost, ustvarjajo nova delovna mesta in ohranjajo obstoječa (tehnološki razvoj, obnavljanje starih industrijskih lokacij, investicije v perspektivne dejavnosti ipd.)
- podpora in razvojnim projektom lokalnih skupnosti
- razvoju malih in srednje velikih podjetij (razvoj tehnoloških parkov)

Omenjeni sklad finančno podpira cilja 1 in 2 ter pobude skupnosti in zagotavlja podporo pri pilotskih projektih in študijah, ki se nanašajo na razvoj celotne skupnosti.

Evropski socialni sklad (European Social Found - ESF)

Evropski socialni sklad (ESF) je namenjen izboljšanju in povečanju zaposlovanja v EU. Ustanovljen je bil leta 1958 in v osnovi pokriva pet področij:

- aktivno zaposlovalno politiko za boj proti brezposelnosti (ponovno vključevanje brezposelnih v izobraževanje in izvajanje ukrepov prekvalifikacije)
- razvoj socialnega okolja (pomaga povečevati zaposlenost in ustvarjati pogoje za stabilnost delovnih mest, pomaga preseči socialno izključenost predvsem dolgoročno nezaposlenim in mladim brez izobrazbe)
- vseživljenjsko izobraževanje in izpopolnjevalni sistemi (razvoj šolskega sistema, sistema dodatnega izobraževanja, poklicnega izobraževanja)
- premostitev ekonomskih in socialnih sprememb (izvaja ukrepe, ki izboljšujejo razmere za raziskovalno, znanstveno in tehnološko dejavnost)
- pomoč pri razvoju enakih možnosti zaposlovanja (po spolu, verski pripadnosti, socialnemu statusu)

Ciljne skupine prebivalstva, ki jim omenjeni sklad namenja večino sredstev so:

- dolgoročno brezposelni
- mladi, ki na trgu delovne sile iščejo svojo prvo zaposlitev (posredovanje uporabnega znanja mladostnikom pod 16 let, ki so se težje učili ali pa se niso vključili v šolanje, z namenom, da si bodo lažje našli delo, ipd.)
- ljudje, ki potrebujejo dodatna znanja, informacije ter pomoč pri samozaposlovanju (s tem pridobijo več možnosti za zaposlitev in pridobivanje poklicnih kvalifikacij ter so dodatnih spodbud za ustvarjanje novih delovnih mest).

Omenjeni sklad finančno podpira vse tri cilje skupnosti.

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (European Agriculture Guidance and Guarantee Fund - EAGGF)

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EAGGF) je bil ustanovljen leta 1964 in financira predvsem ukrepe za razvoj podeželja in pomoč predvsem kmetom iz gospodarsko manj razvitih regij. Glavne naloge so:

- reorganizacija in krepitev kmetijstva, vključno z organizacijo in predelavo kmetijskih, ribiških in gozdarskih proizvodov
- podpora razvoju dopolnilnih dejavnosti za kmetovalce ter zagotavljanje preoblikovanja kmetijske proizvodnje ter razvoja gozdarstva
- zagotavljanje primerne življenjskega standarda kmetovalcev
- pomoč pri razvoju struktur za podeželje in zaščito okolja.

Konkretno je politika Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada usmerjena v:

- razvoj podeželske infrastrukture
- investicije v razvoj turizma
- revitalizacijo vasi
- pogoždovanje in posamezne okoljevarstvene programe
- financiranje posebne sheme predčasnega upokojevanja ipd.

Omenjeni sklad finančno podpira ukrepe na območju cilja 1.

Finančni instrument za usmerjanje ribištva (Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG)

Finančni instrument za usmerjanje ribištva je deloval v okviru Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada, v letu 1993 pa se je preoblikoval v samostojen instrument, ki igra pomembno vlogo pri subvencioniranju ribiškega sektorja.

Glavne naloge omenjenega finančnega instrumenta so:

- skrb za trajno ravnovesje med ohranjanjem in izkoriščanjem vodnih virov (zaščita posebnih morskih predelov)
- povečevanje konkurenčnosti in razvoj stabilnega podjetništva v tem sektorju (adaptacija in modernizacija ribiškega sektorja in morske flote)
- povečevanje ponudbe in vrednosti proizvodov s tega področja (podpora pri trženjskih dejavnostih)
- oživitev področij, ki so odvisna od ribiške dejavnosti (pomoč pri nabavi opreme za ribiče in pristanišča, uvajanje novih tehnik ribištva)

Omenjeni sklad finančno podpira samo ukrepe na območju cilja 1.

Območje Evropske unije je po klasifikaciji Eurostata¹² razdeljeno po posameznih ciljnih. Vsak cilj ima, kot sem že omenila v poglavju 2.4.1.1. svoje kriterije, ki jih mora neko območje izpolnjevati, da je upravičeno do sredstev, ki jih za uresničevanje regionalne politike namenjajo strukturni skladi. V Tabeli 2 je prikazan pregled strukturnih skladov, ki skupaj z nacionalnimi sredstvi sofinancirajo posamezne projekte po kriznih območjih ciljev 1, 2 in 3.

Tabela 2: Pregled strukturnih skladov, ki sofinancirajo projekte na določenih ciljnih območjih

STRUKTURNI SKLADI				
CILJ 1	ERDF	ESF	EAGGF	FIFG
CILJ 2	ERDF	ESF		
CILJ 3		ESF		

Vir: Interna gradiva Agencije RS za regionalni razvoj

2.4.3. Druge oblike finančnih pomoči, ki dopolnjujejo strukturne sklade

2.4.3.1. Kohezijski sklad (Cohesion Fund)

Poleg strukturnih skladov Evropska unija namenja pomembna sredstva državam članicam tudi preko kohezijskega sklada, ki je bil ustanovljen z maastrichtskim sporazumom. Sklad namenja finančno podporo za projekte na področju razvoja vseevropske transportne infrastrukture (npr. vlaganja v razvoj železniškega oz. cestnega omrežja) in razvoja okolja (npr. gradnja čistilnih naprav).

Kriterij za dodelitev sredstev je bruto družbeni produkt (BDP) na prebivalca. Če je le-ta manjši od 90% povprečja Evropske unije, je članica upravičena do črpanja sredstev. Sklad je nastal kot pomoč najrevnejšim državam in trenutno so znotraj EU do sredstev sklada upravičene Irska, Portugalska, Španija in Grčija in nove države članice. Sklad sofinancira projekte v višini 80-85% celotne vrednosti investicije.

Sklad financira predvsem:

- okoljevarstvene projekte in projekte, ki podpirajo razvoj okoljske politike
- projekte za razvoj transportne infrastrukture v okviru Skupnosti
- preliminarne študije, ki se navezujejo na projekte in njihovo realizacijo
- predinvesticijske študije, ki analizirajo stroške in prihodke ter tehnično podporo projektov:
 - horizontalni ukrepi (npr. primerjalne analize vpliva pomoči Evropske unije)
 - študije, ki se navezujejo na spremljanje, nadzor in vrednotenje projektov ter povečanje koordinacije projektov

¹² Evropski urad za statistiko

- ukrepi in študije, ki omogočajo potrebno prilagoditev pri realizaciji projekta

2.4.3.2. Pobude skupnosti (Community Initiatives)

Iz strukturnih skladov se financirajo tudi Pobude skupnosti, ki podpirajo specifične razvojne probleme celotne Evropske skupnosti. Evropska komisija njihovo delovanje usmerja s pripravo posebnih smernic, izvajanje samo pa poteka decentralizirano, kar pomeni, da so za večino pobud odgovorne regionalne oblasti v državah članicah.

Pobude skupnosti predstavljajo naslednji posebni programi:

- **INTERREG III** je program za čezmejno, medregionalno in transnacionalno sodelovanje, ki pomaga pri uravnoteženem razvoju multiregionalnih področij. Program se sofinancira s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj - ERDF.
- **URBAN II** podpira sonaraven razvoj mest in urbanih območij z razvojnimi problemi in podpira njihovo ekonomsko in socialno preobrazbo (oživljanje starih izpraznjenih mestnih jeter, oblikovanje celostnega koncepta mestnih središč ipd.). Program se prav tako sofinancira s sredstvi Evropskega sklada za regionalni razvoj - ERDF.
- **LEADER +** podpira razvoj lokalnih pobud na podeželju za trajnostni razvoj območij. Sofinancira ga Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad - EAGGF, ki usmerja sredstva predvsem v:
 - spodbujanje novih oblik tehnologije za povečanje konkurenčnosti izdelkov in storitev podeželskih območij
 - dvig kvalitete življenja na podeželju
 - podpora majhnim proizvajalcem za nastop na trgu
 - ohranjanje naravnih in kulturnih virov.
- **EQUAL** je pobuda, ki si prizadeva odpraviti dejavnike, ki povzročajo neenakost in diskriminacijo na trgu delovne sile. Programe sofinancira Evropski socialni sklad - ESF.

Manjši del sredstev strukturnih skladov je namenjen še **ribištvu** v tistih regijah, ki ne sodijo v cilj 1 in **Ukrepom za spodbujanje inovacij in raziskav - Innovative Actions** katerih namen je predvsem financiranje e¹³-evropske regije za razvoj informacijske družbe, regionalnih dejavnosti povezanih z raziskavami in razvojem ter spodbujanje regionalne identitete.

¹³ elektronske evropske uprave

2.4.4. Predpristopna pomoč kandidatkam za članstvo v EU¹⁴

Predpristopna pomoč je bila desetim kandidatkam za članstvo v EU razpoložljiva do 1.5.2004, ko so države kandidatke lahko črpale sredstva iz programov namenjenih za integracijo - Novi PHARE, SAPARD in ISPA.

Za hitrejše vključevanje v evropske integracijske procese se je do leta 2000 izvajal program PHARE¹⁵ (The Poland and Hungary Acton for Restructuring of the Economy), iz katerega je od leta 1992 črpala sredstva tudi Slovenija. Program PHARE je pomagal državam kandidatkam pri sprejemanju in usklajevanju pravnega reda EU (Acquis) in se je postopoma razvil v najpomembnejši predstrukturalni finančni inštrument. Z letom 2000 se je začelo novo programsko obdobje 2000-2006, v katerem je **Novi PHARE** pokrival vsa tista področja, ki so opredeljena kot cilj 1 v okviru regionalnega razvoja oz. sistema strukturalnih skladov. Program Novi PHARE je podpiral procese gospodarskih reform, saj so se v omenjenem obdobju finančna sredstva namenjala predvsem za svetovanje, tehnično podporo, pomoč pri regionalnim projektom in projektom mednarodnega povezovanja.

Program **SAPARD** (The New Special Action Programme for Preaccession Aid for Agriculture and Rural Developement) je zajemal predvsem sistem ukrepov za lažje prilagajanje na področju kmetijstva ter celotnega razvoja ruralnih območij. Program je bil predhodnik Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EAGGF) (Benko, 1999, str. 32). Glavni cilji in naloge so bile pospeševanje razvoja kmetijstva, spodbujanje razvoja kmetijskih organizacij in prehrabene industrije ter priprava bodočih članic na pravila in postopke pri prijavih projektov v Evropskem kmetijskem usmerjevalnem in jamstvenem skladu.

Tretji predpristopni inštrument finančne pomoči je bil **ISPA** (The new Pre - Accession Structural Instrument). Sredstva iz tega sklada so bila namenjena predvsem področju okolja in transporta. Sklad je bil predhodnik kohezijskega sklada in je pomoč namenjal konkretnim projektom (ne deluje na osnovi programskih dokumentov kot ostala dva sklada). ISPA je financiral predvsem države, ki imajo visoke izdatke in potrebe za pripravo in doseganje transportnih in okoljevarstvenih standardov Evropske unije.

Priložnosti za črpanje sredstev iz skladov predpristopne pomoči z vstopom in sprejemom polnopravnega članstva v Evropsko unijo ne bo več. Vsi nosilci razvoja in investicij bodo morali po 1.5.2004 kandidirati za sredstva v okviru strukturalnih in kohezijskega sklada.

Regionalna politika ima pomembno vlogo pri spodbujanju gospodarskega razvoja države in

¹⁴ Konkretni podatki o javnih razpisih in predpristopni pomoči se nahajajo na http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm, 2.12.2003

¹⁵ Phare program je bil prvotno (1996) namenjen predvsem pomoči in prestrukturiranju Poljskega in Madžarskega gospodarstva v tržni sistem. S časom je razširil delovanje na vse države kandidatke za vstop v EU.

širšega prostora nasploh. Globalizacija njen pomen še povečuje, saj se večja vloga lokacije kot prostora, kjer poteka gospodarska dejavnost. Regionalna politika, ki je imela v preteklosti predvsem politične in socialne motive, zdaj postaja tudi ekonomsko pomembna, saj so danes prav regionalna rastišča gospodarskih dejavnosti, viri rasti celotne ekonomije (Majcen et al., 2000, str. 61).

Vključitev Slovenije v Evropsko unijo bo zagotovo spremenila vlogo države, pri čemer bodo nekatere državne pristojnosti prešle na nadnacionalno raven. V naslednjem poglavju obravnavam vprašanja regionalne politike na nivoju države in kratko predstavljam kako je Slovenija v svoji zgodovini reševala problematiko neenakomernega razvoja posameznih območij ter aktualne usmeritve pri razvoju regionalne politike.

3. REGIONALNA POLITIKA V SLOVENIJI

3.1. Regionalna politika v Sloveniji do leta 2000

Politika pospeševanja skladnejšega regionalnega razvoja se je v Sloveniji začela v začetku sedemdesetih let (leta 1971), ko je bil sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij (Pečar, Farič, 2001, str. 11). Omenjeni zakon je opredeljeval kriterije, ki so določali katera območja veljajo za manj razvita in za katera so bili predvideni posebni ukrepi. Manj razvite občine so obsegale 18,9% površine in 18,2% prebivalstva Slovenije.

Temelj takratne regionalne politike je bil koncept policentričnega razvoja, ukrepi pa so se nanašali predvsem na spodbujanje gospodarskega razvoja (pospeševanje vlaganj) in na ustvarjanje pogojev za razvoj (gospodarska infrastruktura in družbene dejavnosti).

Ukrepi, ki jih je uvajal zakon, so že v obdobju od leta 1971 - 1975 pokazali pozitiven vpliv na razvoj gospodarstva. Povečal se je delež manj razvitih območij v investicijah, zaustavljen je bil trend povečevanja razlik v stopnji gospodarske razvitosti (hitrejša rast zaposlovanja na kritičnih območjih, hitrejša rast družbenega proizvoda), doseženi so bili premiki na področju infrastrukture (modernizacija regionalnih cest), ostajali pa so problemi lokalnih cest, oskrbe z vodo, električno energijo in PTT storitvami. Vse prevečkrat je bila glavnina razvoja usmerjena v urbano, občinsko središče, obrobni deli pa so še kar zaostajali in prebivalstvo se je odseljevalo (Kukar, 1997, str. 60-61).

Zakon o pospeševanju skladnejšega regionalnega razvoja v SRS leta 1975, je uporabil spoznanja, izkušnje in probleme iz preteklega obdobja in oblikoval štiri skupne kriterije za določitev manj razvitih občin (gospodarska razvitost, prebivalstvo, družbeni standard ter infrastruktura). Posebna določba Zakona je na novo vključila geografsko manj razvita območja, ki so se raztezala preko več občin (Kozjansko, Haloze ipd.). Obseg manj razvitih območij se je zaradi tega povečal na 30% površine in 20,7% prebivalstva.

Z navedenimi ukrepi je v tem obdobju prišlo do hitrejšje rasti zaposlenosti in družbenega proizvoda na manj razvitih območjih ter zmanjšanja zaostanka na nekaterih področjih gospodarske in družbene infrastrukture. Kljub pozitivnim učinkom so manj razvita hribovita in gričevnata območja še vedno zaostajala (Kukar, 1997, str. 61).

V obdobju 1981 - 1985 se je število občin, ki so imele status manj razvitega območja zmanjšalo, število geografskih območij s tem statusom pa se je povečalo. Počasnejši razvoj manj razvitih območij in manjša učinkovitost ukrepov za spodbujanje regionalnega razvoja je bila posledica gospodarske krize v Sloveniji in dejstva, da so podjetja zaradi preskromnih davčnih olajšav raje vlagala v obstoječe lokacije (Kukar, 1989, str. 139).

Ukrepi za pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja v obdobju od začetka sedemdesetih do konca osemdesetih so obsegali investicije v gospodarsko infrastrukturo, investicije v družbene dejavnosti, vlaganja v industrijo in druge gospodarske dejavnosti (posojila pod ugodnejšimi pogoji, subvencioniranje obrestne mere, davčne olajšave, ter olajšave pri plačevanju nekaterih prispevkov in obveznosti) in sofinanciranje izdelave kompleksnejših razvojnih načrtov na manj razvitih območjih.

Namen naštetih ukrepov je bil spodbuditi lastno aktivnost prebivalstva in gospodarstva na manj razvitih območjih ter povečati pripravljenost za povezovanje s podjetji na drugih območjih v Sloveniji. Kukarjeva ugotavlja (1997, str. 62), da so prevladovala zaposlitvena vlaganja, ki so sicer ugodno vplivala na zaposlovanje prebivalstva, vendar pa niso izboljševala izobrazbene in kvalifikacijske strukture zaposlenih.

Večina investicij in delovnih mest v sedemdesetih in osemdesetih letih je bila ustvarjena v urbanih središčih, kar je povzročilo depopulacijo prebivalstva v perifernih območjih.

Konec leta 1990 je bil sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji, ki je poskušal reševati demografske probleme, ki so bili posledica pretekle regionalne politike. Ta zakon je bil slabo desetletje temeljni zakon za izvajanje regionalne politike. Množico meril, ki jih je predpisoval dotedanji zakon, je novi zamenjal z dvema demografskima kazalcema - indeksom staranja in indeksom rasti prebivalstva, ki sta opredeljevala strnjena demografsko ogrožena območja. Na podlagi teh dveh meril so z odlokoma v letu 1991 taksativno opredelili krajevne skupnosti ali dele letih, in jih uvrstili med demografsko ogrožena območja. Na ta način se je obseg območij, upravičenih do posebnih sredstev, glede na preteklo obdobje, občutno povečal (61% površine in 24,6% prebivalstva Slovenije) (Pečar, Farič, 2001, str. 11).

Temeljna cilja regionalne politike v tem obdobju sta bila izboljšati pogoje za delo in življenje v ruralnih območjih in ohranjanje poseljenosti podeželskih območij. Ukrepi, ki so spodbujali te usmeritve so obsegali (Farič, 1999, str. 65) sofinanciranje izdelave razvojnih programov za ogrožena območja, sofinanciranje izgradnje lokalne gospodarske

infrastrukture, spodbujanje neposrednih investicij v proizvodne dejavnosti (ugodni krediti, subvencioniranje obrestne mere) ter posebne ukrepe na področju družbenih dejavnosti in socialnih storitev (osnovno izobraževanje, zdravstvena oskrba, socialno varstvo, stanovanjske gradnje).

Z osamosvojitvijo in prehodom v tržno gospodarstvo se je jasneje opredelil sektor države, ki je tedaj začel opravljati mnoge funkcije, ki jih prej formalno ni opravljal. Zakon je v osnovi že tedaj uvajal načelo programiranja, saj je bil pogoj za pridobitev sredstev za posamezno investicijo usklajenost investicij z razvojnimi programi območij. Izdelava razvojnih programov je bila naloga občin, v katerih se je nahajalo posamezno demografsko ogroženo območje.

Pospeševanje regionalnega razvoja se je torej pretežno koncentriralo na demografsko ogrožena območja, medtem ko je proces prehoda v tržno gospodarstvo in prestrukturiranja povzročil tudi nastanek drugačnih problemov. Prizadeti so bili predvsem sektorji starih industrijskih in delavno intenzivnih dejavnosti (težka industrija, rudarstvo, tekstilna industrija). Zaradi zgodovinskih razlogov so bile te dejavnosti pretežno koncentrirane na določenih območjih, ki se niso uspela dovolj hitro prilagajati nastalim razmeram. Posledično je brezposelnost na teh območjih hitro narasla.

Ekonomska politika v Sloveniji jih je obravnavala kot individualne probleme posameznih podjetij ali sektorjev in jih reševala parcialno preko posameznih ministrstev in s posebnimi intervencijami v gospodarstvo (Kukar, 1997, str. 63). Omenjeni ukrepi so se izkazali za relativno neučinkovit in drag način reševanja regionalnih razvojnih problemov.

Regionalne učinke omenjenih sektorskih intervencij in intervencij v posamezna podjetja je težko ovrednotiti, saj so analize obsega sredstev, ki so bila namenjena regionalnemu razvoju, po pravilu upoštevala le sredstva za spodbujanje razvoja demografsko ogroženih območij ter sredstva v letu 1985 na novo ustanovljenega Sklada za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja.

Višina sredstev, ki jih je država namenjala za regionalni razvoj se je gibala od 0,24% BDP v letu 1991 do skromnih 0,05% v letu 1995. Leta 1999 so se ta sredstva povečala na 0,22% BDP.

3.2. Regionalna politika v Sloveniji po letu 2000 in njene pravne podlage

Razlogi, ki so omenjeni na koncu prejšnjega poglavja, so državo vodili k oblikovanju novih temeljev regionalne politike, ki jih je leta 1999 zapisala v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (v nadaljevanju ZSSR) (Uradni list RS, št. 60/99) in Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99). ZSSR je v 23. členu opredelil nove kazalnike za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi. V nadaljevanju je v 24. in 25. členu opredelil še, da vlada z uredbo določi podrobnejše vrednosti meril in občine,

ki ustrezajo tem merilom. To uredbo¹⁶ je vlada Republike Slovenije sprejela leta 2000 in v njej opredelila vrednosti meril in občine, ki so ta merila izpolnjevale. Z uredbo je določila 129 občin, ki se štejejo kot območja s posebnimi razvojnimi problemi.

Zakon uvaja tri tipe območij s posebnimi razvojnimi problemi (SVRS, 2003, str. 51)¹⁷:

- **ekonomsko šibka območja** - to so območja občin, ki so v letu 1997 dosegle največ 80% bruto osnove za dohodnino na prebivalca glede na državno povprečje oziroma občine, kjer se je število prebivalstva v obdobju od 1991 do 1999 zmanjšalo, tako, da znaša indeks rasti prebivalstva manj kot 96. Ta pogoj je izpolnjevalo 21 občin, ki so obsegale 32,6% površine in 22,4% prebivalstva Slovenije.

- **območja s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo** - to so območja občin, kjer je stopnja registrirane brezposelnosti v prvem polletju 1999 za več kot 20% presegala državno povprečje. Ta pogoj izpolnjuje 63 občin, ki obsegajo 24,1% površine in 27,9% prebivalstva Slovenije. Kot območja s strukturnimi problemi so določene tudi občine, kjer je delež delovno aktivnega prebivalstva v kmetijstvu od skupnega prebivalstva za več kot 20% presegal državno povprečje. Ta pogoj izpolnjuje 97 občin s 43% površine in 28,2% prebivalstva Slovenije.

- **razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi dejavniki** - to so območja občin ob meji z Avstrijo, Italijo, Madžarsko in Hrvaško, če leži več kot polovica površine občine v deset kilometrskem obmejnem pasu in če je število prebivalstva v občini v obdobju od 1991 do 1999 upadlo, tako, da znaša indeks rasti prebivalstva manj kot 96. Tako opredeljena razvojno omejevana obmejna območja obsegajo 48 občin, 23,7% površine in 13,4% prebivalstva Slovenije. Razvojno omejevana območja so tudi območja občin, ki so opredeljena kot območja z omejenimi dejavniki, če je najmanj polovica površine občine v tako opredeljenem območju ob hkratnem upadanju števila prebivalstva v občini v obdobju od 1991 do 1999 tako, da znaša indeks rasti prebivalstva pod 96. Taka območja obsegajo 23 občin z 8,7% površine in 4,6% prebivalstva.

Nekatere občine izpolnjujejo več meril hkrati, tako, da teh podatkov ni mogoče seštevati. Skupno pa območja s posebnimi razvojnimi problemi obsegajo 129 občin, 57% površine in 48% prebivalstva Slovenije.

Zadnji razpoložljivi podatki in analiza območij s posebnimi razvojnimi problemi je pokazala, da se je število občin, ki v letu 2003 izpolnjujejo merila nekoliko povečalo (v celoti gledano sta dve občini izpadli, tri pa so nove).

¹⁶ Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila

¹⁷ Poročilo je dostopno na internetu: <http://www.sigov.si/svrp/5novo/1n-17.html>, 29.9.2003

Ključni cilj regionalne politike je zaustaviti povečevanje razlik v gospodarski razvitosti in življenjskih možnostih med regijami do leta 2006. Cilj bo dosežen, če se bo dvignila absolutna raven kupne moči družbenega bruto produkta na prebivalca in če se bo zmanjšala registrirana stopnja brezposelnosti v vseh statističnih regijah. Pritisk na najmanj razvite regije se je z vstopom Slovenije v Evropsko unijo še povečal, zato je in bo aktivna regionalna politika zaradi blaženja negativnih učinkov nujna.

V letih 2000 do 2003 so bili sprejeti vsi podzakonski akti, ki jih predvideva veljavni zakon¹⁸:

- Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (Uradni list RS, št. 52/00, 111/00, 44/01, 59/03, 110/04)
- Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa (Uradni list RS, št. 52/00, 111/00, 44/01, 110/04)
- Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila (Uradni list RS, št. 59/00)
- Uredba o pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Uradni list RS, št. 110/04)
- Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za strukturno politiko (Uradni list RS, št. 59/00, 17/01, 13/03)
- Splošni pogoji poslovanja Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja (Uradni list RS, št. 45/02, 58/03, 85/03, 44/04, 117/04)
- Uredba o splošnih pogojih delovanja Javne agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (Uradni list RS, št. 62/03).

Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije (v nadaljevanju RRA) določa, da se RRA ustanovi na območjih statističnih regij. Ustanovijo jih občine, osebe javnega in zasebnega prava. Njihova temeljna naloga je priprava regionalnih razvojnih programov ter svetovanje in koordinacija drugih nalog s področja regionalne politike.

Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa med drugim določa uresničevanje načela partnerstva pri pripravi regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju RRP). Sklep o pripravi RRP je sprejel organ upravljanja RRA. Posamezna regionalna razvojna agencija je ustanovila programski odbor, ki je odgovoren za vsebinsko usmerjanje RRP. Programski odbor sestavljajo predstavniki delodajalcev in delojemalcev, predstavniki ministrstev in ostali predstavniki javnega in zasebnega prava, ki so zainteresirani za pripravo programa. RRP je temeljni programski dokument na regionalni ravni, ki vsebuje razvojne prednosti regije in finančno ovrednotene programe in ukrepe v regiji.

Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila je določila območja znotraj regij, ki bodo deležna posebnih spodbud regionalne politike. Za ta območja naj bi bili pripravljene posebni razvojni programi, ki bodo imeli prednost pri državnem sofinanciranju. Država spodbuja območja s posebnimi razvojnimi problemi tudi z višjim deležem sofinanciranja projektov.

Uredba o pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj določa, da je pogoj za pridobivanje sredstev državnega proračuna in sredstev Evropske unije, regionalni razvojni program. Državne spodbude ministrstev za sofinanciranje regionalnih razvojnih programov (nepovratna in povratna sredstva) se usklajujejo in načrtujejo v okviru Državnega razvojnega programa Republike Slovenije in v državnem proračunu.

Preostali podzakonski predpisi se nanašajo predvsem na povezovanja v domačem prostoru in sicer na spodbujanje regionalnih partnerstev in regionalno povezovanje občin. Z zadnjo Uredbo o splošnih pogojih delovanja Javne agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj je odprta pot za nadaljnjo racionalizacijo, združevanje ter tesnejše sodelovanje institucij regionalnega razvoja na državni ravni.

Veljavni Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja s podzakonskimi akti je vzpostavil strateški in programski okvir regionalnega razvoja na državni ravni. Strategija prostorskega razvoja Slovenije in regionalnih zasnov prostorskega razvoja v statističnih regijah, so bile sprejete poleti 2004. V nadaljevanju predstavljam temeljne dokumente regionalnega razvoja, ki opredeljujejo regionalni razvoj Slovenije v obdobju do leta 2006.

3.3 Temeljni dokumenti za vodenje regionalne politike

Temeljni programski dokumenti, ki so med seboj usklajeni in predstavljajo osnovo za oblikovanje in izvajanje regionalne politike so:

- Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS),
- Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS),
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS),
- Državni razvojni program (DRP),
- Programski dokumenti za EU in regionalni ter območni razvojni programi.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja predvideva hierarhijo razvojnih dokumentov. Leta 2001 je vlada sprejela Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)¹⁹. Istočasno je bila sprejeta Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS)²⁰. Na podlagi obeh je bil pripravljen Državni razvojni program za obdobje 2001 - 2006 in 11

¹⁸ Vir: <http://www.ius-software.si/Baze/regi/f/p2/Z99B34HA.htm>, 7.4.2004, 4.11.2004

¹⁹ Na letni ravni izvajanje SGRS spremlja Urad RS za makroekonomske analize in razvoj s pomočjo Poročila o razvoju.

²⁰ Na letni ravni uresničevanje SRRS spremlja Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj s Poročilom o regionalnem razvoju.

Regionalnih razvojnih programov²¹, ki predstavljajo konkretizacijo strategij (RRP Podravja je še v pripravi).

Strateški in programski okvir regionalnega razvoja na državni ravni, ki ga je predvideval Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, je vzpostavljen. V teku²² je sprejetje ključnih razvojnih dokumentov s področja prostorskega planiranja: Strategije prostorskega razvoja Slovenije in nekaj pilotnih projektov regionalnih zasnov prostorskega razvoja v statističnih regijah.

V nadaljevanju podrobneje predstavljam posamezne temeljne razvojne dokumente za vodenje regionalne politike.

3.3.1. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)

Strategija gospodarskega razvoja Slovenije je strateški dokument države, ki na podlagi problemske analize opredeljuje dejavnike gospodarskega razvoja, dolgoročne cilje in ciljni razvojni scenarij ter osnovne usmeritve delovanja države na posameznih področjih. Predstavlja strateški okvir za pripravo predloga proračuna in se kot usmeritev upošteva pri določanju državnih razvojnih prioritet ter makrofiskalnih okvirov javnih financ.

Temeljni cilj SGRS je povečanje blaginje prebivalcev in prebivalk Slovenije, ki jo opredeljujemo kot uravnovešeno celoto gospodarskih, socialnih in okoljskih komponent blaginje. Blaginja torej poleg materialnih dobrin vključuje tudi nematerialne sestavine (osebnostni razvoj in samouresničevanje, vključenost v družbo ter varnost, sodelovanje in razvoj individualne in kulturne identitete). Uresničevanje temeljnega cilja se izrazi v celovitem povečanju blaginje, ki se jo meri s tradicionalnimi ekonomskimi kazalci razvoja (bruto domači proizvod na prebivalca) in novejšimi kazalci razvoja (indeks človekovega razvoja, indeks pristnega varčevanja, kazalec trajnostnega razvoja).

Skupni pričakovani rezultat uresničevanja SGRS na področju gospodarskega razvoja je povečanje stopnje rasti bruto domačega proizvoda in s tem pospešeno zmanjševanje razvojnega zaostanka za vodilnimi državami EU na gospodarskem področju. To pa želimo doseči na tak način, da se ne bodo poslabšali sorazmerno ugodni rezultati na področju socialnega in okoljskega razvoja. Prioritetno zavzemanje SGRS za gospodarsko rast izhaja iz ocen, da je razvojni zaostanek Slovenije na tem področju večji kot v socialni in okoljski razvitosti²³.

Usmeritve SGRS so opredeljene v sklopih, ki združujejo področja sektorskih oziroma pet temeljnih mehanizmov za njeno uresničevanje²⁴:

1. Prehod v na znanju temelječo družbo - Sem spadajo politike za razvoj človeškega faktorja (npr. formalno, neformalno izobraževanje ter samoizobraževanje ipd.), za večjo fleksibilnost trga dela, za obvladovanje migracijskih tokov, za razvoj informacijsko-

²¹ Regionalni razvojni programi naj bi se preverjali ter usklajevali letno s pomočjo letnih izvedbenih programov in državnim proračunom.

²² Stanje na dan 30.4.2004. Temeljna zakonodaja s področja urejanja prostora, ki na državni ravni določa izdelavo Strategije prostorskega razvoja Slovenije, je začela veljati 1.1.2003. Na regionalni ravni omogoča pripravo regionalnih zasnov prostorskega razvoja, ki morajo biti usklajene z že sprejeto Strategijo prostorskega razvoja Slovenije.

²³ Vir: Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, str. 2

²⁴ Vir: Strategija gospodarskega razvoja Slovenije, str. 4

komunikacijske infrastrukture in novih storitev ter za krepitev raziskovalno razvojne dejavnosti in tehnološkega razvoja. Omenjene politike bodo prispevale k povečanju kompleksne konkurenčnosti, zlasti v sklopih človeški dejavnik, znanost in tehnologija.

2. Krepitev konkurenčnosti gospodarstva - Sem spadajo politike povezane s krepitvijo konkurenčnosti podjetniškega sektorja in gospodarstva nasploh. Gre za prestrukturiranje podjetij in povečevanje podjetniškega sektorja, razvoj učinkovitega finančnega sistema in razvoj učinkovite gospodarske infrastrukture. Te politike bodo prispevale k povečanju kompleksne konkurenčnosti zlasti v sklopih domače gospodarstvo, management, internacionalizacija, finančni trg in infrastruktura.

3. Izboljšanje učinkovitosti države - Tu sta zlasti pomembni reforma javne in državne uprave, ki bo omogočila ustreznejšo organiziranost, načrtovanje in spremljanje oz. vrednotenje razvojne politike ter prestrukturiranje javnih financ, ki bodo bolj razvojno naravnane. S tem se bo izboljšala kompleksna konkurenčnost v sklopu vlada in javna uprava.

4. Politike za vključitev v notranji trg EU - Sem spadajo predvsem ustrezne politike konkurence in državnih pomoči ter ekonomskih odnosov s tujino. Z njimi se bo regulativni okvir prilagodil tako, da bo v okviru evropskih pravil možno ustvariti kar najboljše pogoje za konkurenčno delovanje gospodarstva.

5. Regionalno in prostorsko uravnotežen razvoj - Mehanizmi regionalnega razvoja obsegajo splet številnih politik, med njimi politiko prostorskega načrtovanja, zemljiško politiko, politiko razvoja podeželja, politiko varstva kulturne dediščine, sodobnega kulturnega ustvarjanja, kulturnih žarišč manjšin in podobne, ki v povezavi s povečano samostojnostjo regij pri spodbujanju lastnega razvoja zmanjšujejo regionalne razlike v razvitosti.

Na področju **socialnega razvoja** je potrebno ohraniti in razvijati socialne standarde in doseženo raven razvitosti, v nasprotnem primeru bi lahko vključitev v EU ob neustrezni politiki države, nekonkurenčnosti domačih podjetij in povečani izpostavljenosti globalni konkurenci, povzročila neugodne socialne učinke. Politika socialnega razvoja temelji na sistemu socialnega zavarovanja, javnih službah na področju socialnega varstva ter usposabljanju ljudi za vključevanje v ekonomsko aktivnost, kar preprečuje socialno in materialno izključenost.

Na področju **okoljskega razvoja** se z vključitvijo v EU postavlja vprašanje o lastnih razvojnih možnostih in posebnostih Slovenije, ki izvirajo iz naravnih danosti. Z okoljsko politiko bo potrebno podpreti povečanje prispevka domačega okoljskega kapitala k razvoju države. Postavlja se tudi vprašanje odgovornosti Slovenije za globalni trajnostni razvoj. Pri usmeritvah okoljske politike država poudarja uveljavljanje okoljskih presoj pri razvojnih programih in sektorskih politikah, povečevanje učinkovitosti javnofinančnih sredstev za okolje in poglobljanje okoljske davčne reforme.

3.3.2.Strategija prostorskega razvoja Slovenije (SPRS)

Strategija prostorskega razvoja Slovenije je temeljni državni dokument o usmerjanju razvoja v prostoru, ki opredeljuje cilje prostorskega razvoja, podaja zasnovo in strateške

usmeritve za prostorski razvoj države ter inštrumente za usmerjanje nacionalnega prostorskega razvoja.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije je skupaj s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije krovni dokument za usmerjanje razvoja in osnova za usklajevanje sektorskih politik.

Ob upoštevanju temeljnih izhodišč so cilji prostorskega razvoja Slovenije naslednji:²⁵

- racionalen in učinkovit prostorski razvoj
- razvoj policentričnega omrežja mest in drugih naselij
- večja konkurenčnost slovenskih mest v evropskem prostoru
- kvaliteten razvoj in privlačnost mest ter drugih naselij
- skladen razvoj območij s skupnimi prostorsko razvojnimi značilnostmi
- medsebojno dopolnjevanje funkcij podeželskih in urbanih območij
- povezanost infrastrukturnih omrežij z evropskimi infrastrukturnimi sistemi
- preudarna raba naravnih virov
- prostorski razvoj omejen z prostorskimi omejitvami
- kulturna raznovrstnost kot temelj nacionalne prepoznavnosti
- ohranjanje narave in
- varstvo okolja.

V skladu z načelom vzdržnega prostorskega razvoja prostorska strategija usmerja smotrno rabo prostora ter varnost in kakovost življenja in dobrin. Prizadeva si ohranjati prepoznavnost Slovenije ter njenih regionalnih in lokalnih identitet, kar v razmerah evropske konkurence predstavlja primerjalne prednosti, hkrati pa kakovost življenja.

3.3.3. Strategija regionalnega razvoja Slovenije (SRRS)

Strategijo regionalnega razvoja Slovenije (SRRS) opredeljuje Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja kot dolgoročni strateški dokument države, ki v skladu s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije in Strategijo prostorskega razvoja Slovenije opredeljuje cilje regionalnega razvoja ter določa inštrumente in politiko za doseganje teh ciljev (Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999, 4. člen).

Vodenje regionalne strukturne politike temelji na medsebojno usklajenih Strategiji regionalnega razvoja Slovenije, sektorskih razvojnih programih, regionalnih razvojnih programih in skupnih razvojnih programih. Strmšnik pojasnjuje, da morajo biti sektorski razvojni programi usklajeni s smernicami Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, medtem ko je temelj za pripravo regionalnih razvojnih programov Strategija regionalnega razvoja Slovenije in Strategija prostorskega razvoja Slovenije (Strmšnik, 1999, str. 11).

SRRS je pripravljena²⁶ za obdobje do leta 2006 in temelji na načelih, ki se v principu ne razlikujejo od načel koriščenja strukturnih skladov EU. Poleg splošnih ciljev kot so zmanjševanje razvojnega zaostanka Slovenije in slovenskih regij za povprečjem EU, doseganje visokega življenjskega standarda in kvalitete življenja ipd., je SRRS opredelila

²⁵ Strategijo prostorskega razvoja Slovenije je moč prebrati na spletni strani:
<http://www.sigov.si/upp/Assets/Dokumenti/PodzakonskiAkti/SPRS>, 16.2.2004

²⁶ Aktivnosti v zvezi s sprejemom SRRS so se izvršile v juliju 2001, istočasno s pripravo SGRS in Prostorskega plana Slovenije.

nekaj natančno kvantificiranih ciljev, ki naj bi jih s spodbujanjem skladnega regionalnega razvoja dosegli do leta 2006 (SRRS, 2001, str. 4):

- zaustaviti povečevanje razlik v gospodarski razvitosti in pri življenjskih možnostih med regijami, s poudarkom na celostnem razvoju mest, ki so nosilci regionalnega razvoja v povezavi s podeželjem (vsaj oz. najmanj ohranitev razlike v kupni moči BDP na prebivalca na ravni SKTE 3²⁷ v razmerju 1,7:1 med najbolj in najmanj razvito regijo).
- trajnostni razvoj vseh slovenskih regij in preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi (z dvigom absolutne ravni kupne moči BDP na prebivalca in zmanjšanjem registrirane stopnje brezposelnosti v vseh statističnih regijah na ravni SKTE 3)
- ohranjanje minimalne poseljenosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije (neto medregijski selitveni saldo v nobeni slovenski statistični regiji na ravni SKTE-3²⁸ ne bo večji od -0,5 prebivalca na 1000 prebivalcev)
- Izboljševanje relativnega položaja slovenskih regij, merjeno v BDP po kupni moči na prebivalca, v primerjavi z obmejnimi regijami v Avstriji in Italiji (s hitrejšim razvojem Osrednjeslovenske, Goriške in Obalno-kraške regije od italijanskih obmejnih regij oz. dohitevanjem avstrijskih manj razvitih regij s strani ostalih slovenskih statističnih regij).

Temeljna strategija bo učinkovito izkoriščanje razvojnih možnosti regij in razpoložljivih finančnih virov bodisi javnih, zasebnih ali mednarodnih, ki bodo namenjeni spodbujanju skladnega regionalnega razvoja ter koordinaciji sektorskih in področnih politik.

Slovenska regionalna politika bo temeljila na vzpostavljanju ustreznih pogojev za razvoj, medtem ko bosta regionalna in lokalna pobuda predstavljali vodilno silo razvoja. Regionalna politika bo spodbujala razvoj regionalnih središč v skladu s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije in delitev posameznih funkcij med njimi, ob spodbujanju partnerskega odnosa med mesti in podeželjem. Vendar se je potrebno zavedati tudi omejitev, na katere bomo naleteli pri spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in implementiranju regionalne politike v praksi.

Spodbujanje gospodarskega razvoja ne bo preneseno na regionalno raven, saj trenutno še niso vzpostavljeni vsi predpogoji za njen začetek funkcioniranja. Do oblikovanja pokrajin bo zato pretežni del spodbujanja skladnega regionalnega razvoja potekal na nacionalni ravni oz. s pomočjo ukrepov sektorskih in področnih razvojnih politik različnih ministrstev. Kljub navedenemu pa obstaja možnost uveljavljanja načela subsidiarnosti. Razvojne pobude lahko in bi morale prihajati od spodaj navzgor, sprejemale pa se bodo po načelu partnerstva, kar pomeni, da bodo sodelovali subjekti, na katere se razvojni projekti nanašajo.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja opredeljuje poleg ostalih finančnih spodbud tudi državne regionalne spodbude. Navaja, da se spodbude dodeljujejo občinam, pravnim in fizičnim osebam, določena pa je tudi programska osnova dodeljevanja le-teh, to je regionalni razvojni program. Poleg neposrednih in posrednih državnih regionalnih spodbud, sredstva za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja dodeljujejo tudi javni skladi, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija²⁹.

²⁷ Gre za Standardno klasifikacijo teritorialnih enot na nivoju 12 statističnih regij (=NUTS 3) (Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, Ur. list RS št. 28/00)

²⁸ Gre za Standardno klasifikacijo teritorialnih enot na nivoju 12 statističnih regij (Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, Ur. list RS št. 28/00)

²⁹ Uredba o pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za regionalni razvoj (Uradni list RS št. 110/04)

3.3.4. Državni razvojni program 2001-2006 (DRP)

Državni razvojni program 2001-2006 je opredeljen kot dolgoročni indikativni izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije. Prikazuje državne dolgoročne razvojne prioritete, programe in podprograme ter prevaja usmeritve in izhodišča Strategije gospodarskega razvoja Slovenije v konkretne programe in projekte na prioriteth področjih. Državni razvojni program predstavlja izhodišče za odločanje o proračunskih prioritetah.

Strategija gospodarskega razvoja Slovenije je krovni strateški dokument iz katerega izhajata dva osnovna cilja, ki ju zasleduje tudi Državni razvojni program – zmanjšanje gospodarskega zaostanka Slovenije v primerjavi s povprečjem v Evropski uniji in zaustavitev povečevanja razlik med slovenskimi regijami na ravni SKTE – 2³⁰.

Prednostne razvojne naloge, ki jih zasleduje Državni razvojni program se ustrezno navezujejo na skupne evropske politike na posameznih področjih. Te prednostne razvojne naloge so:

- spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti
- znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje
- informacijska družba, infrastruktura in kakovost bivanja
- prestrukturiranje kmetijstva in razvoj podeželja in
- krepitev skladnega regionalnega razvoja.

Vlada Republike Slovenije je vsaki od prednostnih razvojnih nalog določila nosilno ministrstvo, ki koordinira pripravo posameznega prioritetnega programa. Nosilno ministrstvo prve in pete prednostne naloge je Ministrstvo za gospodarstvo, druge Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, tretje Ministrstvo za okolje, prostor in energijo ter četrte prednostne naloge Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Priprava Državnega razvojnega programa je pomembno prispevala k vzpostavljanju, usposabljanju in dialogu med institucijami, ki so zadolžene za pripravo in izvajanje ekonomske in socialne kohezije na državni in regionalni ravni (države in socialnih ter regionalnih partnerjev in institucij civilne družbe).

3.3.5. Programski dokumenti za Evropsko unijo

Programe, ki jih financira EU preko strukturnih skladov, v večini primerov predlaga država

članica, lahko pa jih predlaga tudi skupina držav članic, redkeje pride pobuda s strani Evropske komisije. Na Sliki 3 vidimo dve temeljni možnosti pridobivanja finančnih sredstev za razvojne projekte, ki jih po odobritvi Evropske komisije začnejo izvajati ustrezne državne ali regionalne oblasti.

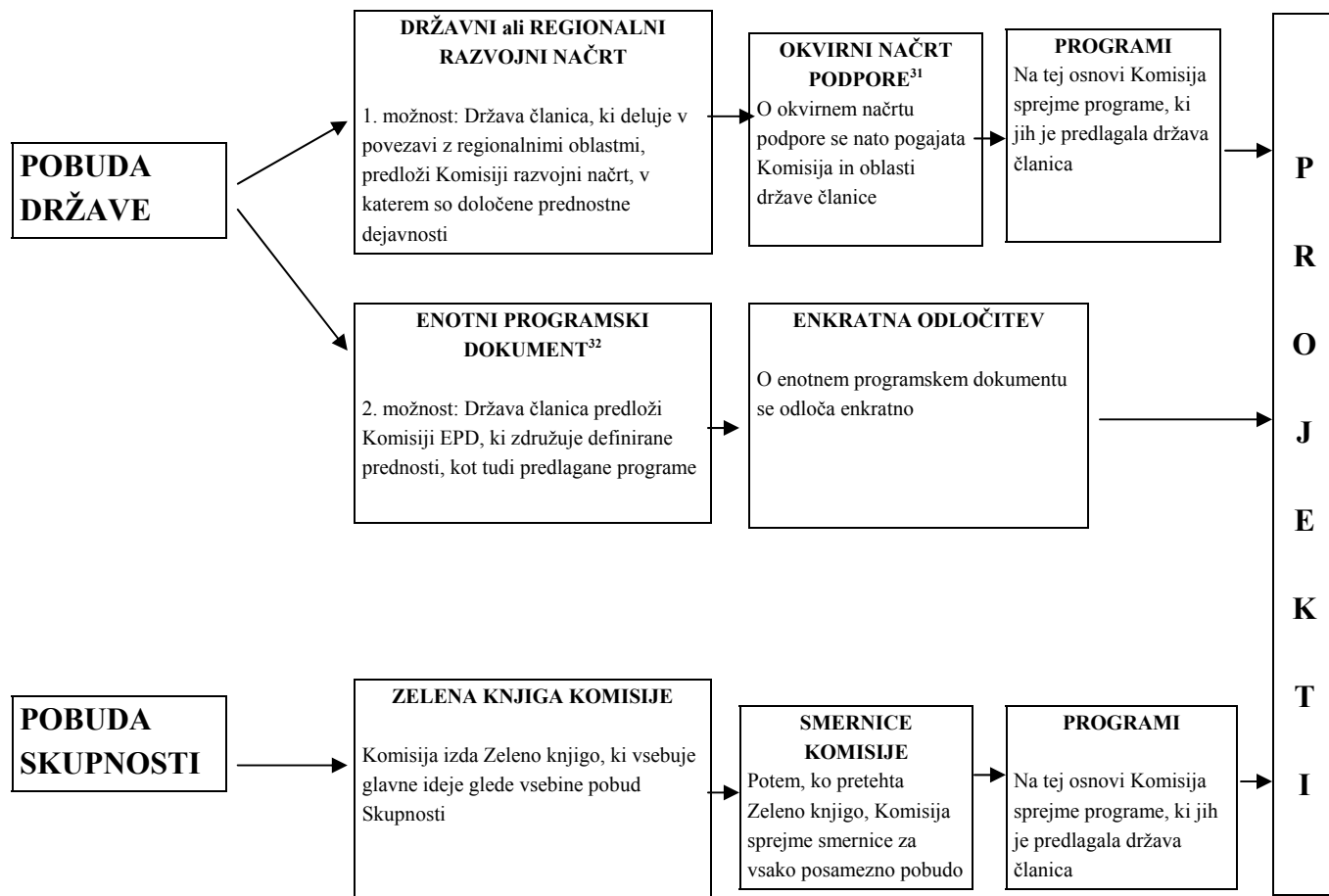
Temeljna dokumenta, ki jih je lahko pripravila država članica sta:

³⁰ Gre za Standardno klasifikacijo teritorialnih enot na nivoju 12 statističnih regij (=NUTS 3) (Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, Ur. list RS št. 28/00)

- okvirni načrt podpore - ONP (Community Support Framework) in
- enotni programski dokument - EPD (Single Programming Document).

Vlada Republike Slovenije se je odločila za drugo možnost – **Enotni programski dokument**, ki je ključni strateški in izvedbeni programski dokument, ki ga je Slovenija morala izpogajati z Evropsko komisijo. Podrobneje ga bom predstavila v nadaljevanju.

Slika 3: Inicijatorji pridobivanja sredstev strukturnih skladov



Vir: EIC novice, avgust 1999, str. 10

Okvirni načrt podpore je dokument, ki ga potrdi Evropska komisija v dogovoru z državo članico na osnovi predhodno pripravljenega Državnega razvojnega programa. Vsebuje strategijo razvoja, prioritete izvajanja, podrobne cilje, več operativnih programov, podroben finančni okvir koriščenja strukturnih skladov in drugih virov. V primerjavi z Enotnim programskim dokumentom je podrobnejši in bolj obsežen. Praviloma se pripravlja za program, ki v skupni vrednosti presega 1 milijardo EUR. Za vodenje in nadzor morata skrbeti upravni in nadzorni organ (Managing Authority oz. Programme Monitoring Committee), ki ga določi država članica.

³¹ Community Support Framework

³² Single Programming Document

Okvirni načrt podpore izdela pristojni nacionalni organ, Evropski komisiji pa ga predloži država članica. Obsegati mora celotno finančno obdobje. Načrt mora biti usklajen tako med posameznimi državnimi resorji horizontalno (kmetijstvo, gospodarstvo, delo ipd.), kot tudi vertikalno (na nacionalni, regionalni, občinski ravni) ter po potrebi tudi na drugih ravneh. Zanj je potrebno določiti strukturne postopke in postopke implementacije. Pred predložitvijo načrtov Evropski komisiji se mora pristojni nacionalni organ posvetovati s partnerji in pridobiti njihova stališča.

V naslednji fazi mora pristojni nacionalni organ države članice na podlagi odobrenih Okvirnih načrtov podpore izdelati predloge za več ali en **Operativni program** (Operational Programme). Izredno pomembno je, da se v tem trenutku v programiranje vključijo (regionalne) lokalne oblasti ter preostali partnerji, saj se na ta način lažje upoštevajo specifične razvojne zahteve na posameznih področjih ter se s tem zagotovi kar najučinkovitejša in konkretna poraba sredstev strukturnih skladov.

Tak predlog v nadaljevanju preveri in oceni Evropska komisija. Bistvena pri preverjanju sta usklajenost predloga z usmeritvami Evropske unije ter sledenje ciljem, ki jih je začrtal Okvirni načrt podpore. Nadaljnja pogajanja med državo članico in Evropsko komisijo so odločilna za končno uskladitev in odobritev Operativnega programa ter udeležbo pri sredstvih strukturnih skladov. Usklajevanja med državo članico in Evropsko komisijo lahko potekajo pet mesecev.

Obstaja tudi možnost, da nacionalni organ države članice vloži predloge Operativnih programov skupaj z Okvirnim načrtom podpore in v primeru, da so pogajanja uspešna Komisija za oba dokumenta sprejme enotno odločitev. Na ta način pogajalski strani prihranita vsaj pet mesecev, ki bi pretekli, če bi država članica predlog Operativnega programa vložila po odobritvi Okvirnega načrta podpore.

Operativni program oz. Enotni programski dokument v naslednji fazi podrobneje konkretizira **Programsko dopolnilo** (Programme Complement). Evropski komisiji ga mora nacionalni organ predložiti v vednost najkasneje v treh mesecih po sprejetju Operativnega programa oz. Enotnega programskega dokumenta. V njem država članica ali nacionalni organ opredelita način uresničevanja projektov, ki jih je odobrila Evropska komisija.

Programsko dopolnilo se opredeljuje ukrepe, na osnovi katerih končni uporabniki sredstev strukturnih skladov financirajo konkretne projekte. Posamezni ukrep se lahko financira samo iz enega strukturnega sklada. Programsko dopolnilo je še posebej zanimivo za tiste, ki bi radi prijaviili svoj projekt, pa ne vedo, ali izpolnjujejo vse pogoje (EIC novice, str. 5, 2004).

Programsko dopolnilo predstavlja najbolj konkretno stopnjo načrtovanja. Izdela se na nacionalni ravni in se predloži v vednost Evropski komisiji.

Če povzamem, nacionalni organ z Okvirnim načrtom podpore izdela okvirni načrt na podlagi prioriteta cilja, ki praviloma zajema strateški pristop za več regij, določi prioriteta področja uporabe strukturnih skladov ter pripravi pregled Operativnih programov. Vsak Operativni program določa specifične prioritete za sleherno regijo, vključujoč finančna določila in pregled ukrepov s katerimi se prioritete uresničujejo. Dopolnilo k programskemu načrtovanju pa definira ukrepe, oz. akcijske načrte, s katerimi se bodo uresničevale prioritete programskih dokumentov.

Drugi temeljni programski dokument je **Enotni programski dokument**³³ (**Single Programming Document**). V uradnem prevodu Regulative EU³⁴ je opredeljen kot dokument, ki ga odobri Evropska komisija v soglasju z državo članico potem, ko je bila izdelana ocena načrta, ki ga je predložila država članica. Ta ocena vsebuje strategijo in prednostne naloge za delovanje skladov, njihove posebne cilje, finančni prispevek posameznih skladov in finančni prispevek drugih finančnih virov.

Enotni programski dokument opredeljuje tudi Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/02), ki je bila sprejeta na podlagi Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02). Uredba opredeljuje enotni programski dokument kot dokument države članice Evropske unije, s katerim država članica predstavi strategijo razvoja države in je osnova za izvajanje dolgoročne razvojne politike ter dolgoročnega proračunskega načrtovanja. Osnova za pripravo je Državni razvojni program (DRP)³⁵, ki predstavlja dolgoročni izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS)³⁶. Osnutek Enotnega programskega dokumenta izhaja iz osnovnega cilja Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, to je trajno povečanje blaginje prebivalcev in prebivalk Slovenije, ki jo opredeljujemo kot uravnovešeno celoto njene gospodarske, socialne in okoljske sestavine blaginje.

Enoten programski dokument vsebuje podatke iz Okvirnega načrta podpore in Operativnih programov ter je manj podroben in preprostejši. Po priporočilu Komisije se pripravlja do skupne vrednosti programa v višini 1 milijarde EUR. Ključni cilji enotnega programskega dokumenta so³⁷:

- povečanje **konkurenčne sposobnosti Slovenije in gospodarska krepitev regij**

³³ Enotni programski dokument in programsko dopolnilo si je možno ogledati na <http://www.sigov.si/svrp/3str/1s-3-2.html>

³⁴ Uradni prevod Regulative EU 1260/99

³⁵ Državni razvojni program RS 2001-2006 je mogoče prebrati na <http://www.sigov.si/arr/9razno/1dr.html>, 4.11.2004

³⁶ Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije je mogoče prebrati na <http://www.pcmg.si/index.php?id=1756>, 4.11.2004

³⁷ Povzeto po: <http://www.gov.si/svrp/3str/1s-3.html>, z dne 13.5.2003

- usmeritev razpoložljivih omejenih finančnih sredstev (nacionalna in EU) v tiste prioritete in ukrepe, ki imajo **največje merljive učinke**, vključno z multiplikacijskim učinkom
- izbrati ukrepe, ki dosegajo **sinergične učinke ter vodijo k razvojnemu preboju Slovenije** in regij, pri čemer razvojni preboj ne sme škodovati socialnemu in okoljskemu razvoju.

Na podlagi teh ciljev je Svet za strukturno politiko sprejel odločitev o treh prioritetenih področjih Enotnega programskega dokumenta³⁸:

1. Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti:

- ukrep 1.1.: spodbujanje razvoja inovacijskega okolja
- ukrep 1.2.: spodbujanje razvoja turističnih destinacij
- ukrep 1.3.: spodbujanje podpornega okolja za podjetništvo
- ukrep 1.4.: gospodarska infrastruktura in javne storitve

2. Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje

- ukrep 2.1.: razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela
- ukrep 2.2.: pospeševanje socialnega vključevanja
- ukrep 2.3.: vseživljenjsko učenje
- ukrep 2.4.: spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti

3. Ekonomska infrastruktura - prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva

- ukrep 3.1.: izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov
- ukrep 3.2.: naložbe v kmetijska gospodarstva
- ukrep 3.3.: diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu
- ukrep 3.4.: investicije v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov
- ukrep 3.5.: trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov
- ukrep 3.6.: posodobitev obstoječih plovil in mali priobalni ribolov
- ukrep 3.7.: ribogojstvo, predelava in trženje

V Enotnem programskem dokumentu je morala Slovenija prednostne naloge in ukrepe omejiti, saj je v tekočem programskem obdobju do leta 2006 upravičena do premajhnega obsega sredstev³⁹, da bi lahko z razpršenimi aktivnostmi dosegla konkretne rezultate.

V Kopenhagenu, decembra 2002, je na sklepnih pogajanjih za članstvo v Evropski uniji Slovenija dobila pravico do črpanja sredstev v obdobju 2004-2006 iz:

- **strukturnih skladov** v višini **236,8 milijonov EUR** (od tega 210 milijonov EUR za potrebe strukturnih skladov, 21 milijonov EUR za potrebe pobud Interreg in 5,8 milijonov EUR za potrebe pobud Equal) ter
- **kohezijskega sklada** v višini **168,6 milijonov EUR**.

³⁸ Vir: Interno gradivo Službe vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj z dne 1.4.2003

³⁹ Na prebivalca predstavlja pomoč skladov le nekaj manj kot 70 EUR letno (EIC novice, 2004, str. 5)

Pravica do črpanja sredstev je opredeljena v pristopni pogodbi in velja od 1.1.2004 do 31.12.2006. Tabela 3 prikazuje indikativno delitev sredstev po prioritetah med strukturnimi skladi (pobude Interreg in Equal niso vključene).

Glavni izziv nosilcev razvojne politike bo v prihodnjih nekaj letih sredstva za regionalni razvoj čimbolj racionalno investirati in doseči multiplikacijske učinke pridobljenih sredstev, razvoj podjetniškega sektorja, večjo zaposlenost, konkurenčnost ipd.

Tabela 3: Delitev sredstev po prioritetah med Strukturnimi skladi v milijonih EUR, cene leta 1999

Prioriteta	EU sklad	%	2004	2005	2006	SKUPAJ	Povpr. letna vrednost
I. Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti	ERDF, EAGGF	47	24,4	32,9	41	98,3	33
II. Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje	ESF	33	17,4	23,5	29,3	70,2	23
III. Ekonomska infrastruktura	ERDF	20	10,5	14,1	17,6	42,2	14
SKUPAJ		100	52,3	70,5	87,9	210,7	

Vir: Interno gradivo Službe vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2003

Poleg strategij, Državnega razvojnega programa in Enotnega programskega dokumenta s programskim dopolnilom na ravni države, je osnovni instrument in instrument pridobivanja sredstev za regionalni razvoj v posameznih regijah, **regionalni razvojni program**.

Regionalni razvojni program je temeljni razvojni dokument, ki so ga posamezne regije pripravile praviloma za območja statističnih regij. Vsebuje razvojne prednosti regije, finančno ovrednotene programe, podprograme in projekte za posamezna področja regije. Razvojne naloge posamezne regije opravlja Regionalna razvojna agencija, ki so jo ustanovile občine in osebe javnega in zasebnega prava.

3.4. Nosilci regionalne strukturne politike

Regionalno strukturno politiko v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja izvajajo **nosilci** regionalne strukturne politike:

- Svet za strukturno politiko
- Javna agencija za regionalni razvoj (ARR)
- Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja
- Regionalne razvojne agencije (RRA)

Nosilci regionalne strukturne politike so tudi ministrstva, ki dodeljujejo regionalne razvojne spodbude pomembne za regionalni razvoj.

Z organizacijskimi spremembami v Vladi Republike Slovenije je pristojnost za področje regionalnega razvoja prehajala iz nekdanjega Ministrstva za ekonomske odnose in razvoj na Ministrstvo za gospodarstvo in ob zadnji spremembi na **Službo Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj**. Še posebej pomembne spremembe so se zgodile konec leta 2002, ko je Državni zbor imenoval novo Vlado Republike Slovenije, v kateri je bila prvič tudi **ministrica brez resorja, pristojna za regionalni razvoj**.

Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj usklajuje, spremlja in vrednoti programe ministrstev, vladnih služb, javnih agencij ter drugih organov in služb in **pripravlja strokovne podlage** za določanje politike Vlade Republike Slovenije na področju spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, **pripravlja strokovne podlage** za odločanje na Svetu za strukturno politiko, spremlja uresničevanje sklepov Sveta za strukturno politiko, poroča Vladi.

Poleg naštetega, **vodi pripravo** Državnega razvojnega programa, spremlja njegovo uresničevanje in usklajuje razvojne politike ministrstev pri uresničevanju Državnega razvojnega programa. Poleg omenjenega vodi pogajanja z Evropsko unijo na področju regionalne politike in koordinacije strukturnih elementov. Pripravljala in usklajevala je Enotni programski dokument 2004-2006, Programsko dopolnilo k Enotnemu programskemu dokumentu in še vedno usklajuje dejavnosti na področju priprave na sistem strukturnih skladov in kohezijskega sklada Evropske unije. Določena je kot organ upravljanja strukturnih skladov in kohezijskega sklada v Republiki Sloveniji. Služba zagotavlja ob sodelovanju Javne Agencije RS za regionalni razvoj tudi delovanje informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje Državnega razvojnega programa in Enotnega programskega dokumenta ter regionalne politike v celoti.

Svet za strukturno politiko, Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj ter Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj (v nadaljevanju ARR) so ključna vez med evropsko in domačo strukturno politiko.

3.4.1. Svet za strukturno politiko

Svet za strukturno politiko je **usklajevalni organ Vlade Republike Slovenije**, ki je **odgovoren za usklajenost predlogov dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja za izvajanje dolgoročne regionalne strukturne politike na državni ravni ter za oblikovanje državnih razvojnih spodbud in mednarodnih finančnih pomoči**. Obravnava in usklajuje tudi izhodišča za pripravo proračunskega memoranduma v delu, ki se nanaša na razvojne dokumente.⁴⁰ Svet sestavljajo ministrstva oz. ministri, ki dodeljujejo spodbude, ki so pomembne za regionalni razvoj (gospodarstvo, okolje in prostor, delo in socialne zadeve, kmetijstvo, promet, šolstvo in finance).

⁴⁰ Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za strukturno politiko (Uradni list RS, št. 59/00, 17/01, 13/03)

3.4.2. Javna agencija RS za regionalni razvoj (ARR)

Skladno z določili zakona⁴¹ je bila leta 2000 na državni ravni ustanovljena Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, ki je po spremembi zakonodaje v juniju 2003 dobila status javne agencije. Takšen status je približal delo ARR potrebam regij in omogočil lažje povezovanje z drugimi javnimi institucijami, ki dodeljujejo regionalne spodbude (Pospeševalni center za razvoj malega gospodarstva, Agencija RS za gospodarsko promocijo in tuje investicije). Z omenjeno organizacijsko-pravno spremembo je država omogočila morebitno **nadaljnjo racionalizacijo v smislu povezovanja in racionalizacije državne uprave**.

ARR ima devetčlanski svet, v katerem so zastopani predstavniki ministrstev, ki dodelijo največ regionalnih spodbud (gospodarstvo, delo, kmetijstvo, finance, Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj), dva predstavnika regionalnih interesov, ki ju je predlagalo Združenje regionalnih razvojnih agencij, predstavnik Gospodarske zbornice Slovenije in predstavnik Obrtne zbornice Slovenije. Na ta način se je ARR približala interesom regij in bo lažje uresničevala svojo zakonsko vlogo povezovalca regionalnih in državnih razvojnih interesov.

ARR je ustanovljena za posredovanje in spremljanje regionalnih razvojnih spodbud iz državnega proračuna in drugih virov in za opravljanje svetovalnih, pospeševalnih in drugih razvojnih ter strokovnih nalog države pri spodbujanju regionalnega razvoja. Pri izvajanju nalog javna agencija uresničuje politiko Vlade Republike Slovenije na področju spodbujanja skladnega regionalnega razvoja. Politiko na tem področju oblikuje in tolmači državni organ, pristojen za področje regionalnega razvoja – Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj.

Naloge, ki so bile agenciji zaupane s strani ustanovitelja v skladu z Uredbo o splošnih pogojih poslovanja ARR obsegajo področje dodeljevanja neposrednih regionalnih spodbud, ki so dodeljene na podlagi dogovorjenih proračunskih sredstev (Razvojna pomoč Posočju, Razvojno prestrukturiranje Zasavske regije, Sofinanciranje izvedbenih delov regionalnih razvojnih programov) kot tudi mednarodnih pogodb (Phare finančni sporazumi za čezmejno sodelovanje in nacionalni program ekonomske in socialne kohezije). Poleg dodeljevanja omenjenih neposrednih regionalnih spodbud izvaja ARR tudi druge aktivnosti, kot so postavitve sistema izvajanje pobude skupnosti INTERREG in pa razvoj informacijskega sistema (ISARR) za spremljanje razvojnih projektov in sočasno poročanje Evropski komisiji. Postavitev sistema izvajanja pobude skupnosti INTERREG je bila določena s sklepom Vlade RS. ARR je tako nacionalni organ, ki predstavlja Republiko Slovenijo in sogovornik strukturam, ki so vzpostavljene v Italiji, Avstriji, Madžarski in na Hrvaškem.

3.4.3. Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja

Javni sklad RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja je finančna organizacija, ki je namenjena trajnejšemu doseganju javnih ciljev na področju regionalne politike. Njegova glavna funkcija je, da **zbira in dodeljuje sredstva** za regionalno strukturno politiko. Pri svojem delu se povezuje z Javno agencijo RS za

⁴¹ Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja - (Uradni list RS, št. 60/99, 56/03 - sprememba).

regionalni razvoj, Agencijo za kmetijske trge in razvoj podeželja, regionalnimi razvojnimi agencijami in drugimi organizacijami.

Regionalne spodbude Javni sklad dodeljuje na osnovi letnih finančnih in poslovnih načrtov, ki jih potrjuje Vlada RS. **Spodbude dodeljuje v obliki subvencij, ugodnih posojil, poroštev, kapitalskih vložkov in prenosa državnega premoženja v upravljanje drugim državnim skladom**, z namenom vlaganja tega premoženja v regionalne razvojne projekte.

Glede na dejstvo, da priliv iz naslova kupnin iz lastninskega preoblikovanja podjetij, ki je bil do sedaj ključni finančni vir sklada, ugaša, bo potrebno skladu zagotoviti nove vire. V novih pogojih naj bi se javni sklad specializiral v pridobivanje drugih finančnih virov (predvsem Evropske investicijske banke in Banke Sveta Evrope)⁴² in razvijal nov pristop projektnega financiranja regionalnih razvojnih projektov.⁴³

3.4.4. Regionalne razvojne agencije (RRA)

Glavna naloga Regionalnih razvojnih agencij (12), ki so bile ustanovljene za območje ene ali več statističnih regij, je bila **priprava regionalnih in skupnih razvojnih programov ter njihovo usklajevanje z državnimi dokumenti razvojnega načrtovanja**. Poleg tega so regionalne razvojne agencije sodelovale pri nalogah s področja regionalne strukturne politike, zlasti pri pospeševanju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega razvoja, svetovale in prijavljale projekte na razpise za dodeljevanje regionalnih spodbud, izvajale pilotne inovativne projekte v občinah in regijah ipd..

Financirajo se iz sredstev ustanoviteljev (občine iz regije, območne obrtne zbornice in gospodarske družbe z območja regij) in sredstev za izvajanje projektov v okviru programov državnih razvojnih spodbud, mednarodnih pomoči ter sredstev ostalih zainteresiranih naročnikov.

Novi predlog Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja⁴⁴ v uvodnih obrazložitvah ugotavlja, da je analiza institucij regionalnega razvoja na ravni regij ugotovila sistemske pomanjkljivosti. Regionalne razvojne agencije so v večini regij kadrovsko šibko zasedene, z večinoma neurejenimi sistemskimi viri financiranja in dejansko nezmožne opravljati vse predpisane naloge. V regijah so različna ministrstva zgradila svoje lokalne in regijske izvajalske mreže, ki večkrat delujejo neusklajeno. Zato predlog pravi, da je v različnih regionalnih institucijah velik razvojni potencial, ki ga bo v prihodnje potrebno povezati.

⁴² Navedeno predlaga nov predlog Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1), ki je bil februarja 2004 prvič obravnavan v Državnem zboru RS in objavljen v Poročevalcu Državnega zbora RS, letnik XXX, št. 18.

⁴³ Projektno financiranje je način povezovanja javnih in zasebnih sredstev, s katerim je mogoče izpeljati, voditi in financirati projekte praviloma z ustanovitvijo posebne pravne osebe t.i. projektne družbe. S projektnim financiranjem so v primerjalnih ureditvah realizirali številne projekte od izgradnje avtocest, mostov, muzejev, železnic, sistemov za ravnanje z odpadki do projektov turistične, šolske, zdravstvene in kulturne infrastrukture.

⁴⁴ Prva obravnava v Državnem zboru je bila februarja 2004 (Poročevalec DZ RS št. 18, str. 5)

3.5. Teritorialna členitev Slovenije

Temelj za vodenje regionalne politike je **teritorialna razdelitev Slovenije**, ki ima pravno podlago v vladni Uredbi o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE) (Uradni list RS, št. 28/2000). Uredba uvaja standardno klasifikacijo teritorialnih enot kot obvezni nacionalni standard za evidentiranje, zbiranje, obdelovanje, analiziranje, posredovanje in izkazovanje statističnih podatkov. Med drugim se standardna klasifikacija teritorialnih enot uporablja tudi v podporo regionalnemu razvoju in merjenju učinkov regionalne politike ter pri harmonizaciji regionalnih podatkov za potrebe Evropske unije.

V skladu z Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot je celoten teritorij Slovenije razdeljen na enajst ravni⁴⁵ (Turk, 2003, str. 10). Prvih pet ravni je vsebinsko členjenih tako, da ustreza tudi nomenklaturi Evropske unije od NUTS 0⁴⁶ (države) do NUTS 5 (občine). Za potrebe strukturnih skladov sta pomembna predvsem dva nivoja – NUTS 2 in NUTS 3, saj se kriteriji za določitev območij, ki so upravičena do sredstev strukturnih skladov vežejo na ta dva nivoja.

V času predpristopnih pogajanj je bilo veliko razprav o razdelitvi Slovenije na eno, dve ali tri regije na ravni NUTS 2 (Kezunovič, 2003, str. 99). Tu so bile mišljene zgolj **statistične regije, katerih namen je pridobivanje sredstev iz strukturnih skladov Evropske unije in ne uvajanje pokrajin, kot vmesne stopnje lokalne samouprave (upravna členitev)**. Projekt uvajanja pokrajin v Sloveniji poteka neodvisno od procesa vključevanja Slovenije v EU, kar pomeni, da je odločitev o tem, koliko pokrajin želimo imeti, povsem v pristojnosti Slovenije.

Slovenija ima v evropski uniji trenutno status ene same regije. Po podatkih Evrostat (Mašanović, 2004, str. 17) je Slovenija v letu 2003⁴⁷ že presegla mejo 75% povprečnega bruto domačega proizvoda na prebivalca Evropske unije (BDP/preb.) v zadnjih treh letih, ki manj razvitim evropskim območjem, še omogoča črpanje sredstev iz prednostnega cilja 1 strukturnih skladov. To pomeni, da bo v naslednji finančni perspektivi (2007-2013) Slovenija deležna evropskih sredstev iz cilja 1 samo, če bi naši vladi v dialogu z Brusljem uspelo doseči dogovor o regionalni razdelitvi države.

Razdelitev Slovenije na regije za potrebe črpanja sredstev strukturnih skladov bi moral biti eden prioriteten cilj slovenske vlade, saj bomo v nasprotnem primeru ostali brez pomembnega dela finančnih sredstev, ki jih za regionalni razvoj namenja Evropska unija.

⁴⁵ Enajst ravni:

- raven SKTE 0 (NUTS 0): država v celoti
- raven SKTE 1 (NUTS 1): država v celoti
- raven SKTE 2 (NUTS 2): dve enoti (Ljubljanska urbana regija in Preostala Slovenija)
- raven SKTE 3 (NUTS 3): 12 statističnih regij
- raven SKTE 4 (NUTS 4): 58 upravnih enot
- raven SKTE 5 (NUTS 5): 193 občin
- raven SKTE 6 (NUTS 6): vaške, krajevne, četrtne skupnosti (leta 2000 jih je bilo 1173)
- raven SKTE 7 (NUTS 7): naselja (leta 2000 jih je bilo 5992)
- raven SKTE 8 (NUTS 8): statistični okoliši (leta 2000 jih je bilo 8195)
- raven SKTE 9 (NUTS 9): klasična (realna, fizično določena) nepremičnina
- raven SKTE 10 (NUTS 10): točkovni geokodirani objekti z zelo malo »tlorisne mase«

Teritorialna členitev Slovenije na ravneh od SKTE 0 do SKTE 5 je enaka od NUTS 0 do NUTS 5 po evropski klasifikaciji teritorialnih enot, vse druge ravni SKTE pa so posebne, uvedene v Sloveniji.

⁴⁶ NUTS - Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique

⁴⁷ Po podatkih dosega Slovenija 77% povprečja BDP/preb. v EU

Statistične regije (12) so bile uporabljene kot geografski okvir za tehnično izvajanje spodbujanja regionalnega razvoja. Takšna rešitev ne more biti trajna, saj ima le teritorialni okvir, ne pa tudi lastnih teritorialnih organov, ki bi dejansko spodbujali regionalni razvoj na vmesnem nivoju med državo in občino, kot nosilko lokalne samouprave. Vendar pa statistično spremljanje po tehničnih regijah omogoča vsaj primerjavo trenutne gospodarske moči posamezne regije in njenih razvojnih možnosti na podlagi statističnih kazalcev.

4. GLOBALIZACIJA IN LOKALNA SAMOUPRAVA

Proces globalizacije predstavlja poenotenje določenih procesov, briše meje med državami, regijami, občinami, zmanjšuje prostor in skrajšuje čas komuniciranja. Prav gotovo ponuja izjemne možnosti za napredek, vendar le z dobrim upravljanjem in enakomernim in uravnoteženim razvojem, upošteva načelo solidarnosti (Brezovšek et al., 2003, str. 203).

Decentralizacija držav na drugi stran je pomemben vzvod pri zagotavljanju večjega sodelovanja pri odločanju. Tu ne gre zgolj za doseganje večje racionalnosti upravnega sistema, temveč tudi za **decentralizacijo pristojnosti in odločanja**. Gre za odločanje na ravni, ki je bližja ljudem. Uveljavljena lokalna samouprava je danes nujna demokratična prvina sodobne družbe.

Osnovni namen decentralizacije (Železnik, 2002, str. 8) je doseganje višjih narodnogospodarskih koristi, saj se z oblikovanjem več ravni (odločanja, delovanja) bolj približamo dejanskim potrebam okolja. Centraliziran nivo upravljanja namreč ni uspešen pri ugotavljanju in zadovoljevanju potreb lokalnega prebivalstva.

Bistvo pospešenega razvoja lokalne samouprave je regionalna samouprava (Turk, 2003, str. 9) in pospešena demokratizacija na vseh političnih ravneh odločanja. O regionalizaciji se je v Evropski uniji bolj intenzivno začelo razpravljati šele v zadnjih petnajstih letih, ko je bila sprejeta Evropska listina lokalne samouprave.

V Evropi poznamo dva temeljna koncepta lokalne samouprave (Brezovnik, Oplotnik, 2003, str. 27): **kontinentalno**, ki temelji na načelu decentralizacije in **britansko**, ki šteje lokalno samoupravo kot izvršilno vejo oblasti.

Za nemški model lokalne samouprave velja, da imajo vse naloge v lokalni samoupravi svoj prvotni izvor v državni oblasti. Predpostavke zakonodajalca glede lastnih nalog lokalnih skupnosti so omejene, saj mora spoštovati avtonomijo lokalnih skupnosti, ki načeloma same urejajo svoje zadeve. Glede drugih nalog pa so neomejene, ker gre za državne naloge. Država ureja sistem lokalne samouprave s tem, da ustanavlja in razmejuje lokalne skupnosti ter nanje prenaša del svojih nalog. V nasprotju z nemško ureditvijo, **centralistična ureditev francoske države** ne pozna kategorije prenesenih nalog in ji tudi ni naklonjena. Če že prenaša naloge na lokalne skupnosti, jih prenaša v njihovo izvirno pristojnost. Francija pozna in izvaja oster državni nadzor nad lokalnimi skupnostmi, ki niso izvirni nosilci svojih pooblastil, ampak imajo pooblastila od države. **Za britanski model** velja, da so lokalne skupnosti sicer avtonomni subjekti, hkrati pa so izvršilni organi državne oblasti. Model ne pozna delitve na lastne in prenesene zadeve in tudi ne univerzalnih pristojnosti lokalnih skupnosti v lokalnih zadevah, saj si le-te ne morejo same

določati nalog niti na najnižjem področju, ki ga pri nas označujemo z izrazom lokalne zadeve.

V nadaljevanju bom predstavila **položaj lokalnih skupnosti v ustavni ureditvi** pri nas, opozorila na nekatere probleme zaradi nerazvitosti institucionalnega sistema in **predstavila sistem financiranja lokalnih skupnosti**, ki bi moral zasledovati načelo samostojnosti in avtonomnosti.

4.1 Odnos med državo in lokalno skupnostjo

Država s svojo zakonodajo določa ureditev, položaj in vlogo lokalne samouprave. Pri nas je pravica do lokalne samouprave tako kot v večini evropskih držav, zagotovljena z ustavo. Šmidovnik ugotavlja (Šmidovnik, 1995, str. 156 – 168), da je lokalna samouprava v Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) dobila pomembno mesto.

Izhodiščno ustavno načelo za uresničevanje lokalne samouprave je zapisano v splošnih določbah Ustave, v 9. členu, ki pravi: »V Sloveniji je zagotovljena lokalna samouprava.« Pri tem je pomembno, da se uresničuje tudi ustavno načelo iz 44. člena Ustave, ki se nanaša na sodelovanja pri upravljanju javnih zadev: »Vsak državljan ima pravico, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodeluje pri upravljanju javnih zadev.« Ustavne določbe o lokalni samoupravi so precej splošne, saj večinoma napovedujejo podrobnejšo ureditev z zakonom, vendar je kljub temu lokalni samoupravi posvečeno celo poglavje (od 138. člena do 143. člena). To je v primerjavi z ustavami drugih držav razmeroma obsežno besedilo.

Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v obliki lokalne skupnosti. Kot obliko lokalne skupnosti Ustava določa le občine. V 143. členu omenja tudi širše samoupravne lokalne skupnosti: »Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena.«

O delovnem področju samoupravnih lokalnih skupnosti govori 140. člen Ustave, ki pravi, da v pristojnost občine sodijo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine.

V nadaljevanju Ustava govori, da država ne sme posegati v področje izvirne pristojnosti občin, kar ščiti lokalno samoupravo pred neupravičenimi posegi države. Ministrstva lahko izvajajo le nadzor nad zakonitostjo občinskih aktov. Sicer pa je ustavna opredelitev delavnega področja lokalnih skupnosti ozka in deloma odstopa od sodobnih evropskih ureditev (Žagar, 2003, str. 16). Prenos posameznih pristojnosti iz države na lokalno skupnost je možen s predhodnim soglasjem lokalnih skupnosti, pri čemer mora za to obstajati zakonska podlaga. Za opravljanje teh nalog mora država zagotoviti sredstva. S strani državnih organov je zahtevnejši nadzor nad izvajanjem prenesenih nalog (ne gre le za nadzor nad zakonitostjo aktov, ampak tudi za upravni nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela ter finančni nadzor).

Vlaj (Vlaj, 1997, str. 45) ugotavlja, da je temeljni cilj ureditve razmerja med državo in lokalnimi skupnostmi to, da ima občina v izvirni pristojnosti vse tiste funkcije, ki so bistvenega pomena za življenje in delo ljudi na njenem območju in se tudi učinkoviteje in bolj racionalno uresničujejo v lokalni skupnosti, kot pa preko državnih organov.

Potrebno je razlikovati tudi med navadnimi in mestnimi občinami, saj se razlikujejo po obsegu pristojnosti. Poseben status med občinami imajo mestne občine (11), ki v skladu s 141. členom Ustave opravljajo kot svoje lastne, tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest. Gre za izvirne pristojnosti oz. naloge, ki omogočajo delovanje in povezovanje vseh funkcij mesta kot urbanistične, komunalne, prometne, prostorske in ureditvene celote in za naloge, ki predstavljajo mesto kot središče kulturnih, znanstvenih in izobraževalnih institucij, ki so pomembne tudi za druge občine in za državo. Status mestne občine mesto dobi po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon.

Poglavitno zakonodajo s področja lokalne samouprave predstavlja predvsem **Zakon o lokalni samoupravi** (Uradni list RS, št. 72/93 s spremembami) (v nadaljevanju ZLS) in **Zakon o financiranju občin** (Uradni list RS, št. 80/94 s spremembami) (v nadaljevanju ZFO) ter od leta 1996 tudi **Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)** (Uradni list RS, št. 57/96, mednarodne pogodbe št. 15).

Šmidovnik primerja slovensko ureditev z evropsko in ugotavlja (Šmidovnik, 1995, str. 161-163), da so za občinsko samoupravo pri nas postavljeni zelo ozki okviri. Slovenska ustava zmanjšuje vlogo občine v javnem sektorju in jo ostro razmejuje od države. V vseh drugih državah se naloge državne in lokalne samouprave v delovanju na različne načine prepletajo (lokalne skupnosti opravljajo tudi velik del nalog državne uprave, ki ima pomen za prebivalce teh skupnosti). Še večja razlika pa je v možnostih prenašanja državnih nalog na občine. Pri nas bi bilo potrebno za vsak prenos pristojnosti pridobiti soglasje najvišjih občinskih organov v 193 občinah. To pomeni, da bi moral državni zbor za vsak zakon, ki bi na novo določal pristojnost za občine, poprej dobiti soglasje vseh občin in se pogajati z njimi za ustrezna finančna sredstva, s katerimi bi se prenesene obveznosti izvajale. Gre za edinstveno ureditev v primerjavi z ureditvami drugih lokalnih samouprav in za praktično nemogoče operativno izvajanje določila.

Izredno pomemben vidik odnosa med državo in lokalnimi skupnostmi je financiranje lokalnih skupnosti, ki dejansko pokaže v kolikšni meri so lokalne skupnosti avtonomne v odnosu do države. Prav finančna avtonomnost občin bistveno prispeva k podobi demokratične države in večji samostojnosti lokalne ravni oblasti. V nadaljevanju bom predstavila pravne podlage in bistvene značilnosti financiranja lokalnih skupnosti pri nas ter probleme in omejitve, ki z tega izhajajo.

4.2. Financiranje lokalnih skupnosti

Bistveno vprašanje vsakega sistema lokalnih skupnosti je urejeno vprašanje njihove materialne osnove. Pomanjkanje finančnih sredstev spreminja lokalne skupnosti v izvršilne organe državne uprave, zato je v zadnjem času opaziti tendenco k uvajanju takih sistemov lokalnih javnih financ, ki bodo čimbolj neodvisni od državne oblasti (Vlaj, 1998, str. 313).

Zadostni finančni viri in predvsem pravilna vertikalna fiskalna struktura, sta bistveni komponenti učinkovitega in kvalitetnega delovanja lokalnih skupnosti in glavna dejavnika pri doseganju smisla decentralizacije (Šmidovnik, 1995, str. 130-142).

Za fiskalni decentralizem in doseganje njegovega osnovnega namena, mora biti izpolnjenih nekaj osnovnih pogojev. Eden najbolj pomembnih je, da je decentralizirana fiskalna enota avtonomna na področju financiranja. To pomeni, da ima na voljo dovolj raznovrstnih

finančnih virov, s katerimi lahko pokriva stroške, ki nastajajo ob dobavi dogovorjenih javnih dobrin (Oplotnik, Križanič, 2002, str.8).

Slovenija spada med države z relativno nizko stopnjo decentralizacije, saj obseg lokalnih financ v skupnih javnih financah predstavlja le okoli 12% (oz. 240 milijard SIT letno – podatek za leto 2001)⁴⁸. Približno enak odstotek predstavljajo javne finance v manj razvitih državah, medtem, ko je povprečje Evropske unije 26,4%. Iz podatkov, ki jih predstavljata Brezovnik in Oplotnik (Brezovnik, Oplotnik, 2003, str. 45) sledi, da države, ki so v Evropsko unijo vstopile 1.5.2004 namenjajo lokalnim skupnostim bistveno manj finančnih sredstev za zadovoljevanje javnih (lokalnih) potreb (v povprečju 19,5%) kot stare države članice Evropske unije (v povprečju 26,4%).

Dodatni kriterij za ugotavljanje stopnje decentraliziranosti je delež prihodkov iz lokalnih davkov. Večji je delež virov, ki so jih nižje ravni upravljanja sposobne zagotoviti same, bolj se približamo končnemu smislu decentralizacije. Osnovni viri financiranja so lahko različni:

- davčni prihodki (lahko so oblikovani kot popolnoma lastni davki, davki, ki si jih lokalna skupnost deli z državo in davki, ki jih država odstopi nižjim ravnam upravljanja (odstopljeni davki, npr. davek na promet nepremičnin))
- nedavčni viri (npr. takse, nadomestila, pristojbine ter prihodki iz upravljanja lastnega premoženja, udeležba na dobičku)
- transferi iz drugih nivojev upravljanja (subvencije ali finančne izravnave)
- zadolževanje.

Lokalni davki predstavljajo (Babič, 1995, str. 27) v državah z dejansko razvito lokalno samoupravo pomemben element sistema javnih prihodkov. Glede na dejstvo, da imajo nedavčni prihodki lokalnih skupnosti manjšo težo, so prav lokalni davki tisti, ki zagotavljajo potrebno samostojnost lokalnih oblasti. Vendar kljub temu lokalnim skupnostim ne more biti dodeljena popolna prostost pri uvajanju davkov in določevanju njihovih stopenj, saj bi s tem ustvarili kompleksen, preobsežen in neučinkovit davčni sistem, ki bi zaviral gospodarsko rast teh lokalnih skupnosti. Vsi davki niso enako primerni za uporabo na lokalni ravni. Dober lokalni davek naj bi zadovoljeval naslednje zahteve:

- preprečeval naj bi nestabilnost v življenju in delovanju lokalnih skupnosti. Davek naj bi zagotavljal relativno stabilen vir prihodkov v dobrih in slabih časih
- preprečeval naj bi povečevanje razlik v bogastvu med skupnostmi
- preprečeval naj bi odseljevanje ljudi in gospodarskih dejavnosti zaradi visoke davčne obremenitve
- zagotavljal naj bi učinkovito obvladovanje lastnega proračuna. Davčna osnova bi morala biti lokalizirana na območje pristojnosti lokalne skupnosti.

Vlaj (Vlaj, 1998, str. 313) ugotavlja, da lastni davki⁴⁹ in prispevki občin prispevajo k njihovi

večji avtonomnosti, vendar le v primeru, če jih lahko predpišejo po lastno opredeljeni davčni osnovi z lastno davčno stopnjo. Avtonomnost lokalne samouprave se namreč izkazuje v možnosti občine, da za financiranje svojih temeljnih funkcij predpiše poseben občinski davek in pri tem ni vezana na pogoje, ki jih sicer predpisuje davčna zakonodaja, medtem ko je pri predpisovanju drugih davščin kot so takse, komunalni prispevki in podobno, vezana na zakonske pogoje.

⁴⁸ <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/finance/financiranje-pokraj-in-studijapf-2003.doc>, 29.10.2004

⁴⁹ Lastni davki po vzoru sosednjih držav so davek na kapital, trgovino, oglaševanje ipd.

4.2.1. Financiranje lokalnih skupnosti po Evropski listini lokalne samouprave⁵⁰

Evropska listina lokalne samouprave v 11. členu določa finančne vire lokalnih oblasti. 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. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same.

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.

Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerezporejeni viri.

Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru svoje lastne pristojnosti.

Za najemanje posojil za večje investicije naj imajo lokalne skupnosti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala.

4.2.2. Financiranje lokalnih skupnosti v Sloveniji

Osnovna načela za financiranje občin definira Ustava v 142. členu. Izhaja iz ideje o samofinanciranju občin, obravnava pa tudi manj razvite občine, ki jim mora država v skladu z zakonom zagotavljati dodatna sredstva, da bi lahko opravljale svoje naloge. Občinam, ki zaradi slabše gospodarske razvitosti ne morejo v celoti zagotavljati opravljanja svojih nalog, mora država v skladu z zakonsko določenimi načeli in merili, zagotoviti t.i. finančno izravnavo.

Zakon o financiranju občin (2. člen) določa, da občinam pripadajo prihodki iz davkov in drugih dajatev, določenih v Zakonu o lokalni samoupravi in prihodki iz davkov, taks, pristojbin in drugih dajatev v skladu s posebnimi zakoni.

Za oris obsežnosti vsebin iz **izvirnega obsega nalog** povzemam glavna določila III. poglavja Zakona o lokalni samoupravi, ki govorijo o nalogah občin in jih delijo v naslednje skupine:

- lokalne zadeve javnega pomena

⁵⁰ Uradni list Republike Slovenije, št. 57/96, mednarodne pogodbe št. 15.

- naloge, ki so državne in jih je država v soglasju z občino skupaj s sredstvi prenesla nanjo
- lokalne zadeve javnega pomena, ki jih bo (oz. jih je že) področna zakonodaja naložila občinam (npr. Zakon o šolstvu, Zakon o urejanju prostora, Zakon o varstvu okolja ipd.).

Za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev občina **samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge)** kot so:

- upravljanje občinskega premoženja
- vzpostavljanje pogojev za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravljanje nalog s področja gostinstva, turizma in kmetijstva
- ustvarjanje pogojev za:
 - gradnjo stanovanj in skrb za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj
 - izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev
- urejanje, ustvarjanje in skrb za lokalne javne službe v okviru svojih pristojnosti
- načrtovanje prostorskega razvoja, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov, ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči
- urejanje komunalnih zadev – javno snago, urejanje zelenih površin, urejanje in gospodarjenje s komunalnimi objekti in napravami
- gradnja, vzdrževanje in urejanje lokalnih javnih cest, javnih poti in drugih javnih površin
- skrb za službe socialnega skrbstva, predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele
- pospeševanje vzgojno – izobraževalne, turistične, kulturne in drugih dejavnosti na svojem območju
- skrb za požarno varnost in organiziranje reševalne pomoči, organiziranje pomoči in reševanja za primere elementarnih in drugih nesreč
- opravljanje nadzora nad krajevnimi prireditvami
- organiziranje komunalno-redarske službe in skrb za red v občini
- določanje prekrškov in denarnih kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravljanje inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti
- organiziranje opravljanja pokopališke in pogrebne službe
- urejanje drugih zadev javnega pomena.

Lokalne zadeve javnega pomena občina v skladu z veljavno zakonodajo financira iz:

- **lastnih virov,**
- **sredstev države in**
- **z zadolževanjem.**

Lastni viri občine so davki in druge dajatve ter dohodki od njenega premoženja. Za financiranje lokalnih zadev javnega pomena pripadajo občini naslednji davki:

- davek od premoženja
- davek na dediščine in darila
- davek na dobitke od iger na srečo
- davek na promet nepremičnin
- drugi davki določeni z zakonom.

Dohodki od premoženja občin so predvsem:

- dohodki od zakupnin in najemnin za zemljišča in objekte, ki so občinska lastnina
- dohodki od vlaganj kapitala
- dohodki od vrednostnih papirjev in drugih pravic, ki jih je občina kupila
- dohodki od rent, dobička javnih podjetij in koncesij.

Drugi vidik financiranja, ki ga določa Zakon o lokalni samoupravi so **sredstva, ki jih je dolžna zagotoviti država** kot dodatna sredstva in sicer za:

- opravljanje nujnih nalog občine
- financiranje nalog, ki jih prenese v opravljanje občini
- sofinanciranje lokalnih zadev javnega pomena, kadar ima poseben interes za njen razvoj
- izravnava z investicijskim vložkom v skladu s programom v občinah z najnižjim komunalnim standardom

Višina teh sredstev se za posamezno občino določi predvsem glede na število prebivalstva in poseljenost občine, geografske značilnosti ter status občine z vidika posebnih interesov države za njen razvoj.

Tretji vidik financiranja občin, ki ga omogoča 55. člen ZLS je **zadolževanje**. Vse večje potrebe in povpraševanje prebivalcev pomenijo za lokalne skupnosti vse večji problem, saj morajo nenehno iskati nove vire financiranja. Glede na to, da so davčni prihodki v veliki meri zakonsko predpisani in jih ni mogoče poljubno povečevati, morajo lokalne skupnosti iskati nove možnosti financiranja.

Podrobneje zadolževanje občin ureja 85. člen Zakona o javnih financah, vsebinske pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za to, pa določa 16., 17. in 18. člen Zakona o financiranju občin. Občine se lahko zadolžujejo le, če skupni obseg obstoječe zadolženosti in predvidene nove zadolžitve ne presega 10% realiziranih prihodkov občine v letu pred letom zadolževanja, skupna odplačila glavnin in obresti pa v posameznem letu odplačila ne smejo preseči 5% realiziranih prihodkov. Občine se lahko ne glede na prej navedeno zadolžijo za financiranje stanovanjske gradnje, oskrbe z vodo ter za odvajanje in čiščenje odplak tudi, če skupni obseg obstoječe in predvidene zadolženosti presega 10% realiziranih prihodkov v letu pred letom zadolževanja, če skupna odplačila glavnin in obresti v posameznem letu odplačila ne presežejo 3% realiziranih prihodkov.

Pri navedenem gre za dolgoročne investicije, za katere so najbolj primerni dolgoročni finančni viri⁵¹ (20-30 let), pri čemer bodo obremenjene tudi bodoče generacije, ki bodo porabnice dobrin.

Občine morajo skrbeti, da zaradi prezadolženosti ne ogrozijo svojega normalnega delovanja in tekočega financiranja nalog, ki jim jih nalagajo ustava, zakoni, odloki in drugi predpisi.

Tovrstni sistem zadolževanja ni razvojno naravn, saj občine z nižjimi prihodki omejuje pri zadolževanju za dražje in dolgoročnejše projekte, ki bi bili lahko pomembni za razvoj lokalne skupnosti. Prav tako pa omejuje zadolževanje občin nasploh, saj so omejene pri zadolževanju ne glede na vrsto posojila in ne glede na finančne perspektive in sposobnost za poplačilo iz bodočih virov v prihodnjem obdobju.

⁵¹ npr. dolgoročne investicijske obveznice

Največji del prihodkov v obstoječem modelu financiranja lokalnih skupnosti v Sloveniji⁵² v letu 2001 predstavljajo:

- **davčni prihodki** (v povprečju 60% vseh prihodkov) z dohodnino kot najpomembnejšim davčnim prihodkom (v povprečju 42% vseh celotnih prihodkov)
- **transforni prihodki** (največ gre za prejeta sredstva iz državnega proračuna – v povprečju 21% vseh prihodkov)
- **nedavčni prihodki** s 15% deležem v celotnih prihodkih, sledijo jim
- **kapitalski prihodki** s 4% v celotnih prihodkih.

Dohodnina predstavlja v posameznih občinah večji del njihovih prihodkov. Vsi ostali viri, ki so sicer zelo številni, pa nimajo posebnega vpliva na višino sredstev, s katero razpolagajo občine. Glede na dejstvo, da višino dohodnine kot tudi oprostitve določa država, občine nimajo nobenega vpliva na omenjeni finančni vir.

Med drugimi lastnimi prihodki občin po 22. členu⁵³ Zakona o financiranju občin, je pomembno tudi **nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča**. Zakon občinam omogoča, da ga v okviru zakonskih določil predpisujejo samostojno.

Lokalne skupnosti v Sloveniji imajo v sedanjí ureditvi lokalnega financiranja samo **en lastni občinski davek – davek od premoženja**⁵⁴, ki pa ima zaenkrat zelo majhno težo pri zbiranju lokalnih javnih prihodkov⁵⁵. Lastni davčni prihodki torej krijejo le manjši del finančnih potreb občin. Iz tega lahko zaključimo, da lokalne skupnosti v Sloveniji ne morejo oblikovati lastne davčne politike iz česar sledi, da praktično niso finančno avtonomne oz. samostojne. To pa je v nasprotju z določili 9. člena Evropske listine o lokalni samoupravi.

Ker občine z obstoječim načinom financiranja ne zmorejo financirati vseh investicijskih potreb, razvijajo in iščejo dodatne možnosti in vire financiranja.

4.2.3. Dodatni viri financiranja

Predvsem financiranje gospodarske javne infrastrukture in področje lokalnih javnih služb zahteva uveljavljanje novih metod, ki pri investicijah vključujejo privatni kapital.

⁵² Interno gradivo Ministrstva za finance, 2002

⁵³ Lastni viri sredstev:

21. čl. ZFO:

- 35% dohodnine
- davek na dediščine in darila
- davek na dobitke od iger na srečo
- davek na promet nepremičnin
- upravne takse, taks za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic

22. čl. ZFO:

- davek od premoženja
- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča
- turistična taksa, komunalne takse
- pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest
- nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora

⁵⁴ Po Zakonu o davkih občanov ga plačujejo fizične osebe, ki posedujejo stavbe, dele stavb, stanovanja in garaže, prostore za počitek in rekreacijo ter lastniki plovnih objektov, dolžine najmanj osem metrov

⁵⁵ Uvedba davka na nepremičnine bo nadomestila dva davčna vira (davek od premoženja in nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, ki že sedaj predstavlja enega od najpomembnejših virov prihodkov občin).

Pri klasični obliki zagotavljanja infrastrukturnih dobrin in storitev je celotna odgovornost na ramenih lokalne skupnosti, ki je odgovorna za vodenje in upravljanje infrastrukturnih dejavnosti ter za zagotavljanje finančnih sredstev. Odgovorna je za vzdrževanje obstoječih objektov ter za načrtovanje in izbor novih projektov. Finančna sredstva si občina zagotovi z lastnimi prihodki ali pa z najemanjem posojil (Fox, 1994, str. 42).

Možne oblike zagotavljanja infrastrukturnih storitev, ki si sledijo glede na naraščajočo stopnjo zasebne udeležbe v glavnem **delimo na dve večji skupini** (Idelovitch, Ringskog, 1995, str. 13). V prvo sodijo:

- pogodbe za opravljanje storitev,
- pogodbe za vodenje in upravljanje
- pogodbe o najemu
- klasične koncesijske pogodbe.

V drugo pa sodi:

- BOT⁵⁶ (zgradi - upravlja - predaj nazaj) oblike projektnega financiranja ter
- delna ali popolna prodaja oz. privatizacija javnega podjetja.

Lastništvo nad objektom v prvi skupini ostane v rokah države (lokalne skupnosti) oz. javnega sektorja, pri drugi skupini pa se lastništvo nad objektom začasno ali trajno prenese na zasebni sektor, ta pa je odgovoren tudi za financiranje objekta.

V Tabeli 4 (na str. 53) so prikazane možne oblike partnerstva med javnim in privatnim sektorjem s porazdelitvijo lastništva, odgovornosti za upravljanje in vzdrževanje, kapitalske investicije, komercialno tveganje in indikativnim prikazom trajanja pogodbe po posameznih oblikah financiranja. Iz tabele je razvidno, da je s stališča javnega sektorja za financiranje dolgoročnejših infrastrukturnih projektov najprimernejša oblika partnerstva med javnim in privatnim sektorjem **koncesijska pogodba in BOT oblika projektnega financiranja**.

Sistemeski zakon o koncesijah v Sloveniji še ni sprejet. Tematiko koncesij obravnavajo posamezna področja različno (zdravstvena dejavnost, lekarniška dejavnost, socialno varstvo, vzgoja in izobraževanje, telekomunikacije igre na srečo, varstvo potrošnikov, veterinarstvo, blagovne rezerve, varstvo okolja ipd). Najpodrobneje jo ureja Zakon o gospodarskih javnih službah⁵⁷, ki na splošno ureja koncesijo gospodarske javne službe. Postopek podelitve koncesije ureja Zakon o javnih naročilih⁵⁸ ter Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2003 in 2004, ki v 21.b členu tudi določa obvezne sestavine pogodbe med neposrednim uporabnikom in zasebnim investitorjem.

Nedorečenosti in pomanjkanje sistemske ureditve na področju koncesij zagotovo otežujejo investicije v različne projekte ter podaljšujejo njihov čas izvedbe.

Tabela 4: Možne oblike partnerstva med javnim in privatnim sektorjem

⁵⁶ BOT – Build – Operate – Transfer (zgradi – upravlja – predaj nazaj)

⁵⁷ Uradni list RS, št. 32/93 in 30/98

⁵⁸ Uradni list RS, št. 75/04 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih naročilih(ZJN-1A))

OBLIKA PARTNERSTVA	Lastništvo premoženja	Upravljanje in vzdrževanje	Kapitalske investicije	Komercialno tveganje	Trajanje pogodbe
POGODBA O OPRAVLJANJU STORITEV	Javni	Javni / Privatni	Javni	Javni	1 - 2 leti
POGODBA O UPRAVLJANJU	Javni	Privatni	Javni	Javni	3 - 5 let
LEASING POGODBA	Javni	Privatni	Javni	Javni / Privatni	8 - 15 let
KONCESIJSKA POGODBA	Javni	Privatni	Privatni	Privatni	25 - 30 let
BOT (zgradi-upravlja-predaj nazaj) OBLIKA PROJEKTNEGA FINANCIRANJA	Javni / Privatni	Privatni	Privatni	Privatni	20 - 30 let

Vir: Interno gradivo Cisef, M.Mrak, 2002, str. 15

Projektno financiranje (BOT⁵⁹ in podobni projekti – BOO⁶⁰, ROT⁶¹ ipd.) prinašajo mnogo prednosti, med katerimi je največja ta, da breme financiranja infrastrukturnih dejavnosti javni sektor preloži na zasebni sektor. Temu primerno se spremeni tudi porazdelitev tveganj. Pri klasični obliki zagotavljanja infrastrukturnih dobrin in storitev mora vsa tveganja nositi javni sektor, pri BOT obliki projektnega financiranja pa se tveganja primarno porazdelijo med javni in privatni sektor, znotraj slednjega pa še med različne zasebne udeležence. Zasebni sektor običajno ne nasprotuje prevzemu tistih tveganj, ki jih je sposoben nadzorovati, medtem ko išče maksimalno podporo javnega sektorja pri tistih tveganjih, ki jih ne more nadzirati.

Kljub prednostim BOT oblike projektnega financiranja pa še vedno ostaja osnovna oblika financiranja klasično zagotavljanje infrastrukturnih dobrin in storitev, kjer lokalna skupnost zagotovi finančna sredstva z lastnimi prihodki in z najemanjem posojil. BOT oblika financiranja je sicer pomembna, vendar pa ne predstavlja nadomestila za klasično obliko zagotavljanja infrastrukturnih storitev in dejavnosti. Osnovni pogoj, ki ga mora projekt izpolnjevati, da ga je možno financirati na ta način, je njegova komercialnost. Zasebno podjetje se namreč ne bo zanimalo za izgradnjo objekta, ki mu vsaj dolgoročno ne bo prinašal koristi v smislu dobička⁶².

Slovenske občine so slabo seznanjene z možnostmi alternativnih virov financiranja, saj le – to zahteva usposobljen kader kot tudi preglednejši in urejen zakonodajni okvir. Menim, da bodo investicijske potrebe po vzdrževanju starih in izgradnji novih infrastrukturnih objektov v prihodnosti tako velike, da se bodo občine morale pri financiranju projektov povezovati s privatnim kapitalom in iskati nove možnosti pridobivanja finančnih virov.

S pridruževanjem in vključitvijo v Evropsko unijo so slovenske občine dobile možnost

⁵⁹ BOT – Build – Operate – Transfer (zgradi – upravlja – predaj nazaj)

⁶⁰ BOO - Build – Own – Operate (zgradi – poseduj – upravlja)

⁶¹ ROT - Rehabilitate – Operate – Transfer (obnovi – upravlja – predaj nazaj)

⁶² Več v zvezi s projektним financiranjem je možno prebrati v Internem gradivu CISEF, dr. Mojmir Mrak, Projektno financiranje, seminar z delavnico. Ljubljana, 2002. 19 str.

pridobivanja sredstev tudi s **pridobivanjem sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada**. Njihovo pripravljenost na tovrstne možnosti pridobivanja sredstev sem preverila v raziskavi, ki jo predstavljam v petem poglavju.

Problematiko financiranja države kot tudi lokalnih skupnosti in bodočih pokrajin bo potrebno urediti v okviru obstoječe zakonodaje. Na nivoju države se pojavljajo tudi druga vprašanja v zvezi z upravo ureditvijo in institucionalno reformo, ki pa jih bo potrebno celostno rešiti v okviru reforme lokalne samouprave. Temeljne dileme predstavljam v nadaljevanju.

4.3. Reforma lokalne samouprave

Reforme lokalne samouprave niso značilne le za države v tranziciji pač pa potekajo tudi v državah članicah Evropske unije oz. v državah, kjer ima lokalna samouprava že dolgo tradicijo (npr. Francija, Italija). Reformni procesi se razlikujejo glede na to ali so **države v tranziciji** bolj ali manj vzpostavljale lokalno samoupravo na novo ali po daljšem premoru, **v ostalih državah** pa reforme temeljijo na povečanju administrativne ali finančne avtonomnosti, s čimer se utrjuje tudi uresničevanje določb Evropske listine lokalne samouprave.

4.3.1. Upravna reforma v Sloveniji

Grafenauer v svojem delu (Grafenauer, 2000, str. 470) glede bodoče **upravne dograditve novega sistema lokalne samouprave** ugotavlja, da gre za zelo obsežen projekt, ki mora upoštevati različne elemente). Nadaljuje, da se bistvo uspešnega delovanja občin kaže predvsem v **razmejitvi nalog in pristojnosti** ter v zagotovitvi **stabilnega, preglednega in razvojno naravnane sistema financiranja**.

Pomembnost ekonomskega vidika regionalizma poudarja tudi Bugarič (Bugarič, 1998, str. 120), ki ugotavlja, da bo oblikovanje regij lahko doseglo svoj namen, to je omogočilo realizacijo kulturno-zgodovinskih ter političnih posebnosti različnih regionalnih predelov le, če bodo regije imele tudi ustrezne gospodarske vzvode za dejansko uresničevanje regionalne politike. To v prvi vrsti pomeni predvsem sposobnost regij, da same ustvarjajo prihodek iz katerega kasneje tudi financirajo uresničevanje lastnih »regionalnih zadev.« V nasprotnem primeru, ko imamo opravka s sicer pravno ustanovljenimi regijami, ki so brez dejanske ekonomske moči oz. avtonomije, obstaja velika verjetnost, da takšne regije postanejo samo še dodatni potrošnik državnega proračuna. Odsotnost lastnih finančnih virov pa hkrati zmanjšuje politično avtonomnost regij pri vodenju regionalne politike.

V Sloveniji vmesna regionalna raven med občino in državo, kakršno poznajo evropske države, ne obstaja. Čeprav vsa Slovenija po obsegu ustreza eni evropski regiji, je geografsko, zgodovinsko in kulturno tako raznolika, da jo bo kljub majhni površini potrebno členiti na pokrajine. To bo potrebo tudi zaradi zahtev Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Žagar, 2003, str. 46) in zahtev skupnega pravnega reda Evropske unije.

Na nujnost institucionalnih sprememb je opozorilo tudi Poročilo Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti (CLRAE)⁶³, iz leta 2001, ki je odsvetovalo nadaljnje ustanavljanje novih občin zlasti zaradi neustreznega načina financiranja. Opozorili so tudi na vrzel med razdrobljenimi občinami in državno upravo⁶⁴.

Pokrajine je kot drugo raven lokalne samouprave sicer predvidela že nova ustava ob osamosvojitvi Slovenije. V praksi se je obstoječa pravna ureditev izkazala kot neustrezna. Vlada zato predlagala spremembe 121., 140. in 143. člena ustave (Žagar, 2003, str. 17-18).

Obstoječi **121. člen Ustave** obravnava naloge upravnih organov in določa, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva. V nadaljevanju isti člen določa, da lahko samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki z zakonom dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave. Sprememba navedenega člena ustave bi omogočila, da bi naloge državne uprave poleg ministrstev lahko opravljali tudi drugi upravni organi (npr. pokrajine oz. okraji) in organi lokalnih skupnosti. S tem bi dosegli **dekoncentracijo** in **decentralizacijo** državne uprave, uveljavljeno bi bilo tudi načelo **subsidiarnosti**.

Sprememba **140. člena Ustave** bi omogočila prenos nalog iz državne pristojnosti na lokalne skupnosti brez njihovega predhodnega soglasja. Posamezne pristojnosti bi se prenesle z zakonom, sredstva za njihovo izvajanje bi zagotavljala država. S tem bi bila omogočena **decentralizacija** izvajanja državnih nalog in uveljavljanje načela **subsidiarnosti**.

S spremembo **143. člena Ustave** bi bilo ustanavljanje pokrajin obvezno z zakonom in ne le kot oblika medobčinskega sodelovanja, v katero se občine povezujejo prostovoljno, kot je v ustavi zapisano sedaj. Širše samoupravne skupnosti – pokrajine bi bile ustanovljene za opravljanje zadev širšega pomena in za opravljanje zakonsko določenih zadev regionalnega pomena. S tem bi bila v Sloveniji zagotovljena **regionalizacija**, ki bi bila nujna za dograditev lokalne samouprave (dvonivojska lokalna samouprava), **decentralizacija** državnih nalog in uveljavljanje načela **subsidiarnosti**.

Spremembe navedenih členov bi torej zagotovile in omogočile proces dekoncentracije in decentralizacije državne uprave in dosledno uveljavitev načela subsidiarnosti. Načelo subsidiarnosti daje prednost temeljem družbe pred državnimi vrhovi in je v neposredni zvezi z avtonomijo lokalnih skupnosti. (Ribičič, 2001, str. 120).

Omenjene ustavne spremembe bi morale biti sprejete še pred pripravljenima, vendar neusklajenima Zakonom o pokrajinah⁶⁵ in Zakonom o ustanovitvi pokrajin. Vlada Republike Slovenije je julija 2001 sprejela Izhodišča in predloge za nadaljnji razvoj lokalne samouprave, v katerih je poudarjeno, da so pokrajine⁶⁶:

- drugi nivo lokalne samouprave (kar naj bi bilo formalizirano po spremembah Ustave RS)

⁶³ CLRAE je bil ustanovljen leta 1994. V okviru Sveta Evrope je pristojen za spremljanje izvajanja načel lokalne demokracije kot jih določa listina za pospeševanje demokracije na lokalni in regionalni ravni, ter za krepitev čezmejnega sodelovanja v širši Evropi.

⁶⁴ Poročilo CLRAE: Položaj lokalne in regionalne demokracije v Sloveniji, je možno prebrati na spletnem naslovu <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/porocse.htm>, 4.11.2004

⁶⁵ Delovno gradivo za predlog zakona o pokrajinah je možno najti na spletni strani <http://www.mnz.si/si/1635.php>, 11.3.2003

⁶⁶ Poročilo o regionalnem razvoju 2003 – <http://www.sigov.si/svrp/5novo/1n-17.html>, 16.3.2004

- teritorialne skupnosti s statusom pravne osebe, z lastnim premoženjem in lastnimi finančnimi sredstvi
- pravne osebe z izvirnimi pristojnostmi, pri opredelitvi katerih se upošteva načelo subsidiarnosti. Na podlagi tega načela bi se pričel postopni prenos vseh tistih državnih pristojnosti na pokrajine, ki jih je mogoče opravljati na nižjem nivoju, prav tako pa tudi postopek prenosa tistih nalog iz občin na pokrajine, ki jih občine niso sposobne same opravljati.

Razloge in argumente za regionalizacijo je po Kongresu lokalnih in regionalnih oblasti pri Svetu Evrope povzel Vlaj (Vlaj, 2001, str. 215):

- regija ne postavlja pod vprašaj suverenosti in teritorialne enotnosti države, temveč omogoča bolj kompleksno izražanje ljudske suverenosti na ravni, ki je bližja državljanom
- regionalizacija preprečuje rast separatističnih gibanj
- tradicionalne strukture lokalne samouprave so postale premajhne za izzive 21. stoletja
- brez regionalne ravni lokalne samouprave lokalna raven ne more biti pravi pogajalec v razmerju do centralne oblasti
- regija postaja bistveni faktor gospodarskega napredka in razvoja s proizvajanjem nove vrednosti in zaposlovanja na okoljsko ustrezen način
- čezmejno sodelovanje potrebuje regije z avtonomnimi pooblastili na obeh straneh meje
- regionalizacija je dokaz samozaupanja v državi.

Z ustanovitvijo pokrajin bi se lahko zaključilo konstituiranje slovenske lokalne samouprave. To bi omogočilo reševanje odprtih vprašanj, ki se neposredno vežejo na pokrajine, posredno pa tudi na organizacijo lokalne samouprave v prostoru med občino in državo. Pokrajina bi postala nosilec razvoja v prostoru, v katerem danes ni institucionalnega nosilca, poleg tega pa bi dobili izvajalca dejavnosti, ki jih opravljajo občine z mnogimi, predvsem finančnimi, kadrovskimi in organizacijskimi problemi.

Reformiranje javne uprave, ki v Sloveniji poteka v zadnjih letih, je zagotovo odraz iskanja nekaterih odgovorov na globalizacijske procese, ki potekajo v Evropi in po svetu. Do sedaj so se aktivnosti koncentrirale predvsem na modernizacijo same državne uprave, na povečanje njene učinkovitosti in na njeno hitrejšo odzivnost. Upamo lahko samo, da se bodo razprave v zvezi z novo delitvijo pristojnosti med centralno in lokalnimi oblastmi in vzpostavitev novega, regionalnega nivoja kar najhitreje izrazile tudi v novi upravni ureditvi.

4.3.2. Problematika velikosti slovenskih občin

V literaturi obstaja več poskusov opredeljevanja velikosti lokalnih skupnosti. Danes prevladujeta dve stališči (Foster, Jackman, Perlman, 1980, str. 560-563). Zagovorniki manjših lokalnih skupnosti navajajo naslednje argumente:

- manjše lokalne skupnosti in njihova oblast lahko hitreje in boljše zaznava potrebe njihovih prebivalcev
- prebivalci manjših lokalnih skupnosti lahko hitreje, lažje in z manj stroški pridobijo različne informacije in tudi lažje razumejo politična dogajanja, ki so v ozadju pomembnih odločitev

- večje število manjših občin na določenem teritoriju je podlaga za večjo konkurenčnost med njimi. Konkurenčnost spodbuja inovativnost pri zagotavljanju lokalnih dobrin in storitev, kar pa pomeni večjo možnost izbire za prebivalstvo in boljše zadovoljevanje njihovih potreb
- možen je boljši pregled nad javnimi prihodki in njihovo uporabo, kar zagotavlja večjo učinkovitost dela lokalnih organov

Zagovorniki večjih lokalnih skupnosti pa navajajo sledeče argumente:

- za večje lokalne skupnosti so značilne ekonomije obsega, ki veljajo na področju lokalnih javnih dobrin in storitev (npr. oskrba s plinom, vodo, ...)
- večje lokalne skupnosti imajo možnost pritegniti bolj usposobljen in kakovostnejši kader
- osrednja raven oblasti mora skrbeti za enakomeren razvoj na območju celotne države, to je z velikim številom majhnih občin težko oz. nemogoče
- večje število lokalnih skupnosti pomeni večje število raznovrstnih problemov, s katerimi se je potrebno spoprijemati

Z velikostjo občin, merjeno s številom prebivalcev, je neposredno povezan dejavnik, ki v veliki meri vpliva na obseg in kakovost javnih dobrin in storitev. Gre za ekonomsko moč občin. Število in struktura podjetij, ki imajo sedež na območju občin, izobrazbena in predvsem starostna struktura prebivalstva, zaslužki prebivalcev, občinsko premoženje, razvitost obstoječe infrastrukture so najbolj pomembni dejavniki, ki opredeljujejo stopnjo gospodarske razvitosti in možnost nadaljnjega razvoja posameznih občin (Babič, 1995, str. 79-80).

Priporočilo Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope za Slovenijo pravi, da bi bilo zaželeno strožje izvajati zakonske omejitve v Zakonu o lokalni samoupravi, ki za ustanovitev občine določa minimum 5.000 prebivalcev. S tem bi preprečili še večjo razdrobljenost in nezadostno financiranje občin.

Primerjavo števila občin v Sloveniji z drugimi evropskimi državami sta v okviru študije o modelu financiranja slovenskih občin in bodočih pokrajin izvedla Oplotnik in Križanič (Oplotnik, Križanič, 2002, str. 5), ki ugotavljata, da so naše občine precej številčne, kar pa ni nujno slabost. Veliko število občin imata tudi Češka in Francija, ki imata kar 75% občin z manj kot 1000 prebivalci, v Nemčiji je takih 54%. V Sloveniji ima kar slaba polovica občin (46%) med 1.000 in 5.000 prebivalcev, 27% občin ima od 10.000 do 100.000 prebivalcev.

Dodaten razlog za razdrobljenost lokalnega nivoja je sedanji sistem financiranja lokalnih skupnosti, ki v skladu Zakonom o financiranju občin določa⁶⁷, da so občine, ki z lastnimi viri⁶⁸ zberejo manj sredstev kot znaša njihova primerna poraba, upravičene do finančne izravnave do višine primerne porabe⁶⁹. Primerjave in analize so pokazale, da je izračun primerne porabe bistveno bolj ugoden za manjše občine, z manjšim številom prebivalcev, ki na ta način dobijo dodatna sredstva s strani države.

⁶⁷ 20. člen ZFO

⁶⁸ Lastni viri po 21. in 22. členu ZFO (glej tudi str. 49 in 89)

⁶⁹ V sedanji ureditvi se samofinancira, to pomeni, da ne prejema finančne izravnave s strani države samo 28 občin, od skupaj 193 slovenskih občin.

Znesek primerne porabe na prebivalca⁷⁰ določi Državni zbor s pomočjo razmerja med površino občine, dolžino lokalnih cest, številom prebivalcev, mlajših od 15. let in številom prebivalcev, starejših od 65 let. Zaključno Poročilo o financiranju in delovanju občin in pokrajin⁷¹ ugotavlja, da je obstoječi model neprimeren, saj uteži, ki določajo posamezne lastnosti občine, ne odražajo dejanskega stanja na tem področju. Tako prihaja tudi do trikratnih razlik v izračunani primerni porabi na prebivalca po posameznih občinah.

Za rešitev omenjene problematike bo potrebna sprememba finančne zakonodaje, saj bi nadaljevanje povečevanja števila občin po eni strani še bolj povečevalo obremenitev države, po drugi strani pa bi se novo nastale občine spet soočale z omejenimi kadrovskimi in finančnimi viri.

Kljub temu, da je zakonodaja področje lokalne samouprave opredelila dokaj obširno, je na tem področju še veliko odprtih vprašanj. **Ključnega pomena za prihodnjo ureditev lokalne samouprave pri nas bo oblikovanje in sprejem predlogov ustavnih sprememb.** Predvideno je sprejetje več predlogov zakonov, ki bodo pomembno prispevali k izgradnji sistema lokalne samouprave (Zakon o sistemu lokalne samouprave, Zakon o pokrajinah, Zakon o ustanovitvi pokrajin, Zakon o občinah ipd.). Potrebna bo tudi ustreznejša ureditev financiranja tako občin kot bodočih pokrajin.

Reforma lokalne samouprave bo nujna, že zastavljenim ciljem pa so se pridružili novi (Žagar, 2003, str. 43):

- krepitev neposrednega sodelovanja državljanov v lokalnem javnem življenju
- razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi v korist lokalnih skupnosti
- reorganizacija javnih služb, ki bo omogočala zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev lokalnih skupnosti
- regionalizacija v državah, kjer so razlogi za to
- dograjevanje normativne ureditve lokalne samouprave
- krepitev čezmejnega sodelovanja lokalnih skupnosti

V nadaljevanju bom raziskala pripravljenost slovenskih občin na črpanje evropskih sredstev z različnih vidikov ter ugotavljala kakšna stališča imajo občinske uprave do obravnavane tematike.

⁷⁰ Za posamezno občino se znesek primerne porabe izračuna na naslednji način: $PP_i = (0,70 + 0,05 C_i + 0,05 P_i + 0,16 M_i + 0,04 S_i) * ZP * O_i$, pri čemer pomeni PP_i - primerni obseg sredstev za financiranje lokalnih potreb v posamezni občini, C_i - razmerje med dolžino lokalnih cest na preb. v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na preb. V celotni državi, P_i - razmerje na površino posamezne občine na preb. In površino celotne države na preb., M_i - razmerje med deležem oseb mlajših od 15 let v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1.1. tistega leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto, S_i - razmerje med deležem oseb starejših od 65 let v celotni populaciji posamezne občine in povprečjem teh deležev občin v državi na dan 1.1. tistega leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto, ZP - primerna poraba na prebivalca v RS, O_i - število oseb s stalnim bivališčem v posamezni občini na dan 1.1. tistega leta, v katerem se ugotavlja znesek primerne porabe za prihodnje leto po podatkih centralnega registra prebivalcev

⁷¹ <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/finance/financiranje-pokrajin-studijapf-2003.doc>, 29.10.2004

5. RAZISKAVA PRIPRAVLJENOSTI LOKALNIH SKUPNOSTI NA KORIŠČENJE SREDSTEV STRUKTURNIH SKLADOV

5.1. Namen in cilj raziskave

Od širše institucionalne in organizacijske strukture, kadrovske zasedbe in finančne moči občin bo v prihodnje odvisno kako uspešno in učinkovito bodo občine v prvi fazi kandidirale, v nadaljevanju pa investirale evropska sredstva. Dejstvo je, da je Slovenija z ustanovitvijo novih občin leta 1995 (Šmidovnik, 1998, str. 1070) izrazito centralizirala sistem upravljanja, s tem pa prenesla večji del javnih zadev, ki so bile prej v pristojnosti občin, na državo. S prenosom pristojnosti so občine izgubile tudi določene vire financiranja in finančno samostojnost. Le-ta pa naj bi zagotovila normalno osnovno delovanje občine (Virant, 2002, str. 164) in njihovo samostojnost.

Namen raziskave je ugotoviti kako lokalne skupnosti ocenjujejo svojo pripravljenost na črpanje sredstev evropskih strukturnih skladov. Raziskava je obravnavala različna vprašanja glede na velikost občin. Vprašalnik, ki ga bom predstavila v nadaljevanju obravnava tri vidike pripravljenosti občinskih uprav – organizacijskega, kadrovskega in finančnega.

Na osnovi rezultatov raziskave o pripravljenosti občin na črpanje sredstev iz skladov EU bom oblikovala tudi predloge za izboljšanje stanja.

5.2. Raziskovalna hipoteza

Osnovna hipoteza raziskave je, da so lokalne skupnosti premalo seznanjene z možnostmi pridobivanja sredstev in kadrovske prešibko usposobljene za pridobivanje sredstev iz evropskih strukturnih in kohezijskega sklada. Posledično je manjša tudi absorpcijska sposobnost enega od možnih generatorjev lokalnega razvoja, kar neugodno vpliva na celoten narodno gospodarski razvoj, posledično pa tudi slabi pogajalsko moč Slovenije pri pogajanjih za sredstva EU v naslednjem programskem obdobju.

5.3. Metodologija in vzorec lokalnih skupnosti

Raziskava temelji na vprašalniku, ki sem ga predhodno usklajevala na vsebinskem in strukturnem nivoju. Vsebinsko in strukturno je vprašalnik pregledal mentor in testna skupina direktorjev občinskih uprav (3 občine, med njimi je bila ena velika, druga srednja, tretja pa mala). Testiranja sem izvedla z osebnim obiskom na terenu. Preverjala sem jasnost in razumljivost vprašanj ter razpoložljivost podatkov, kar je pogoj za kvalitetno izpolnjevanje vprašalnika.

Vprašalnik sem s pomočjo elektronske pošte poslala 192 direktorjem občinskih uprav. V nadaljevanju sem spremljala odzivnost in jo po preteku roka za oddajo, s pomočjo telefonskih klicev še povečala.

Vprašalnik (glej priloga 1) je bil sestavljen iz pet glavnih sklopov:

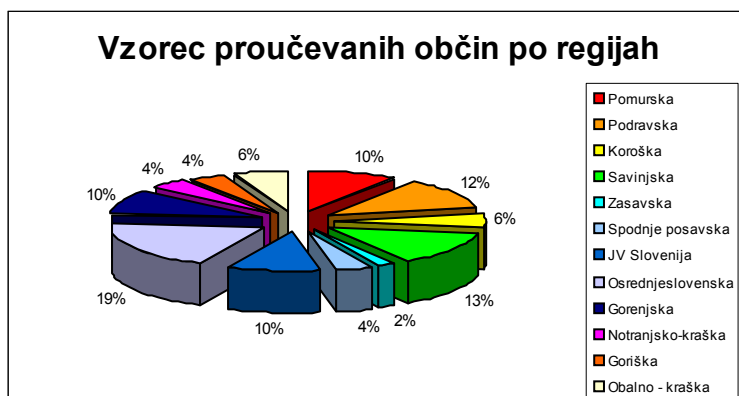
- I. **Osnovni podatki** (kontaktni podatki, št. zaposlenih v občinski upravi, št. prebivalcev v občini, statistična regija)
- II. **Organizacijsko – institucionalni vidik** (potreba po vzpostavitvi regij, pripravljenost na medobčinsko povezovanje in dosedanje povezovanje, zadovoljstvo s pomočjo nosilcev regionalne politike občinam, ugotavljanje koga občine angažirajo za izvajanje spremljanja razpisov in kdo dejansko pripravlja prijave na razpise, generalno mnenje o lastni organizacijski pripravljenosti na črpanje sredstev)
- III. **Kadrovski vidik** (pomembnost posameznih vsebin znanj s področja EU, katera od teh znanj bi dejansko potrebovali, dodatne kadrovske potrebe in profil bodočega občinskega evro uradnika, generalno mnenje o lastni kadrovski pripravljenosti na črpanje sredstev)
- IV. **Finančni vidik** (usklajenost razvojnega programa občine z regionalnim razvojnim programom, možnost vpliva občine na lasten razvoj, zadovoljiva razpoložljivost lastnih virov sredstev, seznanjenost z možnostjo dodatnega financiranja razvoja, poznavanje evropskih skladov, generalno mnenje o lastni finančni pripravljenosti)
- V. **Predlogi za izboljšave** (pomembni elementi in drugo v lokalnem okolju, ki povečujejo absorpcijsko sposobnost sredstev)

V uvodnem delu vprašalnika sem poudarila, da bodo zbrani podatki obravnavani zaupno in da bodo namenjeni izključno za potrebe analize na generalnem nivoju in ne na nivoju posameznih anketirancev. Anketirane sem dodatno motivirala s tem, da sem jim v zameno za njihove odgovore ponudila rezultate analize, ki jih bom poslala po zaključku in analizi raziskave.

Vzorec lokalnih skupnosti je imel naslednje karakteristike:

- vključeval je 51 slovenskih občin, kar predstavlja dobro četrtino (27%) občin (od 193 občin v Sloveniji)
- skupno število prebivalcev, ki živijo na območju vzorca lokalnih skupnosti je 692.032 prebivalcev, kar pomeni dobro tretjino (35%) vseh prebivalcev v Sloveniji (1,964 milijonov prebivalcev)
- vzorec lokalnih skupnosti je enakomerno porazdeljen med:
 - malimi občinami, ki imajo manj kot 5.000 prebivalcev (18 občin v vzorcu),
 - srednjimi občinami, ki imajo število prebivalcev med 5.000 in 15.000 (17 občin v vzorcu) in
 - velikimi občinami, ki imajo več kot 15.000 prebivalcev (16 občin v vzorcu)
- vzorec je vključeval lokalne skupnosti iz vseh statističnih regij v Sloveniji (glej sliko 4)
- vzorec je vključeval tako občine, ki so prejemnice finančne izravnave kot tudi tiste, ki ne prejemajo sredstev za finančno izravnavo s strani države

Slika 4: Vzorec proučevanih občin po regijah



Kljub dejstvu, da je vzorec zamišljen kot dovolj reprezentativen, je rezultate potrebno presoјati z naslednjima omejitvama:

- odgovore v raziskavi o pripravljenosti lokalnih skupnosti na črpanje sredstev evropskih skladov so podajali odgovorni predstavniki občin (župani, direktorji občinskih uprav oz. vodje evropskih projektov). V analizi podatkov je zato predstavljeno le njihovo mnenje in ne tudi mnenje ostalih nosilcev regionalnega razvoja, kot so Služba vlade za regionalno politiko, Regijska razvojna agencija, Javni sklad za regionalni razvoj, Javna agencija za regionalni razvoj.
- Podatke, ki jih je bilo možno pridobiti iz uradnega vira smo preverili, v raziskavi pa so tudi taki, ki odražajo mnenje anketiranih, zato jih je potrebno tako tudi interpretirati.

Vprašalnik je bil po elektronski pošti poslan vsem slovenskim občinam. Prejelo ga je 186, razlika je nastala zaradi nepopolnih naslovov. Odzivnost sem povečala še s pomočjo telefona. Odzvala se je dobra četrtina oz. 51 slovenskih občin. Zbrane podatke sem obdelala s pomočjo programa MS Excel.

5.4. Analiza podatkov in rezultati raziskave

5.4.1. Organizacijski vidik

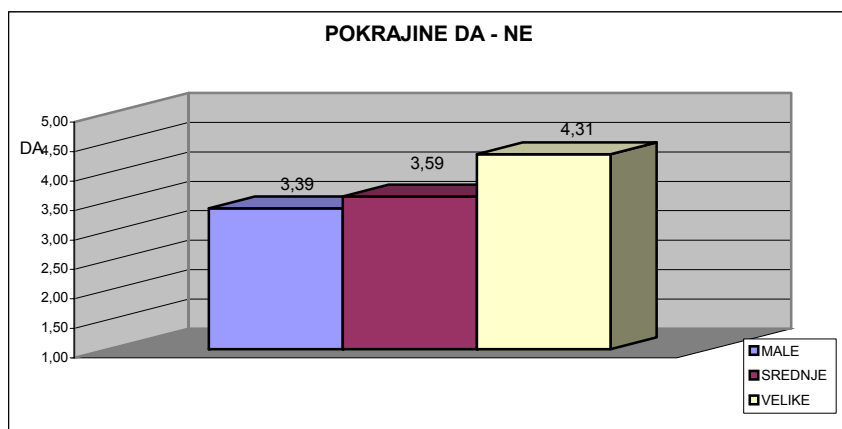
V prvem delu sem proučevala ali občine čutijo potrebo po ustanavljanju pokrajin in medsebojnem povezovanju. Vprašanje se je nanašalo tudi na dejansko dosedanje povezovanje v smislu sodelovanja pri prijavljanju na razpise za evropska sredstva in pripravi skupnih razvojnih projektov. Veljavne ustavne določbe namreč opredeljujejo pokrajine kot medobčinsko povezovanje, ki pa je prepuščeno volji posameznih občin, časovno neusklajeno in spontano, odvisno od posameznih interesov.

Slika 5 prikazuje stališče občin do ustanavljanja pokrajin. Najbolj se z vzpostavitvijo pokrajin strinjajo velike občine, saj so s povprečno oceno 4,3 na ocenjevalni lestvici od 1 do 5 menile, da so pokrajine potrebne. Tudi srednje (3,59) in male (3,39) občine so s povprečno oceno pokazale na nujnost ustanovitve drugega nivoja lokalne samouprave.

Zelo močno potrebo po povezovanju pri prijavljanju in pripravi razvojnih projektov na razpisih za evropska sredstva so pokazale male in srednje občine, kar je razvidno iz slike 6 (na str. 59).

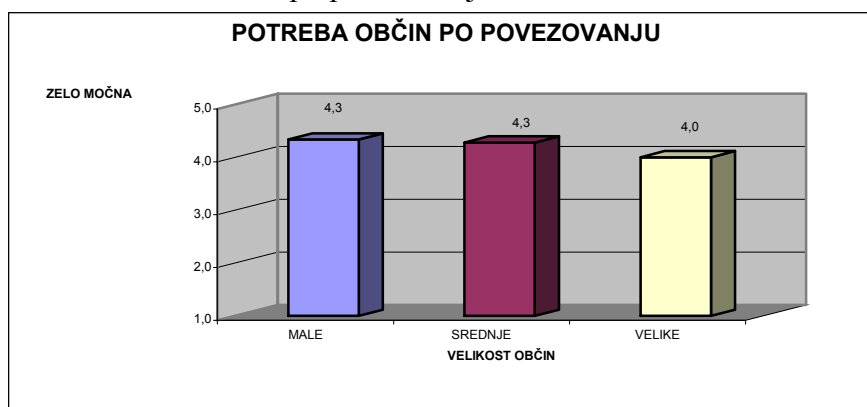
Pri vprašanju o dosedanjem neformalnem povezovanju je kar 69% velikih občin, slaba

Slika 5: Stališče občin do ustanavljanja pokrajin



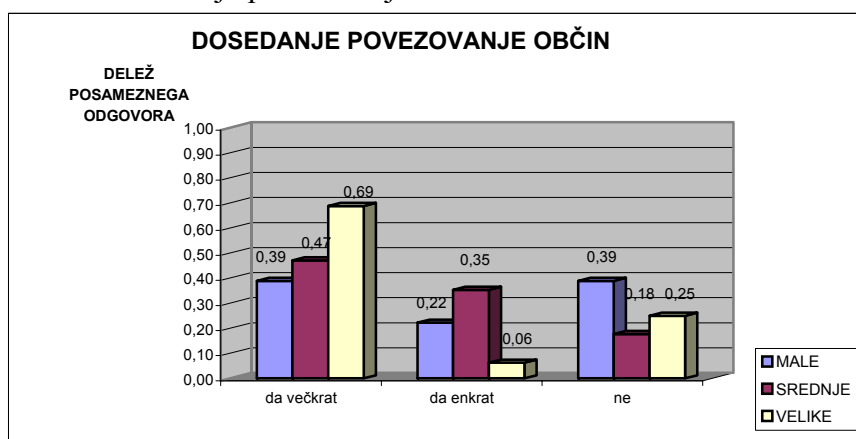
polovica srednje velikih občin in 39% malih občin v vzorcu (glej sliko 7) izjavilo, da so se pri prijavljanju in pripravi razvojnih projektov na razpisih za evropska sredstva že večkrat povezovala s sosednjimi občinami. Odgovor kaže na dejstvo, da se občine že sedaj

Slika 6: Potreba občin po povezovanju



horizontalno povezujejo in da se bo medobčinsko sodelovanje glede na izraženo potrebo še povečevalo.

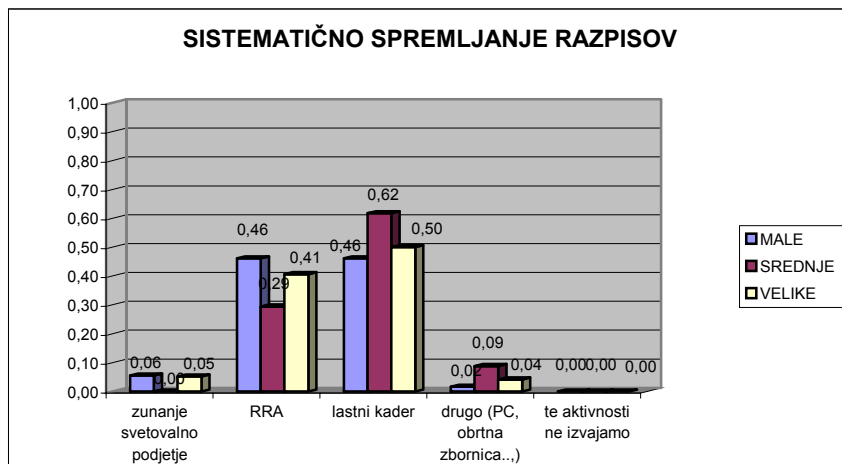
Slika 7: Dosedanje povezovanje občin



V polovici velikih občin in 62% srednjih občin sistematično spremlja razpise za sredstva iz evropskih skladov lastni kader (glej sliko 8). Malim občinam (46%) poleg lastnega kadra v istem deležu to izvaja Regionalna razvojna agencija. Raziskava je pokazala, da zunanja

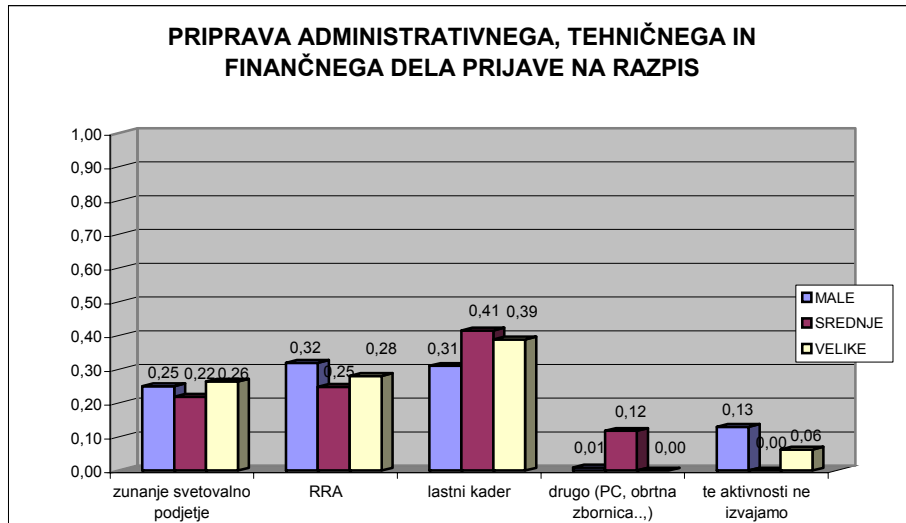
svetovalna podjetja ter druge institucije (podjetniški centri, obrtna zbornica ipd.) pri tem ne igrajo pomembnejše vloge.

Slika 8: Sistematično spremljanje razpisov



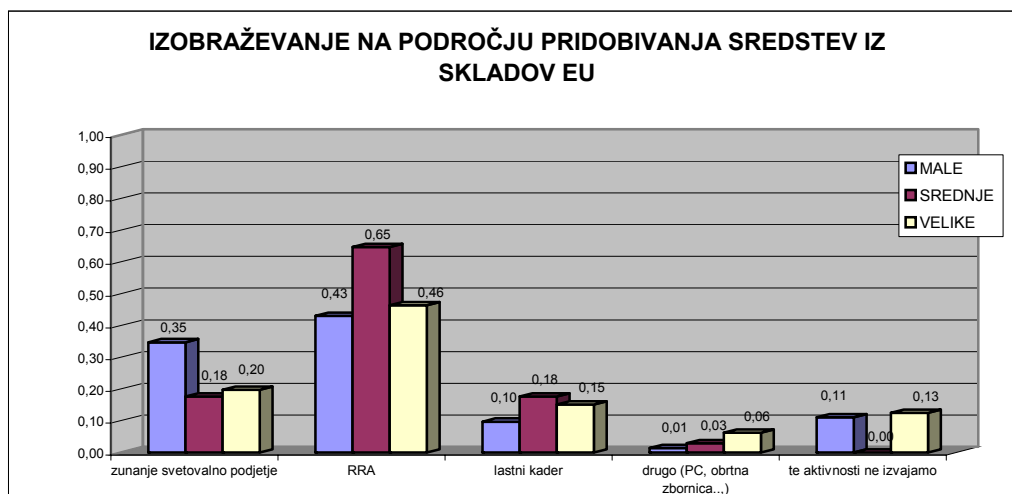
Poleg lastnih kadrov (dobra tretjina) in Regionalnih razvojnih agencij (tretjina) vključujejo občine pri pripravi administrativnega, tehničnega in finančnega dela prijave na razpis tudi zunanja svetovalna podjetja (slaba tretjina) (glej sliko 9). Analiza posameznih segmentov prijave na razpis (administrativni del, tehnični del, finančni del) je pokazala, da 40% malih, srednjih in velikih občin v vzorcu predvsem za finančni del prijave na razpis uporablja lastni kader.

Slika 9: Priprava administrativnega, tehničnega in finančnega dela prijave na razpis



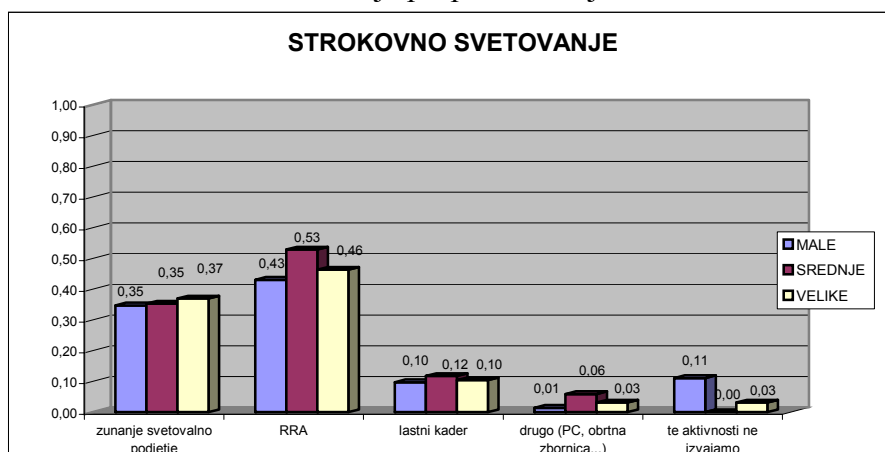
Občine se pri izobraževanju na področju pridobivanja sredstev iz evropskih skladov najbolj poslužujejo storitev Regionalnih razvojnih agencij, pri čemer prevladujejo srednje velike občine, saj jih je kar 65 % izjavilo, da se izobražujejo z njihovo pomočjo. V splošnem občine pri izobraževanju na omenjenem področju najbolj zaupajo poleg Regionalnim razvojnim agencijam tudi različnim zunanjim svetovalnim podjetjem (glej sliko 10 na str. 61). Podobna situacija je pri strokovnem svetovanju, kjer se poleg Regionalnih razvojnih agencij občine v največji meri obračajo na storitve zunanjih svetovalnih podjetij (glej sliko 11 na str. 61).

Slika 10: Izobraževanje na področju pridobivanja sredstev iz skladov EU



Zbrani podatki prikazujejo vlogo Regionalnih razvojnih agencij v prehodnem obdobju ter opravičujejo njihov obstanek. Vsekakor so kljub deljenim mnenjem o smiselnosti obstoja upravičile svojo vlogo informativnih, pospeševalnih, nepridobitnih organizacij, ki delujejo predvsem v smislu spodbujanja razvoja in privabljanja novih investicij v razvojno regijo.

Slika 11: Strokovno svetovanje pri pridobivanju sredstev iz skladov EU

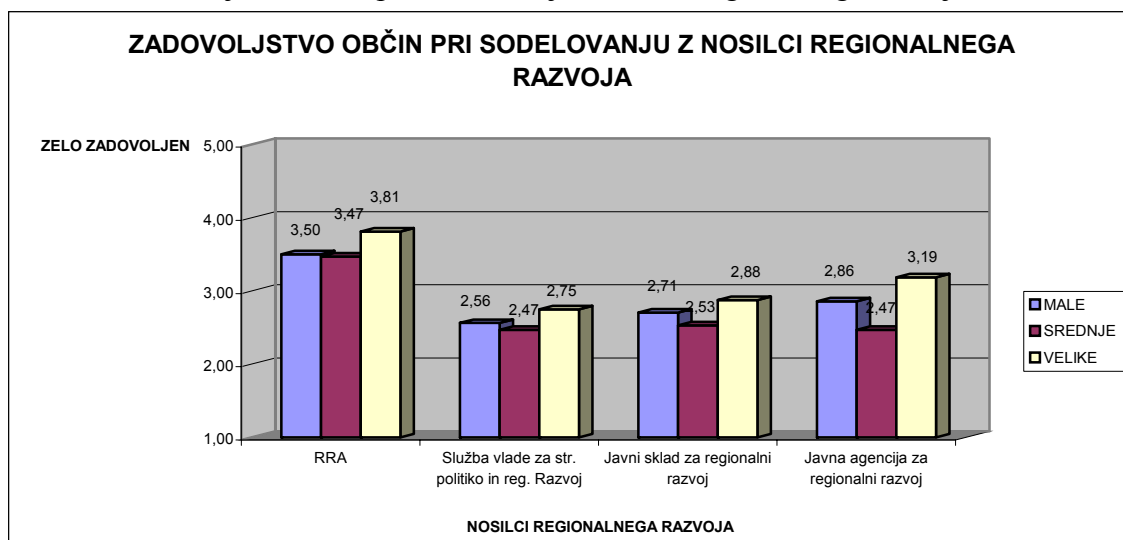


Občine so na področju regionalnega razvoja najbolj zadovoljne s sodelovanjem z Regionalno razvojno agencijo, pri čemer je le-ta dobila oceno med 3,81 (velike občine), 3,5 (male občine) do 3,47 (srednje občine) od možnih 5 točk, kar bi pomenilo zelo visoko zadovoljstvo pri sodelovanju. Med malimi občinami v vzorcu obstajajo tudi take, ki ne poznajo nosilcev regionalnega razvoja – Službe vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj (2 občini ali 11% vseh), Javnega sklada RS za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja (1 občina ali 5% vseh) ter Javne agencije za regionalni razvoj (kar 4 občine iz vzorca oz. 22% proučevanih).

Zadovoljstvo z delovanjem ostalih nosilcev regionalnega razvoja se giblje pod povprečjem, med 2,53 in 2,88. Minimalno izstopajo velike občine z zadovoljstvom pri sodelovanju z Javno agencijo za regionalni razvoj – 3,19 točke od 5 (glej sliko 12 na naslednji strani).

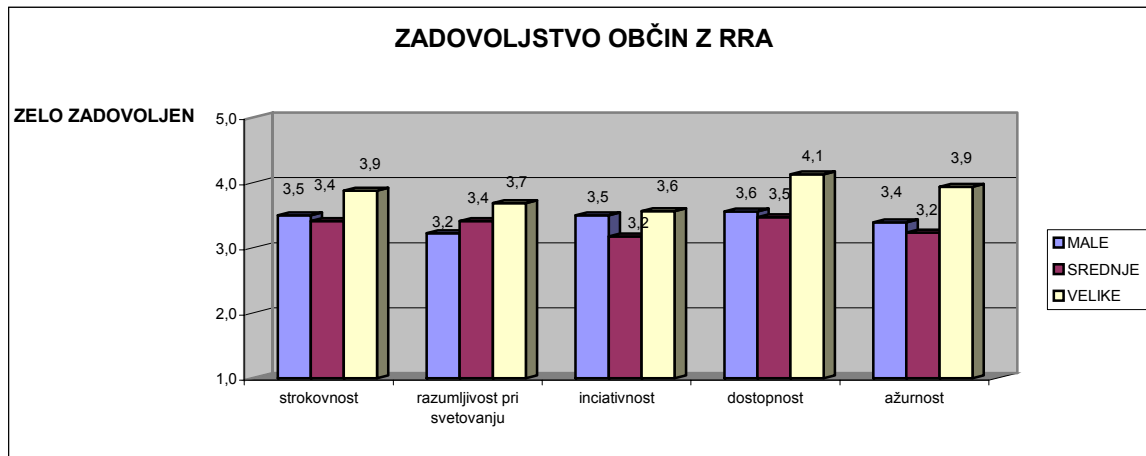
Podrobnejša analiza zadovoljstva občin z delovanjem Regionalnih razvojnih agencij je pokazala visoko stopnjo zadovoljstva predvsem s strani velikih občin, ki pri Regionalnih

Slika 12: Zadovoljstvo občin pri sodelovanju z nosilci regionalnega razvoja



razvojnih agencijah cenijo predvsem dostopnost (4,1 točk od 5), strokovnost in ažurnost (vsaka z 3,9 točk od 5), nekoliko slabše je bila ocenjena razumljivost pri svetovanju (3,6) in iniciativnost Regionalnih razvojnih agencij. Male občine pri Regionalnih razvojnih agencijah visoko ocenjujejo dostopnost (3,6) in strokovnost (3,5), najslabše je bila ocenjena razumljivost pri svetovanju (3,2). Srednje velike občine so najbolj zadovoljne z

Slika 13: Zadovoljstvo občin z delovanjem regionalnih razvojnih agencij

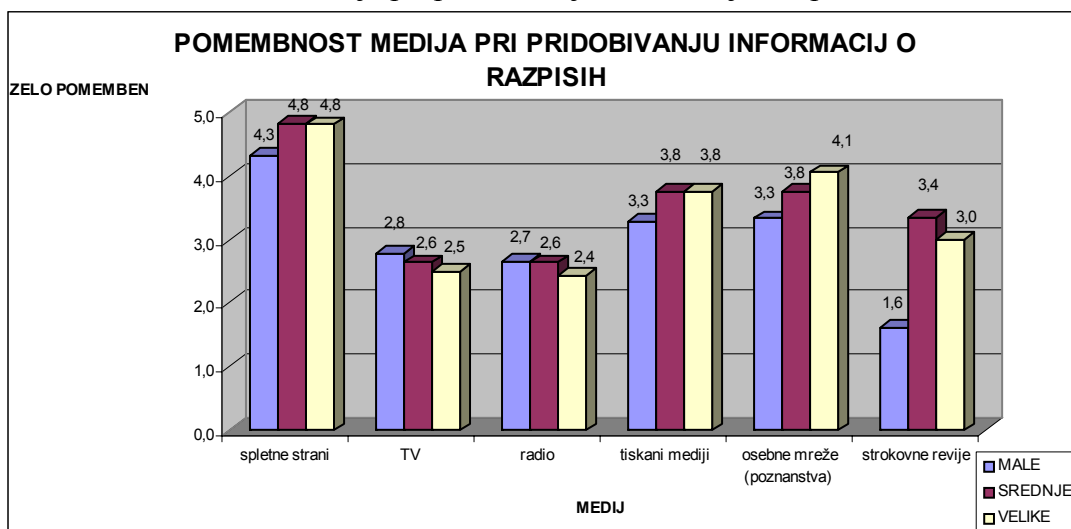


dostopnostjo Regionalnih razvojnih agencij (3,5), najmanj pa z iniciativnostjo in ažurnostjo (3,2). Če povzamem, so občine v povprečju izrazile največje zadovoljstvo z Regionalnimi razvojnimi agencijami zaradi dostopnosti ter strokovnosti, nekoliko manj so bile zadovoljne z ažurnostjo, razumljivostjo pri svetovanju in iniciativnostjo.

Občine največ informacij o razpisih pridobijo na spletnih straneh, sledijo informacije, ki jih odgovorni pridobijo s pomočjo osebnih mrež oz. poznanstev, ter tiskanih medijev. Televizijo in radio so odgovorni opredelili kot manj pomemben vir pri pridobivanju informacij o razpisih.

Opazen je razkorak pri priznavanju pomembnosti strokovnim revijam, saj jim srednje in velike občine pripisujejo relativno visoko pomembnost, male pa relativno nizko.

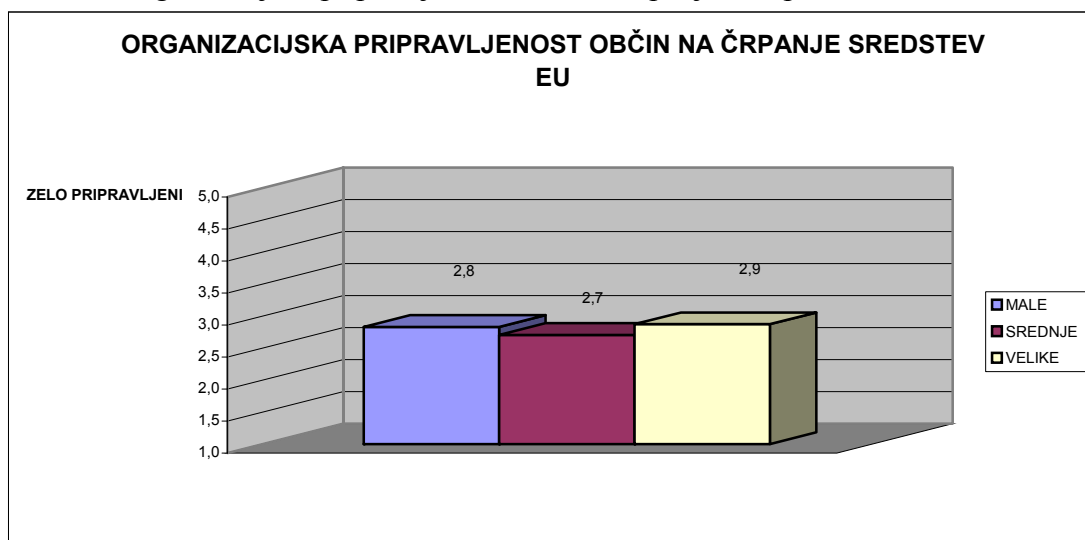
Slika 14: Pomembnost medija pri pridobivanju informacij o razpisih



Vprašanje, ki se zastavlja je, ali so malim občinam strokovne revije dostopne, jih poznajo, se imajo čas posvetiti problematiki (glej sliko 14). Anketirani so zapisali, da med strokovno literaturo na tem področju največ prebirajo EIC Novice, Poročila Komisije EU, Finance, Podjetniški glas, Obrtnik, Gospodarski vestnik, EuroInfo, revije Skupnosti občin Slovenije ter Združenja občin Slovenije ter Uradni list RS.

Generalno občine ocenjujejo, da so organizacijsko povprečno pripravljene na črpanje evropskih sredstev. Še najvišje ocenjujejo svojo organizacijsko pripravljenost velike občine z oceno 2,9 od možne 5 (glej sliko 15).

Slika 15: Organizacijska pripravljenost občin na črpanje evropskih sredstev



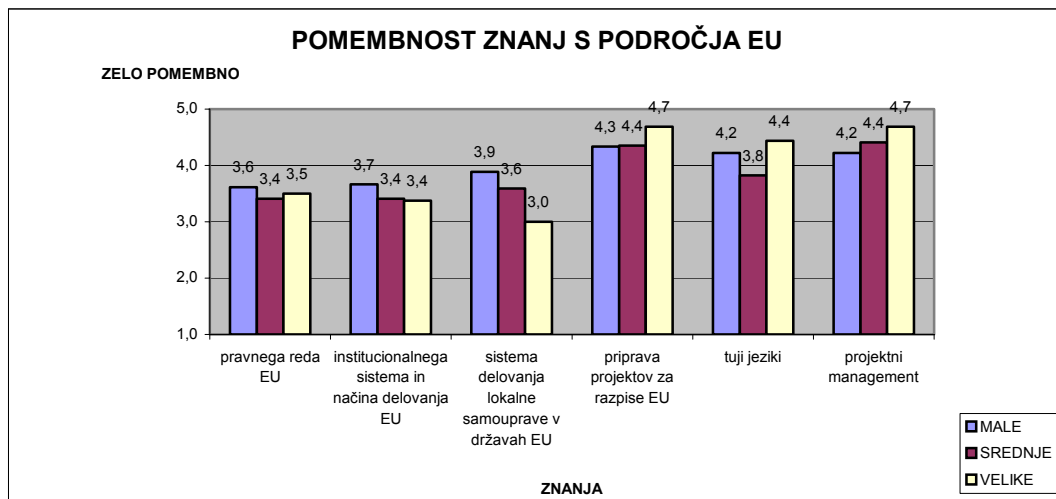
5.4.2. Kadrovski vidik

V prvem delu vprašanj o kadrovski usposobljenosti slovenskih občin, sem analizirala kako pomembne so posamezne vsebine znanj s področja Evropske unije in na katerih področjih

odgovorni menijo, da bi se morali dodatno izobraževati. Slika 16 prikazuje, da so odgovornim na občinah v povprečju najbolj **pomembna znanja** s področja **priprave projektov za evropske razpise** (ocena med 4,3 točke za male občine do 4,7 točk od 5 točk za velike občine). Za pripravo projektov za evropske razpise so anketirani izrazili tudi največjo **potrebo po dodatnem izobraževanju** (ocena 4,8 točk velike občine do 4,5 srednje velike občine).

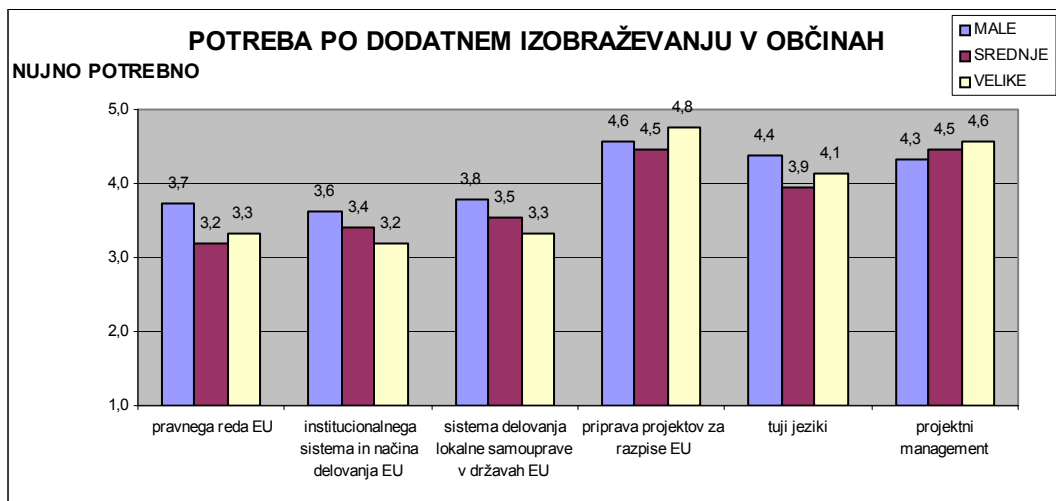
Zelo pomembno se jim zdi **poznavanje projektnega managementa** in **tujih jezikov**. V istem vrstnem redu je bilo zaznati potrebo po dodatnem izobraževanju, pri čemer čutijo

Slika 16: Pomembnost znanj s področja Evropske unije



potrebo po dodatnem izobraževanju s področja tujih jezikov bolj v malih občinah (4,4 točke od 5), v velikih pa je zaznati večjo potrebo po znanjih s področja projektnega managementa.

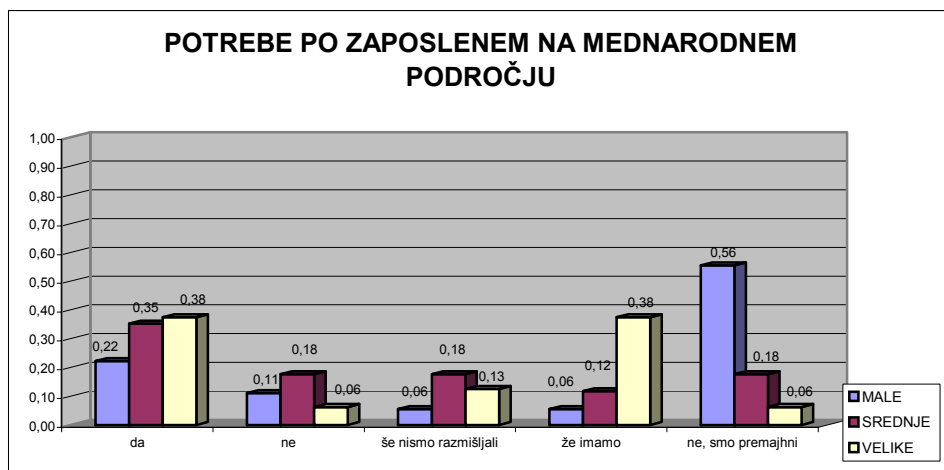
Slika 17: Potreba po dodatnem izobraževanju v občinah



Anketirani so sicer izrazili šibkejšo potrebo po dodatnem izobraževanju na področju teoretičnih znanj s področja **pravnega reda Evropske unije**, **institucionalnega sistema in načina delovanja EU** ter **sistema delovanja lokalne samouprave v državah Evropske unije**, vendar so vseeno menili, da so omenjena znanja prav tako potrebna.

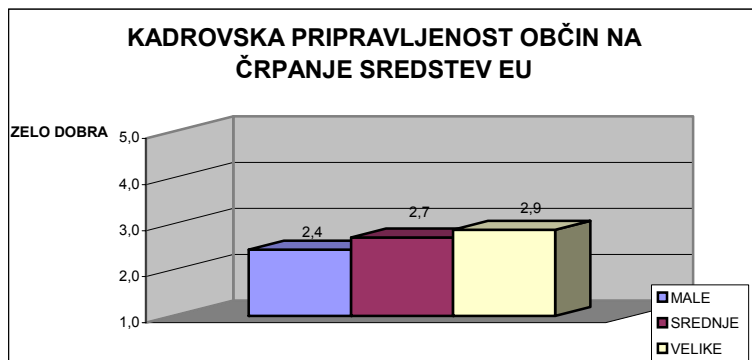
Na vprašanje o bodočih (triletnih) kadrovskih potrebah po strokovnjaku s področja spremljanja in koordinacije prijav na razpise za sredstva evropskih skladov, je na odgovore zelo vplivala velikost občin. Kar 38% velikih občin v vzorcu že ima zaposlenega, ki skrbi za omenjeno področje, prav tak odstotek velikih občin pa meni, da bo v obdobju treh let

Slika 18: Potreba po zaposlenem na področju spremljanja razpisov in koordinacije



potrebovalo človeka z omenjenimi znanji. Odgovor kaže na zavedanje odgovornih o pomembnosti spremljanja in koordinaciji poslovnih priložnosti izven občinskih meja. Glede na veliko število majhnih občin v Sloveniji, ki imajo med drugim tudi kadrovske probleme, bo potrebno razmišljati o skupnem pokrivanju področja oz. organizaciji službe na (bodočem) regionalnem nivoju.

Slika 19: Kadrovska pripravljenost občin



Bodoči občinski evro-uradnik naj bi v sebi združeval več različnih karakteristik (poznavanje projektnega vodenja in vodenja investicij, tujih jezikov, pogodbenega prava, teamskega dela, samostojnosti, samoiniciativnosti ipd.), imel naj bi univerzitetno izobrazbo, sicer pa profil formalne izobrazbe ni tako pomemben. Gre za delovno mesto, kjer se izkušnje pridobijo po načelu »learning by doing« (učenje ob delu).

Občine ocenjujejo svojo kadrovske pripravljenost na črpanje evropskih sredstev kot povprečno dobro. Slika 19 prikazuje minimalne razlike v korist velikih občin, ki z oceno 2,9 od najvišje možne ocene 5, ocenjujejo svojo kadrovske pripravljenost kot dobro.

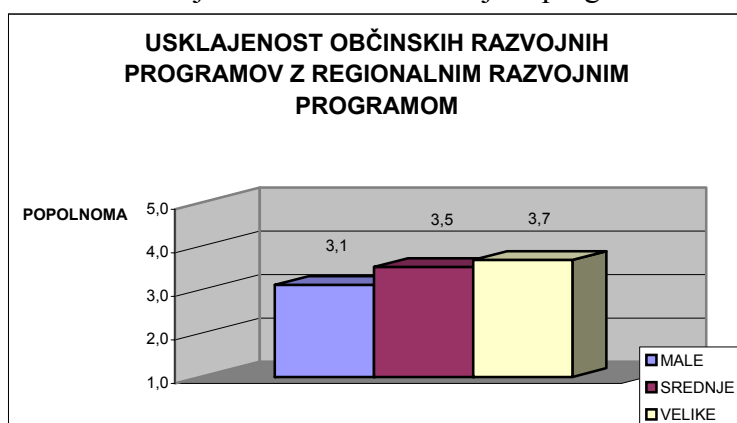
5.4.3. Finančni vidik

V finančnem vidiku sem obravnavala uresničevanje načela programskega usmerjanja, ki ga v skladu z zakonodajo morajo upoštevati občinski razvojni programi. Zanimalo me je na katerih razvojnih področjih občina bistveno vpliva na svoj razvoj in na katerih področjih bi si želela več vpliva in samostojnosti. Zanimalo me kako so odgovorni seznanjeni in naklonjeni novim oblikam financiranja razvoja občin ter ali razpolagajo z informacijami kako do razpoložljivih sredstev.

V Strategiji regionalnega razvoja Slovenije je opisano načelo programskega usmerjanja, ki določa izvajanje regionalne politike na podlagi razvojnih in prostorskih dokumentov. Regionalni razvojni programi morajo biti usklajeni s temeljnimi strateškimi in programskimi dokumenti na nivoju države.

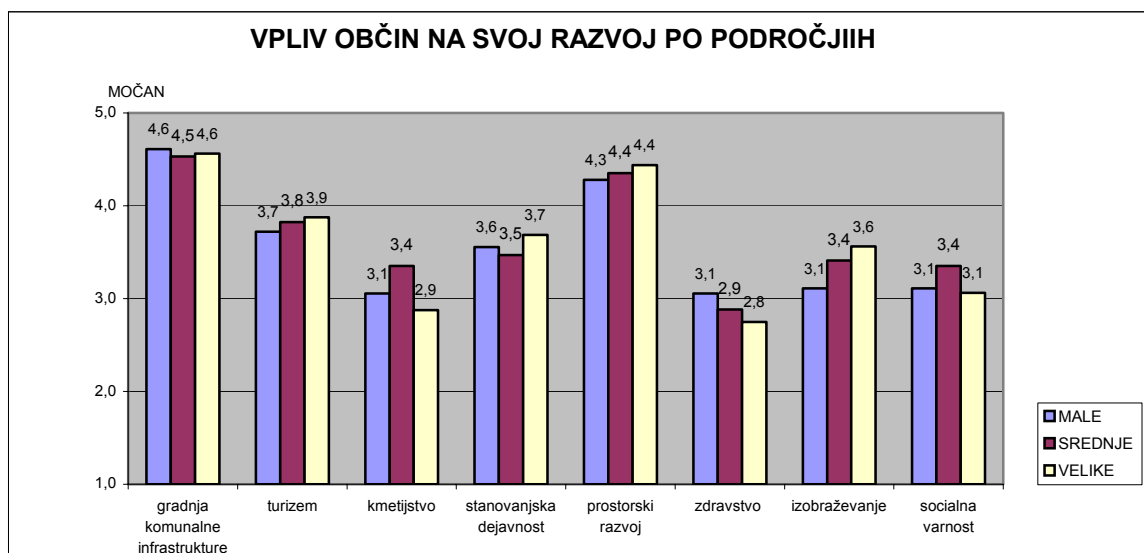
Slika 20 prikazuje usklajenost občinskih razvojnih programov z regionalnimi razvojnimi programi. Po izjavah anketiranih so občinski razvojni programi v veliki meri usklajeni z regionalnimi razvojnimi programi, kar dokazuje, da se načelo programskega usmerjanja udejanja tudi v praksi.

Slika 20: Usklajenost občinskih razvojnih programov z regionalnim razvojnim programom



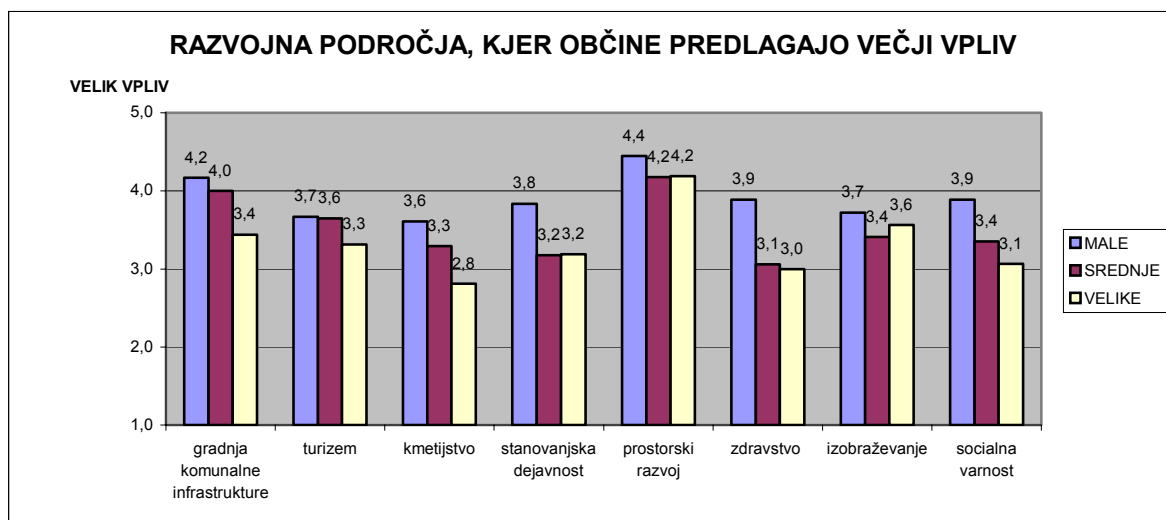
Občine v skladu z zakonodajo opravljajo določene naloge v javnem interesu. V skladu z načelom subsidiarnosti opravljajo naloge, ki so smiselne iz ekonomskih in upravno – političnih razlogov. Močan vpliv na svoj razvoj imajo predvsem na področju gradnje komunalne infrastrukture, prostorskega razvoja, turizma in stanovanjski dejavnosti. Iz slike 21 so razvidna področja in moč vpliva na lastni razvoj.

Slika 21: Vpliv občin na svoj razvoj po področjih



Zanimivo je, da male občine v primerjavi z srednjimi in velikimi predlagajo večji vpliv in samostojnost prav na vseh razvojnih področjih, predvsem pa na področju prostorskega razvoja (4,4 točke od 5 možnih), gradnje komunalne infrastrukture, zdravstva in socialne varnosti (glej sliko 22).

Slika 22: Razvojna področja, kjer občine predlagajo večji vpliv na svoj razvoj



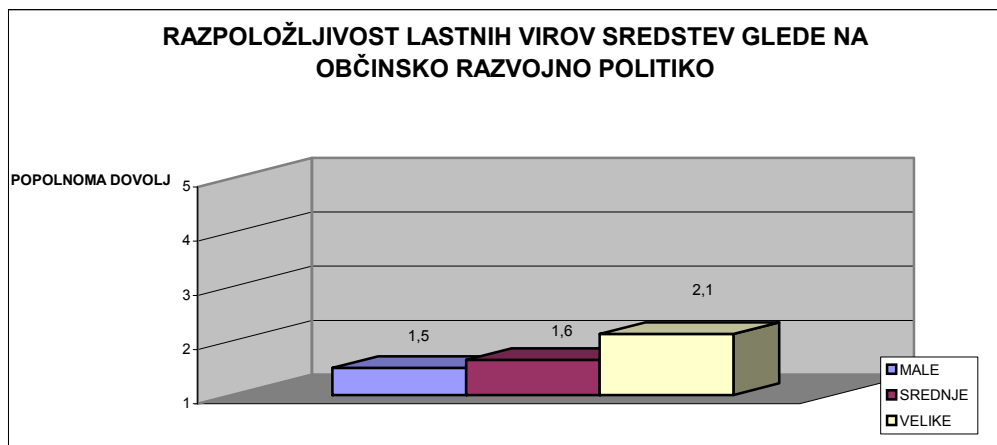
Srednje velike občine predlagajo večji vpliv na področju prostorskega razvoja, gradnje komunalne infrastrukture ter na področju turizma. Velike občine pa na področju prostorskega razvoja, izobraževanja ter gradnje komunalne infrastrukture.

Ker pa je večji obseg pristojnosti pogojen z dodatnimi finančnimi sredstvi in kadrovskimi viri, so želje po širitvi nalog in pristojnosti občin na omenjenih področjih zgolj želje. Male občine, ki imajo samo 5.000 prebivalcev s šibko kadrovsko strukturo občinskih uprav, bi le s težavo obvladovale večje investicije, na dolgi rok skrbele za svoj lasten razvoj in bile tudi finančno samozadostne.

Predvsem finančna samozadostnost in pomanjkanje lastnih virov sredstev občin je v danem trenutku velik problem lokalne samouprave.

Na vprašanje o zadostni količini lastnih virov sredstev za vodenje razvojne politike v

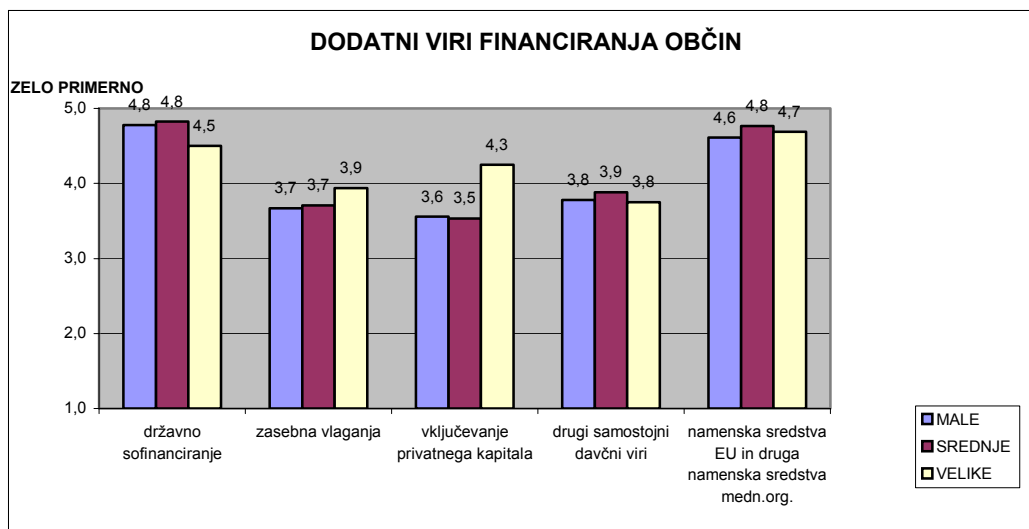
Slika 23: Zadovoljstvo z razpoložljivimi lastnimi viri sredstev



skladu z razvojnimi programi, so v povprečju vse občine odgovorile, da imajo teh sredstev premalo (glej sliko 23). Še najbolj so med nezadovoljnimi s količino svojih lastnih virov sredstev zadovoljne velike občine (ocena 2,1 od 5), sledijo jim srednje, nato pa male občine.

Občine kot **najbolj primerna dodatna vira financiranja** ocenjujejo **državno sofinanciranje** (ocena 4,5 velike občine, do 4,8 srednje in male občine, od možne ocene 5)

Slika 24: Dodatni viri financiranja občin

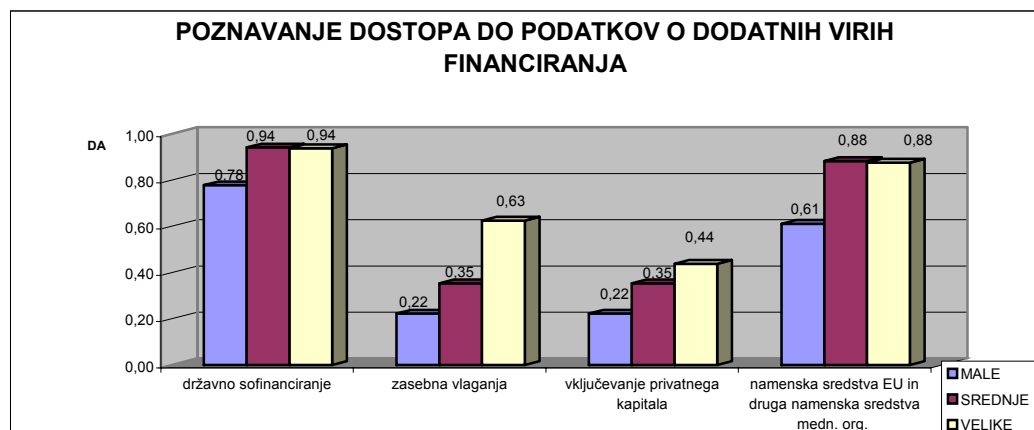


in **namenska evropska sredstva ter druga namenska sredstva mednarodnih organizacij** (ocena 4,7 velike občine, 4,8 srednje in 4,6 male občine). Velike občine kot zelo primeren dodaten vir financiranja opredeljujejo **vključevanje privatnega kapitala**, male in srednje velike občine kot primeren vir enakovredno definirajo **druge samostojne davčne vire, zasebna vlaganja in vključevanje privatnega kapitala** (glej sliko 24). Kot primeren dodatni vir financiranja je bil s strani anketiranih omenjeno tudi ugodno dolgoročno zadolževanje, kar bi v sedanji zakonski ureditvi pomenilo spremembo zakonodaje na področju zadolževanja občin.

Veliko popularnost dveh vodilnih dodatnih virov financiranja utemeljujejo tudi odgovori v zvezi s poznavanjem dostopa do njih. Kot najbolj dostopne z vidika informacij o

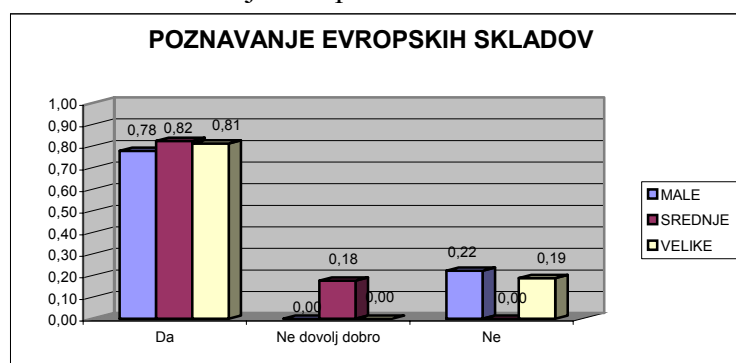
razpoložljivosti, občine opredeljujejo državno sofinanciranje ter namenska evropska sredstva ter druga namenska sredstva mednarodnih organizacij (glej sliko 25).

Slika 25: Poznavanje dostopa do podatkov o dodatnih virih financiranja



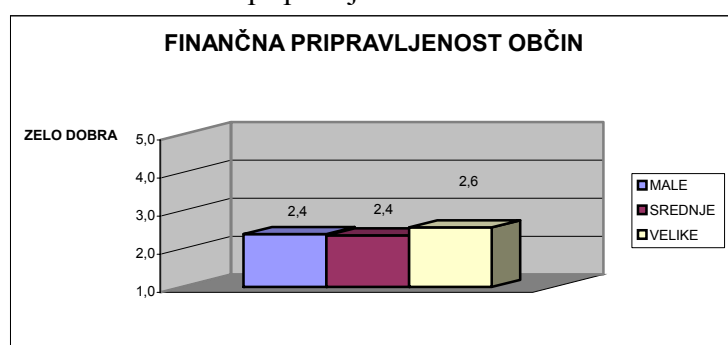
Razveseljivo je dejstvo, da kar 80% občin pozna evropske sklade iz katerih bi občine lahko pridobivale sredstva, kar dokazuje, da so pristojni nosilci regionalnega razvoja in službe za informiranje dobro opravile svoje delo (glej sliko 26). Občine se torej zavedajo možnosti,

Slika 26: Poznavanje evropskih skladov



ki jih nudi Evropska unija, problem utegne biti finančna pripravljenost občin, njihova sposobnost zadolževanja in razpoložljivost virov za (so)financiranje projektov (glej sliko 27).

Slika 27: Finančna pripravljenost občin

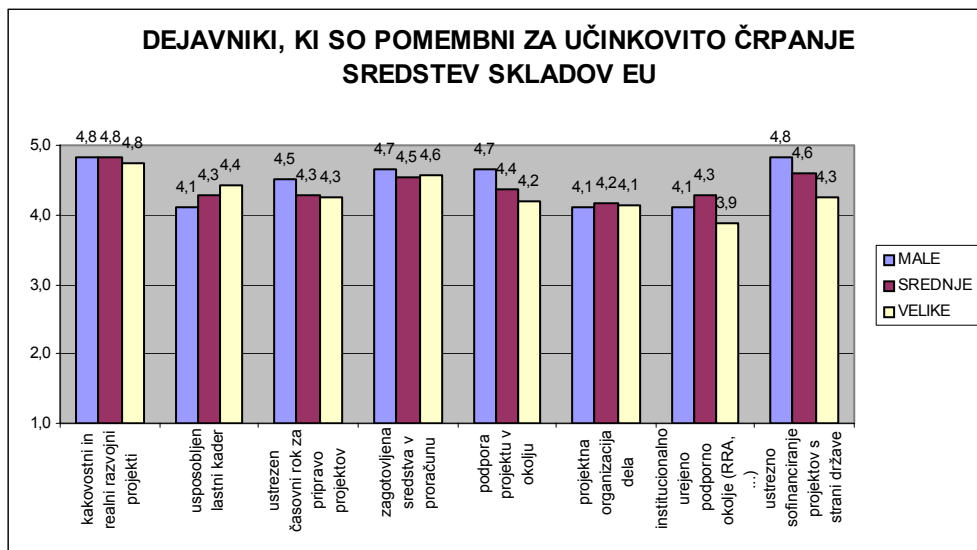


5.4.4. Predlogi za izboljšave

Zadnje vprašanje se je nanašalo na dejavnike, ki so pomembni za učinkovito črpanje sredstev skladov Evropske unije. Anketirani so jih po pomembnosti razvrstili po naslednjem vrstnem redu:

- kakovostni in realni razvojni projekti
- zagotovljena sredstva v proračunu
- ustrezno sofinanciranje projektov s strani države (bolj pomembno za male občine, nekoliko manj za velike)
- podpora projektu v okolju
- usposobljen lastni kader
- ustrezen časovni rok za pripravo projektov
- projektna organizacija dela
- institucionalno urejeno podporno okolje (RRA, ...) (izraziteje urejeno podporno okolje potrebujejo male in srednje velike občine)

Slika 28: Dejavniki pomembni za učinkovito črpanje sredstev skladov Evropske unije



V prvi fazi je torej pomembno načelo programskega usmerjanja oz. usklajenost občinskih razvojnih programov z razvojnimi programi regije. Pomembno je, da lokalno okolje ugotovi svoje primerjalne prednosti glede na širšo regijo in poišče ustrezno podporo in podlage v razvojnih regionalnih programih, ki so usklajeni z državnimi prioritetami. V nadaljevanju mora predvideti vire sredstev - iz lastnega proračuna ter na državni ravni in aktivirati nosilce lokalnega razvoja.

Kljub vsemu optimizmu s programskega vidika, pa je pri kandidiranju in sodelovanju za evropska sredstva potrebno kritično presojati finančno sposobnost lokalnih skupnosti. Načelo dodatnosti pomoči namreč določa, da sredstva evropskih strukturnih skladov le dopolnjujejo lastna sredstva, kar pa pri ugotovljeni finančni podhranjenosti občin ne bo olajševalni dejavnik pri pridobivanju sredstev.

Glede na dejstvo, da je kar v 46% uprav slovenskih občin zaposlenih manj kot pet ljudi, bo težko trditi, da poleg vseh ostalih izvirnih in prenesenih nalog, uspejo slediti in z lastnimi kadri uspešno sodelovati na razpisih za evropska sredstva. Tu bi lahko videli poslovno priložnost oz. tržno nišo za že obstoječa ali pa tudi nova svetovalna podjetja, ki bi lahko pomagala pripravljati dolgoročne razvojne programe in projekte na lokalnem nivoju.

6. PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE PRIPRAVLJENOSTI LOKALNIH SKUPNOSTI ZA ČRPANJE SREDSTEV EVROPSKIH SKLADOV

Raziskava organizacijske, kadrovske in finančne pripravljenosti slovenskih občin je pokazala, da se občine zavedajo izzivov in priložnosti, ki jih prinaša Evropska unija, poznajo pa tudi svoje šibke točke in nevarnosti.

Občine se bodo za uspešno črpanje sredstev iz skladov Evropske unije morale **potruditi predvsem same oz. z medsebojnim povezovanjem**, dokler tudi formalno ne bo ustanovljena druga raven lokalne samouprave - pokrajine. Bistveno je, da **se zavejo svojih primerjalnih prednosti, jih zapišejo v strateške dokumente in jih s pomočjo izvedbenih dokumentov tudi poskušajo uresničiti**. Pri tem bi moralo biti vodilo strokovnost, ki bi morala prevladati nad političnimi interesi.

Lokalne skupnosti se zavedajo omejenih možnosti lastnih proračunov. Predvsem v malih in srednje velikih občinah so občinski proračuni prenizki, da bi lahko zagotavljali lastni delež v projektih in samostojno kandidirali za sredstva na evropskih razpisih. Večina projektov zahteva v začetnih fazah popolno zalaganje sredstev, zato bi bilo koristno, da bi **občine razmišljale o povezovanju privatnega in javnega kapitala**, v primerih, ko gre za investicije, ki na dolgi rok lahko povrnejo vložena finančna sredstva.

Priložnosti na tem področju vsekakor obstajajo, saj podatki raziskave kažejo, da velika večina občin pozna dostop do podatkov o državnem sofinanciranju, o črpanju evropskih sredstev, ne pa tudi kako pri investicijah vključiti privatni kapital in kako spodbuditi zasebna vlaganja. K temu pripomore tudi neurejena zakonodaja na področju koncesij.

Lokalne skupnosti so si edine, da so med nosilci regionalne politike **Regionalne razvojne agencije** najbolj zadovoljile pričakovanja v zvezi s sodelovanjem na lokalnem nivoju. **Nekatere sistematično spremljajo razpise in obveščajo občine o možnostih črpanja evropskih sredstev – tiste, ki tega še ne počno, lahko sistem obveščanja v kratkem času ob razpoložljivi tehnologiji vzpostavijo**. Ukrep bi bil zanimiv zlasti za male in srednje občine, ki s svojimi omejenimi kadrovskimi zmogljivostmi slabše uspejo spremljati dogajanje na preširokem področju delovanja.

Poleg pregledovanja spletnih strani, branja tiska in vzdrževanju osebnih mrež, ki jih odgovorni vzpostavljajo na strokovnih posvetih, sta bogat vir informacij tudi »stanovski« občinski združenji – Skupnost občin Slovenije (SOS) in Združenje občin Slovenije (ZOS). V Kopru že obstaja **projektna pisarna**, ki spremlja vse dogajanje v zvezi z evropskimi razpisi. **Podobne projektne oz. evropske pisarne bi se lahko osnovale v okviru Regionalnih razvojnih agencij, ki so po podatkih iz raziskave najbližje lokalnim skupnostim**.

Ključno pri pripravi občinskih razvojnih načrtov je poznavanje lastnih lokalnih prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti ter širše poznavanje razvojnih prioritet in ključnih dokumentov na državnem in evropskem nivoju (Strategija regionalnega razvoja Slovenije, Državni razvojni program, Enotni programski dokument s programskim dopolnilom ipd.). **Glede na preobremenjenost občinskih uprav, bi ključne povzetke in predstavitve teh**

dokumentov lahko organizirali bodisi nosilci regionalne politike bodisi ZOS ali SOS, ali pa podjetja, ki se z regionalnim razvojem ukvarjajo poslovno na trgu.

Zavedanje o pomembnosti in potrebnosti nenehnega izobraževanja je močno prisotno tako v malih, srednjih kot velikih občinah. **Tržno nišo in izobraževalni potencial bo za izobraževalna podjetja lahko predstavljalo izobraževanje** na področju priprave projektov za razpise EU, projektnega managementa, tujih jezikov, retorike in teamskega dela. Prav tako pa obstaja poslovna priložnost za svetovalna podjetja, ki bi lahko občinam svetovala pri izdelavi razvojnih programov.

Neprestano učenje in izpopolnjevanje znanja, uvajanje teamskega dela in projektnega vodenja bodo ključne primerjalne prednosti med občinami. **Z uvajanjem omenjenih znanj v javnem sektorju bo organizacijska struktura občin postala bolj fleksibilna in odzivna na nenehne spremembe v okolju.**

Ob omenjenih predlogih je bistvenega pomena, da se bo proces povezovanja in združevanja finančno in kadrovske šibkih občin pričel čimprej. To pa bo možno ob ustavnih spremembah in spremembah sistemske zakonodaje na področju javnega financiranja.

7. SKLEP

Bistvo regionalne politike je pospeševanje razvoja in zmanjševanje razlik med regijami in državami članicami Evropske unije. Evropska regionalna politika zgolj usklajuje in oblikuje skupne smernice regionalnega razvoja, države članice pa s svojimi ključnimi programskimi dokumenti same določijo razvojne prioritete glede na specifične težave in same usmerjajo lastni regionalni razvoj.

Evropski strukturni skladi in kohezijski sklad so glavni finančni inštrument s katerim Evropska unija podpira razvoj evropskih regij, predvsem tistih, ki zaostajajo za najbogatejšimi ali pa se spopadajo s težavami prestrukturiranja gospodarstva.

Slovenija lahko črpa evropska sredstva od 1.5.2004 naprej na osnovi razvojnih projektov, ki sledijo ciljem opredeljenim v Enotnem programskem dokumentu in Programskem dopolnilu. Temelj za vodenje regionalne politike je teritorialna razdelitev Slovenije, ki ima pravno podlago v vladni Uredbi o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE).

Slovenija ima v evropski uniji trenutno status ene same regije. Po podatkih Evrostata je Slovenija v letu 2003 že dosegla mejo 77% povprečnega bruto domačega proizvoda na prebivalca Evropske unije, ki nam ne omogoča več črpanja sredstev iz strukturnih skladov za prednostni cilj 1. To pomeni, da bo v naslednji finančni perspektivi (2007-2013) Slovenija deležna evropskih sredstev iz cilja 1 samo, če bo naši vladi v dialogu z Evropsko unijo uspelo doseči dogovor o regionalni razdelitvi države.

Zato bi morala biti prioriteta naloga slovenske vlade razdelitev Slovenije na regije za potrebe črpanja sredstev strukturnih skladov, saj bomo v nasprotnem primeru ostali brez pomembnega dela finančnih sredstev, ki jih za regionalni razvoj namenja Evropska unija.

Druga prednostna naloga so institucionalne spremembe in vzpostavitev drugega nivoja lokalne samouprave v Sloveniji. Vzpostavitev pokrajin bo v skladu z načeli Evropske listine lokalne samouprave pripomogla k učinkovitejšemu sistemu delovanja javne uprave in večji avtonomnosti lokalnih skupnosti. **Vzpostavitev pokrajin je nujna, glavni problem pa predstavljajo ustavne spremembe.** Vprašanje je ali je državni nivo sposoben prenesti del svojih nalog na nižjo pokrajinsko raven ter ji za to nameniti sredstva in kadre.

Z institucionalnimi spremembami in decentralizacija upravnega sistema je tesno povezana reforma sistema javnih financ s spremembo sistema financiranja države in občin, ob tem pa bo potrebno predvideti tudi sistem financiranja pokrajin.

Problematično je tudi veliko število majhnih občin. V primeru, da želimo imeti finančno samostojne, avtonomne in samozadostne občine, ki bodo sposobne konkurirati za evropska sredstva, je nujna sprememba finančne zakonodaje v smislu spodbujanja združevanja malih občin. V sedanjem sistemu je samozadostnih samo 28 od 193 občin.

Lokalne skupnosti v Sloveniji imajo v sedANJI ureditvi lokalnega financiranja samo en lastni občinski davek – davek od premoženja, ki pa ima zaenkrat zelo majhno težo pri zbiranju lokalnih javnih prihodkov. Občine menijo, da je potrebno sistem njihovega financiranja spremeniti tako, da bodo imele **večjo pristojnost pri odločanju o namembnosti sredstev in tudi več lastnih virov.**

Lastni davčni prihodki krijejo le manjši del finančnih potreb občin. Iz tega lahko zaključimo, da **lokalne skupnosti v Sloveniji ne morejo oblikovati lastne davčne politike iz česar sledi, da praktično niso finančno avtonomne oz. samostojne.** To pa je v nasprotju z določili 9. člena Evropske listine o lokalni samoupravi, ki med drugim določa, da mora vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvirati iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same.

Problematičen je tudi **sistem zadolževanja občin**, ki ni razvojno naravnan, saj občine z nižjimi prihodki omejuje pri zadolževanju za dražje in dolgoročnejše projekte, ki bi bili lahko pomembni za razvoj lokalne skupnosti. Prav tako pa omejuje zadolževanje občin nasploh, saj so omejene pri zadolževanju ne glede na vrsto posojila in ne glede na finančne perspektive in sposobnost za poplačilo iz bodočih virov v prihodnjem obdobju.

Ker občine z obstoječim načinom financiranja ne zmorejo financirati vseh investicijskih potreb, bi morale razvijati in **iskati dodatne možnosti in vire financiranja.** Raziskava pripravljenosti občin na črpanje evropskih sredstev je pokazala, da občine slabo poznajo alternativne možnosti financiranja (predvsem vključevanje privatnega kapitala za večje infrastrukturne investicije). Tudi sistemski zakon o koncesijah še ni sprejet.

Raziskava organizacijsko – institucionalnega, kadrovskega in finančnega vidika pripravljenosti občin je pokazala na različno problematiko. Ugotovila sem, da se občine zavedajo svojih slabosti v kadrovskem smislu in potrebe po vedno novih znanjih s področja priprave projektov za razpise EU, projektne managementa, tujih jezikov, retorike in teamskega dela. Zavedajo se problemov, ki jih prinaša načelo dodatnosti pomoči, ki določa, da sredstva evropskih strukturnih skladov le dopolnjujejo lastna sredstva. V povezavi z načelom sofinanciranja obstaja problem manjših in finančno šibkih občin, ki le s težavo zagotavljajo potrebno finančno soudeležbo pri sofinanciranju projektov.

Lokalne skupnosti so prve, ki z različnimi ukrepi na podlagi ustrezne zakonodaje lahko (ali pa tudi ne) ustvarjajo pogoje za razvoj podjetništva, spodbujajo ustvarjanje novih podjetij, privabljajo notranje investicije in turizem, sodelujejo pri izboljšanju sposobnosti in veščin delovne sile, zmanjšujejo socialno izključenost, izboljšujejo fizično podjetniško infrastrukturo in krepijo institucionalno mrežo. Država jim pri tem lahko pomaga z zakonodajo, ki vse te ukrepe podpira in spodbuja razvoj notranjega podjetništva tudi v državni in lokalni upravi.

Lokalne skupnosti imajo pomembno vlogo pri gospodarskem razvoju države. S svojo politiko lahko poskrbijo za možnost razvoja mnogih instrumentov na mikro nivoju in lažje koordinirajo ter vodijo različne vzporedne politike. **Razvoj na lokalni ravni bi moral temeljiti na aktiviranju lastnih razvojnih potencialov (od kapitala, ljudi do institucij),** saj višje ravni upravljanja lahko nudijo zgolj okvir, odgovornost za razvoj pa morajo prevzeti lokalne skupnosti v svoje roke.

Zavedati se moramo, da bo decentralizacija in racionalizacija javne uprave smiselna le tedaj, ko bomo **ob istih razpoložljivih virih (finančnih in kadrovskih) lahko bolje, hitreje, ceneje in učinkoviteje zadovoljevali javne potrebe.**

Slovenija, kot država članica Evropske unije in vsaka lokalna skupnost se mora nasloniti predvsem na lastne vire, saj bo finančna pomoč Evropske unije zgolj dopolnilo domačim prizadevanjem za razvoj.

8. LITERATURA

1. Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj: Regionalna politika EU in strukturni skladi. Ljubljana : Informacijski center Delegacije Evropske komisije v Sloveniji, 2001. 15 str.
2. Antončič Boštjan et al.: Podjetništvo. Ljubljana : GV Založba, 2002. 485 str.
3. Babič Marjan, Lokalne javne finance. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1995. 113 str.
4. Benko Rijana: Finančni instrumenti EU pri pospeševanju regionalnega razvoja. EIC novice, posebna številka, Ljubljana, II (1999), str. 30-37.
5. Brezovnik Boštjan, Oplotnik Žan: Fiskalna decentralizacija v Sloveniji. Maribor : Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, 2003. 204 str.
6. Brezovšek Marjan et al.: Globalizacija in državna uprava. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2003. 278 str.
7. Bugarič Bojan, Ribičič Ciril: Regionalizem v Sloveniji – zbornik. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 1998. 284 str.
8. Čebular Alenka: Slovenija v Evropski uniji? 178 odgovorov o vključevanju Slovenije v Evropsko unijo. Ljubljana : Urad vlade RS za informiranje, 2003. 162 str.
9. Grafenauer Božo: Lokalna samouprava na Slovenskem, Teritorialno – organizacijske strukture. Maribor : Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, 2000. 496 str.
10. Farič Metka: Nove zamisli regionalnega razvoja kot podlaga za oblikovanje sodobne regionalne politike. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 93 str.
11. Foster Christopher D., Jackman Richard A., Perlman Morris: Local Government Finance in a Unitary State. London : George, Allen & Unwin, 1980. 634 str.
12. Fox William F.: Strategic Options for Urban Infrastructure Management, Urban Management and Infrastructure. Washington, D.C. : The World Bank, 1994. 88 str.
13. Idelovitch Emanuel and Ringskog Klas: Private Sector Participation in Water Supply and Sanitation in Latin America. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development, 1995. 51 str.
14. Ješovnik Peter: Evropska unija: zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe. Koper : Visoka šola za management, 2000, 245 str.

15. Kukar Stanka: Pospeševanje skladnejšega regionalnega razvoja v SR Sloveniji. Rezultati, problemi in nadalnje usmeritve. Ljubljana : Inštitut za ekonomska raziskovanja, 1989. 160 str.
16. Kukar Stanka: Regionalna politika v Evropski uniji in Sloveniji. IB Revija, Ljubljana, XXXI (1997) 9-10-11, str. 57-67.
17. Majcen et al.: Priprava strokovnih podlag za strategijo regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana : Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2000. 302 str.
18. Mašanović Božo: Čez magično mejo. Delo, Ljubljana, 2004, 4. december, str. 17.
19. Moussis Nicolas: Evropska Unija. Ljubljana : Littera picta, 1999. 575 str.
20. Oplotnik Žan, Križanič France: Model financiranja občin in bodočih pokrajin v RS. Ministrstvo za notranje zadeve. (URL: www.mnz.si/upl/urloksam/model-be-pdf), 12.10.2004.
21. Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj: EIC novice: PCMG - Evro Info Center, Ljubljana, april 2004. 35 str.
22. Pečar Janja, Farič Metka: Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1999. Ljubljana : ZMAR, 2001. 151 str.
23. Ribičič Ciril: Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija v Vodniku po Slovenski samoupravi. Ljubljana : Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, 2001. 136 str.
24. Kezunovič Maja: Slovenija in Evropska unija - pogajanjih in njihovih posledicah. Ljubljana : Urad Vlade RS za informiranje, 2003. 151 str.
25. Šmidovnik Janez: Lokalna samouprava. Ljubljana : Cankarjeva založba, 1995. 274 str.
26. Šmidovnik Janez: Slovenska javna uprava v socializmu in v tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. Podjetje in delo, Ljubljana, 24 (1998), 6/7, str. 1070-1081
27. Strmšnik Igor: Prenova regionalne politike. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 1999. 37 str.
28. Tičar Bojan et al.: Zaključno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu v okviru ciljnega raziskovalnega programa (CRP) „Konkurenčnost Slovenije 2001-2006 V5-0627-02: Financiranje in delovanje občin in pokrajin ter vzpostavitev modela finančne izravnave med občinami, oziroma med občinami in pokrajinami. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 2003. str. 102, (URL: <http://www.mnz.si/si/upl/urloksam/finance/financiranje-pokrajin-studijapf-2003.doc>), 29.10.2004

29. Temeljni akti evropskih skupnosti. Ljubljana : Uradni list Republike Slovenije, 2002, 17 str.
30. Vlaj Stane: Lokalna samouprava v Sloveniji in v Evropi – Zbornik znanstvenih razprav. Ljubljana : Visoka upravna šola, 1997. str. 43-68.
31. Vlaj Stane: Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Ljubljana : Visoka upravna šola, 2001. 367 str.
32. Vlaj Stane: Lokalna samouprava: občine in pokrajine. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 1998. 456 str.
33. Vršaj Egidij: Slovenija v Evropski uniji. Koper : Ognjišče, 2002. 309 str.
34. Turk J. Boštjan: Regionalizem v Evropski uniji. Gospodarski vestnik, Ljubljana, posebna izdaja, september 2003, str. 9-11.
35. Virant Gregor: Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana : VUŠ, 2002. 229 str.
36. Working for the regions. Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities, 2001. 32 str.
37. Železnik Milan: Problematika financiranja občin v Sloveniji. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2002. 11 str.
38. Žagar Katarina: Lokalna samouprava: organizacija in funkcija. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve, 2003. 52 str.

9. VIRI

1. CLRAE: Poročilo o stanju lokalne in regionalne demokracije - (<http://www.sigov.si/loksam/pojmem.htm>)
2. Evropska ustava (URL: <http://evropa.gov.si/ustava>), 8.11.2004
3. Informativno gradivo Informacijskega centra Delegacije Evropske komisije. Ljubljana, 2001
4. Interna gradiva Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj
5. Interno gradivo CISEF. Partnerstvo med javnim in privatnim sektorjem. Ljubljana, 2002
6. Interno gradivo Ministrstva za finance. Izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2001. Ljubljana, 2001
7. Interna gradiva Službe vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2003
8. Podatki_popisa_2002.(URL:http://www.stat.si/popis2002/rezultati_obcine_prebivalstvo.html), 10.8.2004
9. Predlog zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) iz 19.2.2004. Poročevalec Državnega zbora RS št. 18
10. Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za strukturno politiko (Uradni list RS, št. 59/00, 17/01, 13/03)
11. Služba Vlade RS za evropske zadeve: Slovenija in Evropska Unija – o pogajanjih in njihovih posledicah. Ljubljana : Urad Vlade za informiranje, 2003. 151 str.
12. Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj: Poročilo o regionalnem razvoju 2003. Ljubljana : SVRS, 2003. 93 str.
13. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo, 2001. 248 str.
14. Strategija_prostorskega_razvoja_Slovenije (URL:<http://www.sigov.si/upp/Assets/Dokumenti/PodzakonskiAkti/SPRS>), 16.2.2004
15. Strategija regionalnega razvoja Slovenije. Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj, 2001. 35 str., 3 pril.
16. Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/02)
17. Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (Uradni list RS, št. 28/00)

18. Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00)
19. Zakon o financiranju občin (Uradni list RS, št. 80/94, 45/97, 56/98, 59/99, 61/99, 79/99, 89/99)
20. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02)
21. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 70/00, 51/02)
22. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS) (Uradni list RS, št. 57/96, mednarodne pogodbe št. 15)
23. Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 60/99, 56/03).

10. PRILOGE

Priloga 1: Vprašalnik o organizacijski, kadrovski in finančni pripravljenosti lokalnih skupnosti na črpanje sredstev skladov EU

VPRAŠALNIK

o organizacijski, kadrovski in finančni pripravljenosti lokalnih skupnosti na črpanje sredstev skladov EU

Opozorilo! Podatki, ki nam jih boste posredovali so namenjeni izključno **analizi organizacijske, kadrovske in finančne pripravljenosti lokalnih skupnosti** na črpanje sredstev skladov EU. Rezultati raziskave bodo predstavljeni zgolj na generalnem nivoju in nikakor na nivoju posameznih anketirancev.

I. sklop - osnovni podatki

Ime občine:	
Naslov:	
Pošta:	
E-mail:	
Kontaktna oseba:	
Telefon:	
Št. zaposlenih v obč. upravi:	
Št. prebivalcev v občini:	
Statistična regija:	

II. sklop - Organizacijski vidik

1. Lokalne skupnosti se bodo morale zaradi priprave skupnih razvojnih projektov, s katerimi bodo kandidirala za sredstva iz skladov EU, neformalno združevati med sabo. (obkrožite 1 do 5; 1=se ne strinjam, 5=se popolnoma strinjam).

se ne strinjam se popolnoma strinjam
1 2 3 4 5

2. Ali ste že sodelovali pri prijavljanju na razpise za sredstva iz skladov EU oz. predpristopno pomoč EU?

- a. da - kot nosilci projekta
- b. da - kot enakopravni soudeleženci v projektu
- c. načrtujemo
- d. ne
- e. sploh ne načrtujemo

3. Ali se je vaša občina pri prijavljanju in pripravi razvojnih projektov na razpisu za sredstva iz skladov EU že dosedaj neformalno združevala s sosednjimi občinami?

- a. da - enkrat
- b. da - večkrat
- c. ne

4. Ali menite, da se morajo v (praznem) prostoru med državo in lokalnimi skupnostmi vzpostaviti tudi regije?

(obkrožite 1 do 5; 1=se ne strinjam, 5=se popolnoma strinjam)

se ne strinjam se popolnoma strinjam
1 2 3 4 5

5. Označite prosim, kdo vam izvaja našteje aktivnosti za pridobivanje sredstev iz skladov EU.

	zunanje svetovalno podjetje	Regijska razvojna agencija - RRA	lastni kader	drugo (podjetniški center, obrtna zbornica...)- navedite	te aktivnosti ne izvajamo
- sistematično spremljanje razpisov					
- pripravo administrativnega dela prijave na razpis					
- pripravo tehničnega dela prijave na razpis					
- pripravo finančnega dela prijave na razpis					
- pripravo administrativnega dela razvojnega projekta					
- pripravo tehničnega dela razvojnega projekta					
- pripravo finančnega dela razvojnega projekta					
- strokovno svetovanje					
- izobraževanje na področju pridobivanja sredstev iz skladov EU					

6. Ocenite pomembnost vira za vas pri pridobivanju informacij o razpisih EU in razpoložljivih sredstvih za razvojne projekte EU.

	nepomemben				zelo pomemben	
spletne strani	1	2	3	4	5	
TV	1	2	3	4	5	
radio	1	2	3	4	5	
tiskani mediji	1	2	3	4	5	
osebne mreže (poznanstva)	1	2	3	4	5	
strokovne revije (prosim, navedite katere)	1	2	3	4	5	

7. Kako ocenjujete sodelovanje nosilcev regionalnega razvoja z vašo lokalno skupnostjo? (ocenite z 1 do 5; 1 = nezadovoljen, 5 = zelo zadovoljen)

	nezadovoljen				zelo zadovoljen	
Regijska razvojna agencija	1	2	3	4	5	ne poznam
Služba vlade za reg. politiko	1	2	3	4	5	ne poznam

Javni sklad za regionalni razvoj	1	2	3	4	5	ne poznam
Javna agencija za regionalni razvoj	1	2	3	4	5	ne poznam

8. Ocenite svoje zadovoljstvo z delovanjem RRA!

(1 = nezadovoljen, 5 = zelo zadovoljen)

	nezadovoljen				zelo zadovoljen	
- strokovnost	1	2	3	4	5	
- razumljivost pri svetovanju	1	2	3	4	5	
- iniciativnost	1	2	3	4	5	
- dostopnost	1	2	3	4	5	
- ažurnost	1	2	3	4	5	

9. Ste po vašem mnenju organizacijsko dovolj pripravljeni na aktivno vključevanje za koriščenje sredstev skladov EU?

(ocenite z 1 do 5; 1 = sploh ne, ... 5 = da, zelo)

sploh ne	1	2	3	4	5	da, zelo
----------	---	---	---	---	---	----------

III. sklop - Kadrovski vidik

1. Kako pomembne so v povprečju za vas posamezne vsebine znanj s področja EU?

(ocenite z 1 do 5; 1 = nepomembna, 5 = izjemno pomembna)

	nepomembna				zelo pomembna	
- pravnega reda EU	1	2	3	4	5	
- institucionalnega sistema in načina delovanja EU	1	2	3	4	5	
- sistema delovanja lokalne samouprave v državah EU	1	2	3	4	5	
- priprava projektov za razpise EU	1	2	3	4	5	
- tuji jeziki	1	2	3	4	5	
- projektni management (vodenje, upravljanje projektov)	1	2	3	4	5	

2. Ocenite na katerih področjih bi se po vašem mnenju morali dodato izobraževati, da bi bili uspešni pri pridobivanju sredstev skladov EU?

	nepotrebno				nujno potrebno	
pravnega reda EU	1	2	3	4	5	
institucionalnega sistema in načina delovanja EU	1	2	3	4	5	
sistema delovanja lokalne samouprave v državah EU	1	2	3	4	5	
pripravi projektov za razpise EU	1	2	3	4	5	
tujih jezikov	1	2	3	4	5	
projektnega managementa (vodenje, upravljanje projektov)	1	2	3	4	5	

3. Ali menite, da boste v prihodnjih treh letih potrebovali zaposlenega, ki bo deloval na področju spremljanja in koordinacije prijav na razpise za sredstva skladov EU? (Obkrožite 1 odgovor)

da ne še nismo razmišljali že imamo ne, smo premajhni

4. Kakšen profil zaposlenega v lokalni upravi bi želeli zaposliti na področju spremljanja razpisov, pridobivanja sredstev iz skladov EU in upravljanja s sredstvi EU? (obkrožite 1 odgovor)

- izobrazba: V. VI. VII. VIII.

- izkušnje: da ne

		neprimeren				najbolj primeren
- profil:	pravnik	1	2	3	4	5
	ekonomist	1	2	3	4	5
	upravni delavec	1	2	3	4	5
	gradbenik	1	2	3	4	5
	drugo (prosim napišite)	_____				

5. Ste po vašem mnenju kadrovsko dovolj pripravljeni na aktivno vključevanje pri koriščenju sredstev skladov EU? (ocenite z 1 do 5; 1 = sploh ne,... 5 = da, zelo)

sploh ne					da, zelo
1	2	3	4	5	

IV. sklop - Finančni vidik

1. Ste razvojni program občine uskladili z regionalnim razvojnim programom? (ocenite z 1 do 5; 1=ne,... 5 = popolnoma)

ne				popolnoma
1	2	3	4	5

2. Na katerih razvojnih področjih občina lahko bistveno vpliva na svoj razvoj?

	sploh ne				da, zelo
- gradnja komunalne infrastrukture	1	2	3	4	5
- turizem	1	2	3	4	5
- kmetijstvo	1	2	3	4	5
- stanovanjska dejavnost	1	2	3	4	5
- prostorski razvoj	1	2	3	4	5
- zdravstvo	1	2	3	4	5
- izobraževanje	1	2	3	4	5
- socialna varnost	1	2	3	4	5

3. Na katerih razvojnih področjih menite, da bi občina morala imeti več pristojnosti za svoj razvoj?

	sploh ne				da, zelo
- gradnja komunalne infrastrukture	1	2	3	4	5
- turizem	1	2	3	4	5
- kmetijstvo	1	2	3	4	5
- stanovanjska dejavnost	1	2	3	4	5
- prostorski razvoj	1	2	3	4	5

- zdravstvo	1	2	3	4	5
- izobraževanje	1	2	3	4	5
- socialna varnost	1	2	3	4	5

4. Ocenite ali ima vaša občina dovolj lastnih virov sredstev⁷², da vodi razvojno politiko v skladu s svojimi razvojnimi programi?

(obkrožite od 1 do 5; 1=občutno premalo, 5=popolnoma dovolj)

občutno premalo					popolnoma dovolj
1	2	3	4	5	

5. Ali poznate evropske sklade iz katerih občina lahko pridobiva dodatne vire financiranja?

DA NE

6. Ocenite, kateri dodatni viri financiranja občin bi bili primerni za uresničevanje razvojne politike vaše občine (1 = neprimeren, 5 = zelo primeren).

	neprimerno					zelo primerno
- državno sofinanciranje	1	2	3	4	5	
- zasebna vlaganja	1	2	3	4	5	
- vključevanje privatnega kapitala	1	2	3	4	5	
- drugi samostojni davčni viri		1	2	3	4	5
- namenska sredstva EU in druga namenska sredstva mednarodnih organizacij						
	1	2	3	4	5	
- drugo (navedite) _____	1	2	3	4	5	

7. Ali za posamezno skupino potencialnih dodatnih virov financiranja občine veste kako do informacij o razpoložljivosti sredstev?

- državno sofinanciranje	DA	NE
- zasebna vlaganja	DA	NE
- vključevanje privatnega kapitala	DA	NE
- namenska sredstva EU in druga namenska sredstva mednarodnih organizacij	DA	NE

8. Ste po vašem mnenju finančno dovolj pripravljeni za aktivno vključevanje za koriščenje sredstev skladov EU?

⁷² Lastni viri sredstev:

21. čl. ZFO:

- 35% dohodnine
- davek na dediščine in darila
- davek na dobitke od iger na srečo
- davek na promet nepremičnin
- upravne takse, taks za uporabo igr. avtomatov zunaj igralnic

22. čl. ZFO:

- davek od premoženja
- nadomestilo za uporabo stavnega zemljišča
- turistična taksa, komunalne takse
- pristojbine za vzdrževanje gozdnih cest
- nadomestilo za degradacijo in uzurpacijo prostora

(Ocenite z 1-5; 1 = sploh ne,... 5 = da, zelo)

sploh ne					da, zelo
	1	2	3	4	5

V. sklop - Predlogi za izboljšave

1. Kaj je po vašem mnenju še posebej pomembno za lokalno skupnost za učinkovito črpanje sredstev iz skladov EU?

(Ocenite z 1-5; 1=nepomembno, 5=zelo pomembno)

	nepomembno				zelo pomembno	
- kakovostni in realni razvojni projekti	1	2	3	4	5	
- usposobljen lastni kader	1	2	3	4	5	
- ustrezen časovni rok za pripravo projektov		1	2	3	4	5
- zagotovljena sredstva v proračunu	1	2	3	4	5	
- podpora projektu v okolju	1	2	3	4	5	
- projektna organizacija dela	1	2	3	4	5	
- institucionalno urejeno podporno okolje (RRA, ...)	1	2	3	4	5	
- ustrezno sofinanciranje projektov s strani države	1	2	3	4	5	
- drugo (navedite)						

2. Ali želite prejeti rezultate raziskave?

DA NE

ZA SODELOVANJE SE VAM NAJLEPŠE ZAHVALJUJEM IN VAM ŽELIM VELIKO USPEHOV PRI PRIDOBIVANJU SREDSTEV!