

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

MAGISTRSKO DELO

NINA SELJAK

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

MAGISTRSKO DELO

**USPEŠNOST ČEZMEJNEGA SODELOVANJA V SLOVENIJI:
PRIMERJAVA PROGRAMOV POBUDE SKUPNOSTI
INTERREG IRSKA-SEVERNA IRSKA IN
AVSTRIJA-SLOVENIJA**

Ljubljana, september 2006

NINA SELJAK

IZVAJA O AVTORSTVU IN MENTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA

Študentka Nina Seljak izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Mojmirja Mraka in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne _____

Podis: _____

SEZNAM KRATIC

ADAPT	Pobuda Skupnosti za prilagajanje delovne sile na spremembe v industriji in informacijski družbi
BNP	bruto nacionalni proizvod
CARDS	Pomoč Skupnosti za rekonstrukcijo, razvoj in stabilizacijo držav bivše Jugoslavije, ki niso kandidatke za pristop k Evropski Uniji (angl. Community Aid for Reconstruction, Development and Stabilisation)
CBC	Čezmejno sodelovanje (angl. Cross-border Co-operation)
CSF	okvir podpore Skupnosti (angl. Community Support Framework)
ECU	Evropska denarna enota (angl. European Currency Unit)
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (angl. EAGGF - European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)
ENVIREG	Pobuda Skupnosti za reševanje okoljskih problemov v regijah (angl. Community Initiative concerning the Environment in the Regions)
EPD	Enotni programski dokument
EQUAL	Pobuda Skupnosti za boj proti diskriminaciji na trgu dela
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj (angl. ERDF - European Regional Development Fund)
ESS	Evropski socialni sklad (angl. ESF - European Social Fund)
EU	Evropska unija
EUR	evro
EUROFORM	Pobuda Skupnosti za razvoj novih poklicev, novih kvalifikacij in novih možnosti za zaposlovanje (angl. Community Initiative for the Development of new Qualifications, new Skills and new Employment Opportunities)
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva (angl. FIG - Financial Instruments for Fisheries Guidance)
HORIZON	Program za pomoč osebam s posebnimi potrebami in drugim neposrednim skupinam (angl. Community Initiative on Handicapped Persons and certain other Disadvantaged Groups)
INTEGRA	Pomoč, namenjena socialno ogroženim osebam in za boj proti rasizmu in ksenofobiji
INTERREG III	Pobuda Skupnosti o vseevropskem sodelovanju, namenjenem spodbujanju skladnega in uravnoveženega razvoja evropskega ozemlja
ISPA	Instrument strukturne politike za predpristopno obdobje (angl. Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)
KONVER	Pomoč na področju reševanja problemov, nastalih zaradi zmanjšanja obrambne industrije
LEADER +	Program, namenjen povezavam med ukrepi za razvoj podeželskega gospodarstva (angl. Links between Actions for the Development of the Rural Economy)

MEDA	Sporazum o razvoju za Sredozemlje, namenjen ekonomskim in socialnim reformam sredozemskih držav, ki niso članice Evropske Unije (angl. Mediterranean Development Agreement)
mlrd	milijarda
NOW	Pomoč za spodbujanje enakih možnosti za ženske na področju zaposlovanja in poklicnega usposabljanja (angl. New Opportunities for Women in the Field of Employment and Vocational Training)
NUTS	Nomenklatura statističnih teritorialnih enot (fr. Numenclature des Unites Territorielles pour Statistique)
PEACE	Posebni program za mir in spravo na Severnem Irskem in obmejnih okrajih Irske
PESCA	Pomoč, namenjena reševanju problemov zaradi gospodarskega preoblikovanja področij, odvisnih od ribolova
PHARE	"Splošni" finančni instrument v okviru predpristopne strategije (angl. Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy)
PHARE CBC	PHARE čezmejno sodelovanje dopolnjuje pobudo Skupnosti INTERREG tako, da spodbuja čezmejno sodelovanje na ozemlju držav kandidatk (angl. PHARE Cross-Border Co-operation)
PRISMA	Pomoč za pripravo industrije v regijah na enotni trg (angl. Preparation of Industries situated in the Regions for the Single Market)
RECHAR	Program pomoči za preusmeritev premogokopnih območij (angl. Programme to assist the Conversion of Coalmining Areas)
REGEN	Pobuda Skupnosti za oblikovanje energetske omrežij (angl. Community Initiative on Energy Networks)
REGIS	Pobuda Skupnosti za razvoj najbolj oddaljenih regij (angl. Community Initiative Concerning the Most Remote Regions)
RENAVAL	Program pomoči za preusmeritev območij z ladjedelniško industrijo (angl. Programme to Assist the Conversion of Shipbuilding Areas)
RESIDER	Program pomoči za preusmeritev območij z jeklarsko industrijo (angl. Programme to Assist the Conversion of Steel Areas)
RETEX	Pobuda Skupnosti za pomoč regijam, ki so močno usmerjene v tekstilno in oblačilno industrijo (angl. Community Initiative fore Regions Heavily Dependent on the Textiles and Clothing Sector)
RRA	Regionalna razvojna agencija
RS	Republika Slovenija
SAPARD	Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja (angl. Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)
SME	Mala in srednje velika podjetja (angl. Small and Medium-Sized Enterprise)
STAR	Pomoč za izboljšanje telekomunikacijskih storitev
STRIDE	Pobuda Skupnosti za raziskovanje in razvoj

TACIS	Program tehnične pomoči za Skupnost neodvisnih držav, države osrednje Azije bivše Sovjetske zveze in Mongolije (angl. Technical Assistance Programme for the Commonwealth of Independent States)
TELEMATIQUE	Pomoč za izboljšanje telekomunikacijskih storitev (program nadomestil pobudo STAR)
URBAN II	Pobuda Skupnosti za financiranje inovativnih strategij v mestih in mestnih četrtih
VALOREN	Pobuda Skupnosti za razvoj energije
YOUTHSTART	Pobuda Skupnosti za reševanje brezposelnosti oseb, mlajših od 20 let, in za njihovo intenzivnejše vključevanje na trg delovne sile

KAZALO

1. UVOD.....	8
2. POBUDE SKUPNOSTI KOT ELEMENT KOHEZIJSKE POLITIKE EU.....	11
2.1 ZGODOVINA RAZVOJA KOHEZIJSKE POLITIKE	11
2.2 STRUKTURNI SKLADI KOT POGLAVITNI INSTRUMENT IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE	13
2.3 OBLIKOVANJE POBUD SKUPNOSTI IN PRVA LETA NJIHOVEGA IZVAJANJA (1986-1988)	16
2.4 POBUDE SKUPNOSTI V PROGRAMSKEM OBDOBJU 1989-1993	17
2.5 POBUDE SKUPNOSTI V PROGRAMSKEM OBDOBJU 1994-1999	18
2.6 POBUDE SKUPNOSTI V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2000-2006	20
3. EVOLUCIJA POBUDE SKUPNOSTI INTERREG.....	24
3.1 RAZVOJ IDEJE ČEZMEJNEGA SODELOVANJA V EVROPI.....	24
3.2 PRVO OBDOBJE POBUDE SKUPNOSTI INTERREG (1990-1993)	26
3.3 POBUDA SKUPNOSTI INTERREG II (1994-1999).....	29
3.4 POBUDA SKUPNOSTI INTERREG III (2000-2006)	35
4. ŠTUDIJE PRIMEROV	50
4.1 PREDSTAVITEV ŠTUDIJE PRIMEROV IN METODOLOGIJA.....	50
4.2 PROGRAMSKO OBDOBJE 1994-1999: PRIMERJAVA PROGRAMOV POBUDE SKUPNOSTI INTERREG IIA IRSKA-SEVERNA IRSKA IN INTERREG IIA AVSTRIJA-SLOVENIJA	51
4.3 PROGRAMSKO OBDOBJE 2000-2006: PRIMERJAVA PROGRAMOV POBUDE SKUPNOSTI INTERREG IIIA IRSKA-SEVERNA IRSKA IN INTERREG IIIA AVSTRIJA-SLOVENIJA	68
5. SKLEP	90
LITERATURA	95
VIRI	96
PRILOGE	101

1. UVOD

Dandanes lahko v Sloveniji preko različnih medijev spoznavamo pomen kohezijske politike Evropske unije (EU) in priložnosti, ki jih le-ta omogoča državam članicam in s tem tudi naši državi. Osnovni namen kohezijske politike EU je doseči solidarnost med različnimi območji EU. Namreč, nenehno širjenje zemljevida EU vodi k vedno novim razlikam znotraj Unije, ki se kažejo v različnih ekonomskih in socialnih kriterijih. Še posebej pa so nenehnemu širjenju izpostavljene regije na mejah držav, ki so pogosto manj razvite od urbanih središč ali pa so celo zapostavljene s strani domačih ekonomij.

S širjenjem "zunanjih" meja Unije in oblikovanjem skupnega evropskega trga se je razvijala tudi javna administracija Unije. Danes v njenem sistemu igrajo pomembno vlogo različni organi, med katerimi dobiva vse pomembnejšo vlogo Evropska komisija, ki preko različnih programov skrbi za uresničevanje ciljev kohezijske politike.

Evropska komisija je že sredi 1980-ih postala pobudnica razvoja t. i. *pobud Skupnosti* kot posebne vrste pomoči za uresničevanje kohezijske politike EU. Pobude Skupnosti naj bi v obliki posebnega finančnega instrumenta, financiranega iz Strukturnih skladov, služile državam članicam EU kot sredstvo za reševanje specifičnih problemov; torej tistih, ki se ne rešujejo na ravni Skupnosti ali na ravni nacionalnih pobud. Prvi programi v okviru pobud Skupnosti so se začeli izvajati že leta 1986 in se v modificiranih oblikah izvajajo še danes. Najdaljšo zgodovino izvajanja v okviru pobud Skupnosti ima pobuda INTERREG, s katero se je posredno spoznala tudi Slovenija preko predpristopnega programa PHARE CBC v letih od 1995 do 2004. Polnopravno članstvo in pravico do koriščenja finančnih sredstev za izvajanje te pobude je Slovenija pridobila z vstopom v EU, to je z majem 2004.

V svojem magistrskem delu skušam odkriti pomen in razloge za razvoj in kontinuiran obstoj pobude Skupnosti INTERREG skozi različna programska obdobja. Pomen te pobude bom preučila tako iz vsebinskega, kot tudi s finančnega vidika. Glede na dejstvo, da je v trenutnem programskem obdobju v to pobudo vključenih največ držav med vsemi obstoječimi pobudami ter da je pobudi Skupnosti INTERREG Komisija v zadnjem programskem obdobju namenila največji finančni delež za njeno izvajanje med vsemi pobudami, bom v začetku dela izhajala iz predpostavke, da je *pobuda Skupnosti INTERREG najpomembnejša pobuda med pobudami Skupnosti*, ki jih je kdaj oblikovala Evropska komisija.

Zastavljeno hipotezo bom preverila v **2. poglavju**, kjer pobude Skupnosti obravnavam kot element kohezijske politike. Za lažje razumevanje izvora pobud Skupnosti sem v tem poglavju najprej na kratko predstavila zgodovino evropske kohezijske politike od leta 1986 dalje, saj to leto pomeni mejnik za nastanek pobud Skupnosti. V nadaljevanju poglavja sem predstavila finančni vir pobud Skupnosti, torej Strukturne sklade, ki danes predstavljajo pglavitni instrument izvajanja evropske kohezijske politike. Preostanek poglavja je namenjen pobudam Skupnosti skozi različna programska obdobja - od leta 1986 do danes.

Z "brisanjem" meja znotraj rastoče EU in namesto tega z "gradnjo mostov" se v evropskem političnem prostoru in v sklopu evropske kohezijske politike vse pogosteje poudarja pomen *čezmejnega sodelovanja*¹, ne samo na poslovnem, ampak tudi na infrastrukturnem, okoljskem, in kulturnem področju, področju človeških virov in javne administracije. V sklopu pobude Skupnosti INTERREG III je Evropska komisija poleg čezmejnega sodelovanja predvidela tudi drugi, programsko manj obsežni obliki sodelovanja na regionalni ravni; to sta transnacionalno² in medregionalno³ sodelovanje. Vse tri oblike sodelovanja se od leta 2004 dalje izvajajo tudi v Sloveniji.

V literaturi se omenja dejstvo, da naj bi po izkušnjah držav članic predvsem transnacionalno sodelovanje bilo tisto, ki prinaša neko dodano vrednost⁴. Vendar bom glede na dejstvo, da je Slovenija največ finančnih sredstev vložila v čezmejno sodelovanje in da so ob pogajanjih za naslednje programsko obdobje obstajale tendence držav, da se čezmejnemu sodelovanju namenja znatno večji delež kot drugim oblikam sodelovanja, v svojem delu skušala odkriti pomen in dodano vrednost čezmejnega sodelovanja do konca tega programskega obdobja, torej do leta 2006. Tako v svojem delu izhajam iz hipoteze, da je *čezmejno sodelovanje najpomembnejši cilj pobude Skupnosti INTERREG*.

Preverjanju te trditve sem namenila **3. poglavje**, imenovano Evolucija pobude Skupnosti INTERREG, ki kronološko spremlja razvoj čezmejnega sodelovanja. V začetku poglavja sem predstavila zametke čezmejnega sodelovanja v Evropi in posledično tudi oblikovanje pobude Skupnosti INTERREG v programskem obdobju 1990-1993. V nadaljevanju poglavja sem predstavila različne oblike sodelovanja regij Skupnosti preko pobude Skupnosti INTERREG od leta 1994 do danes. Pri obravnavi pobude INTERREG v trenutnem programskem obdobju sem naredila tudi pregled sprememb, ki so nastale pri čezmejnem sodelovanju zaradi nedavne širitve EU. Ob koncu poglavja pa sem podala tudi oceno uspešnosti izvajanja pobude INTERREG.

Prve programe v okviru pobude Skupnosti INTERREG so tedanje države članice EU začele izvajati že leta 1990, medtem ko so tovrstne programe nove države članice, med njimi tudi Slovenija, začele oblikovati in izvajati skoraj petnajst let kasneje. Programi naj bi pripomogli k učinkovitemu čezmejnemu sodelovanju in posledično h regionalnemu razvoju v obmejnih slovenskih regijah. Za slovensko državno upravo je oblikovanje in izvajanje programov v okviru pobude Skupnosti INTERREG predstavljalo pravi izziv. Tako je že strategija gospodarskega razvoja Slovenije, postavljena za obdobje 2001-2006 napovedovala, da je eden

¹ Čezmejno sodelovanje pomeni, da so sredstva pomoči namenjena izboljšanju sodelovanja med sosednjimi državami in njihovimi mejnimi regijami, ki so zaradi meja pogosto zapostavljene.

² Transnacionalno sodelovanje obsega velike skupine regij EU, ki so geografsko med seboj povezane, pri čemer se financirajo projekti, ki so namenjeni izboljšanju prostorskega razvoja Skupnosti.

³ Medregionalno sodelovanje povezuje ozemeljske skupnosti, pri čemer ni nujno, da regije mejijo ena na drugo; namenjeno pa je predvsem medsebojnemu sodelovanju različnih regij in izmenjavi izkušenj.

⁴ Wostner, 2005, str. 115.

izmed mehanizmov, ki naj bi bili potrebni za doseganje skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji, uspešno vključevanje naše države v evropsko regionalno politiko. S strategijo so bili predvideni tudi ukrepi, ki so povezani z učinkovito porabo sredstev na področju regionalne oziroma kohezijske politike. Ti ukrepi so bili (Šušteršič, 2001, str. 29-30):

- Učinkovita organizacija državne uprave, ki mora biti sposobna pripraviti kakovostne programe;
- Zagotovitev ustreznega sofinanciranja s strani Slovenije;
- Zagotovitev uresničevanja dogovorjenega v skladu s pravili Strukturnih skladov, s pravili državnih pomoči in s prednostnimi nalogami EU.

Dejstvo, ali je bila Slovenija sposobna učinkovito izvesti te ukrepe ali ne, pa bo pokazal čas. Vseeno pa bom v pričujočem delu s pomočjo študije primerov programov Irska-Severna Irska in Avstrija-Slovenija preverila hipotezo, da *učinkovita organizacija javne uprave igra ključno vlogo pri uspešnem izvajanju programov čezmejnega sodelovanja*.

S to problematiko sem se ukvarjala v **4. poglavju** preko študije primerov. Zadnje poglavje sem začela z obrazložitvijo za izbor študije primerov, ki zajema Programa pobude Skupnosti Irska-Severna Irska in Avstrija-Slovenija skozi dobro desetletje njunega izvajanja oziroma skozi dve programski obdobji. Omenjena programa sem preučila preko primerjave izkušenj iz preteklosti, preko strukture programov, procesa upravljanja in odločanja ter izvedenih projektov. Še posebej sem skušala osvetliti vlogo Slovenije v pobudi Skupnosti INTERREG. Njene pomanjkljivosti in priložnosti pa sem predstavila v ključnih ugotovitvah ob zaključku poglavja.

Zaključek pričujočega magistrskega dela predstavlja kratek pregled ključnih ugotovitev v obliki sklepa.

2. POBUDE SKUPNOSTI KOT ELEMENT KOHEZIJSKE POLITIKE EU

V javnosti se danes velikokrat omenja t.i. **kohezijska politika EU** ali strukturna politika EU, nekateri pa govorijo celo o regionalni politiki EU. Vsi ti termini so si pomensko enakovredni, saj predstavljajo glavne cilje današnje evropske politike⁵.

"Kohezijska politika predstavlja skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani Evropske unije in namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. Temeljni cilj kohezijske politike je zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v Skupnosti". (Mrak, 2004, str. 29)

Torej, glavni cilj kohezijske politike predstavlja izboljšanje potenciala regij v štirih kategorijah - investicije, infrastruktura, človeški kapital in zaposlovanje. Vendar pa danes aktivnosti znotraj kohezijske politike ne ciljajo enostavno k izboljšanju v makroekonomskem smislu, ampak je to delovanje sestavljeno iz političnih ukrepov, ki morajo predvideti regionalne strukturne karakteristike in zahtevajo izvajanje s strani birokratskih struktur (Tondl, 2001, str. 308).

Za lažje razumevanje ideje izvajanja evropske kohezijske politike je v tem poglavju najprej na kratko opisan njen zgodovinski razvoj⁶. V nadaljevanju so predstavljeni glavni instrumenti kohezijske politike, še posebej poglobitni instrument - Strukturni skladi, v okviru katerih se izvajajo in financirajo pobude Skupnosti. Na koncu tega poglavja pa je predstavljen zgodovinski razvoj pobud Skupnosti skozi različna programska obdobja.

2.1 ZGODOVINA RAZVOJA KOHEZIJSKE POLITIKE

Ideja evropske kohezijske oziroma regionalne politike ni nastala v zadnjih letih razvoja EU, ampak se je razvijala postopoma. Leta 1986 je Evropska skupnost v kontekstu enotnega (skupnega) trga prevzela nalogo oblikovanja skupne regionalne politike. Podpora naj bi bila namenjena predvsem njenim najbolj zapostavljenim oziroma najšibkejšim regijam, še posebej v tedanjih novih državah članicah, ki so jih predstavljale Grčija, Španija in Portugalska. Oblikovanje Enotne evropske listine (*Single European Act*) je pomenilo nastanek regionalne

⁵ V pričujočem magistrskem delu terminov kohezijska politika, strukturna politika in regionalna politika pomensko ne bom razlikovala, saj so se "... vsi trije izrazi v različnih obdobjih različno uporabljali, v zadnjem času pa so se večinoma poenotili v izrazu kohezijska politika EU" (Mrak, 2004, str. 29). Vseeno pa bi rada bralca opozorila na dejstvo, da se pogosto v literaturi regionalna politika postavlja kot nekakšna nadpomenka politiki Strukturnih skladov, kohezijski politiki in politiki konkurenčnosti v okviru notranjega trga EU (Evropsko pravo, 2004, str. 818).

⁶ Ker je za sam razvoj pobud Skupnosti pomembno obdobje ob leta 1986 dalje, se bom pri zgodovini razvoja kohezijske politike omejila na to obdobje.

politike Evropske skupnosti, pri čemer so bili postavljeni cilji ekonomske in socialne kohezije. Glavni argument za oblikovanje regionalne politike Skupnosti je bila grožnja pred problemi zaradi ekonomskega prestrukturiranja v bolj zapostavljenih območjih Skupnosti. Z namenom pospešiti proces prestrukturiranja in izboljšati pogoje za ekonomski razvoj naj bi Skupnost zagotovila finančna sredstva. Tako je bila z institucionalizacijo regionalne politike oblikovana finančna podpora za razvojne politike. Od takrat so bili za t.i. kohezijske države⁷ (Irska, Grčija, Španija in Portugalska) oblikovani posebni regionalni razvojni programi, t.i. *Community Support Programmes* (CSF). Le-ti so bili skupno oblikovani s strani držav članic in Evropske komisije in so prejeli znatno finančno pomoč s strani Strukturnih skladov⁸. S tem je evropska kohezijska politika predvidela močno distributivno funkcijo iz bogatih na revne države članice (Tondl, 2001, str. 309).

Med programskim obdobjem 1989-1993 so kohezijske države pridobile v smislu dodatnih investicij, oblikovanja novih delovnih mest, vendar pa je bila učinkovitost med regijami zelo različna, tako da je bilo moč kritizirati številne programe. Prvič, administracija držav članic se je izkazala za neučinkovito pri izvajanju programov in regionalna politika Skupnosti ni imela razvitih kontrolnih instrumentov za zagotavljanje pravilne in učinkovite porabe finančnih virov. Drugič, koristi in ugodnosti regionalne politike so bile pogosto ogrožene s strani nestabilnih nacionalnih makroekonomskih politik. Tretjič, osredotočenost politik regionalnih programov pogosto ni zadovoljila razvojnih potreb (prav tam, str. 310).

Omenjeno programsko obdobje je pomenilo nekakšno prelomnico v zgodovini povojne Evrope. Zlom socialističnega bloka v Srednji in Vzhodni Evropi je za seboj potegnil verižno reakcijo dolgoročnih posledic. Štirih evropskih držav poslej ni bilo več: Jugoslavije, Češkoslovaške, Nemške demokratične republike in Sovjetske zveze. Nastalo pa je kar 21 novih držav, večinoma na evropski celini. Z namenom vzpostaviti nekakšen pol trajne stabilnosti Evropske skupnosti je leta 1992 podpisana zgodovinska Maastrichtska pogodba, s katero je bila sprejeta Pogodba o ustanovitvi EU, zasnovana na treh stebrih - Evropski skupnosti, skupni zunanji in varnostni politiki ter skupni pravosodni in notranji politiki. Za prvi steber je značilna pravna supranacionalnost oziroma nadvlada prava Skupnosti nad nacionalnim pravom. Prvi steber, ki med drugim ureja tudi notranji trg, je za nadaljnji razvoj evropskih integracij najpomembnejši, saj so v njegovem okviru države članice sprožile proces postopnega predajanja nacionalne suverenosti organom Skupnosti. Skratka, v okviru prvega stebra je bila predvidena širitev pristojnosti organov EU, širitev integracije na nova področja ter urnik vzpostavitve monetarne unije in uveljavitve enotne evropske valute (Toplak, 2003, str. 122-126).

⁷ Termin kohezijska država je bil predstavljen z Maastrichtsko pogodbo za države članice, katerih bruto nacionalni proizvod (BNP) na prebivalca je manj kot 90% povprečja EU.

⁸ Več o Strukturnih skladih je predstavljeno v poglavju 2.2 *Strukturni skladi kot poglobitveni instrument izvajanja kohezijske politike*.

Z Maastrichtsko pogodbo so se cilji regionalne politike nekoliko spremenili, saj so bili širše predstavljeni politični ukrepi. Tako so nove smernice predvidele povečano vlogo Unije pri vpletenosti v financiranje perifernih območij. Financiranje Skupnosti s tem ni bilo več omejeno le na gospodarsko infrastrukturo, pač pa je vključevalo tudi splošno izobraževanje, infrastrukturo v zdravstveni sektor, v komunalne storitve (upravljanje z odpadnimi vodami) in podobno. Še bolj pomembno pa je dejstvo, da so se znatno povečala finančna sredstva za strukturne sklade in nov Kohezijski sklad za finančno perspektivo 1993-1999. Ta okrepitev regionalne oziroma kohezijske politike je bila posledica bojazni, da bodo kohezijske države imele težave pri prilagajanju na monetarno unijo. Tako je EU omogočila nadaljnjo pomoč regionalnemu razvoju z namenom spodbuditi razvoj in ne ogroziti novih integracijskih projektov (Tondl, 2001, str. 310-311).

Leta 1995 je v okviru EU prišlo do širitve na tri nove članice, hkrati pa je že bilo jasno, da se bo na prelomu tisočletja zgodila ponovna, največja širitev v zgodovini EU. To je hkrati napovedovalo tudi potrebo po strateški pripravi za nadaljnje in še učinkovitejše izvajanje kohezijske politike. Tako je Evropska komisija⁹ dobila pomembno nalogo, da oblikuje finančni načrt ob upoštevanju širitve EU. Nastal je dokument, znan pod imenom *Agenda 2000*, ki je vseboval podrobnejše predloge za posamezna področja izvajanja kohezijske politike, kot so spremembe na področju delovanja Strukturnih skladov in oblikovanja dodatnih instrumentov predpristopnih pomoči.

2.2 STRUKTURNI SKLADI KOT POGLAVITNI INSTRUMENT IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE

Z brisanjem meja oziroma širjenjem EU so nastale velike razlike med nekaterimi regijami držav članic. Z namenom zmanjšati gospodarske in socialne razlike med posameznimi državami in njihovimi regijami lahko danes države članice EU iz evropskega proračuna poleg sredstev za kmetijstvo in notranje politike črpajo tudi sredstva za kohezijsko politiko.

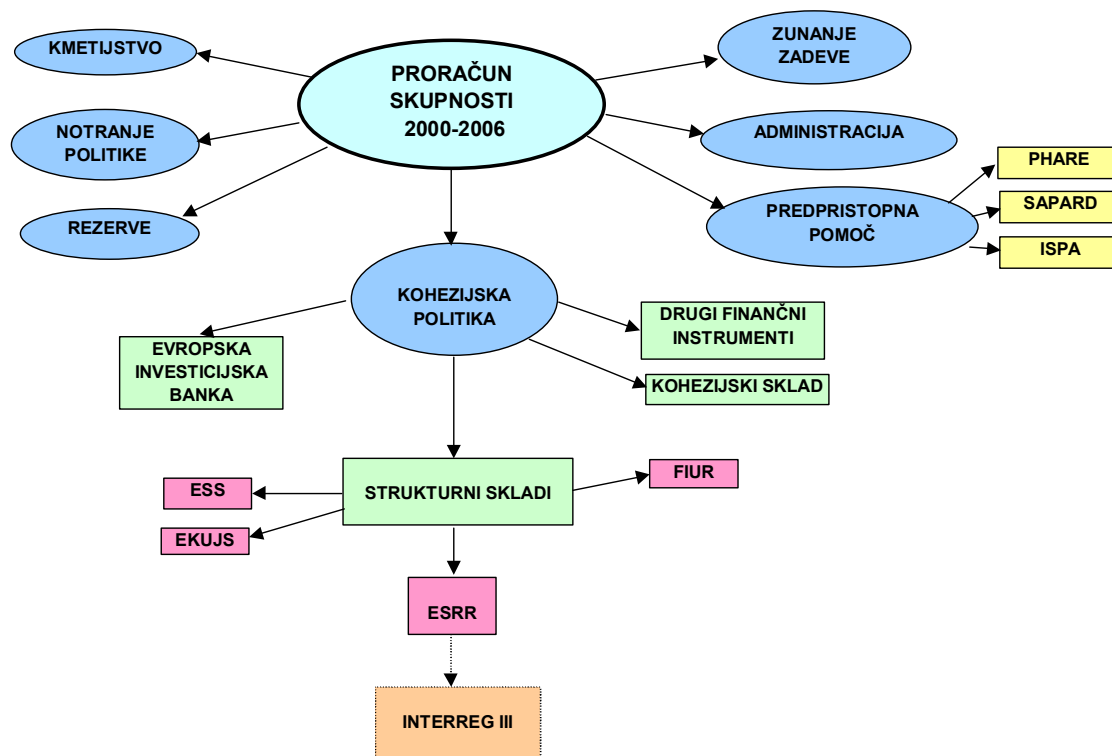
Kohezijska politika danes deluje po sistemu finančne solidarnosti preko različnih finančnih instrumentov kot so Strukturni skladi, Kohezijski sklad, Evropska investicijska banka in drugi finančni instrumenti. Med omenjenimi instrumenti pa **Strukturni skladi** zavzemajo posebno mesto, saj je vpliv teh skladov na razvoj posamezne regije lahko odločilen, poleg tega pa je za njih namenjenih kar 75% vseh sredstev kohezijske politike (Mrak, 2004, str. 34-38).

Ker je poznavanje in razumevanje Strukturnih skladov poglavitno za nadaljnje razumevanje obravnavanih pobud Skupnosti, sem se v tem delu vsebinsko omejila zgolj na ta finančni instrument.

⁹ Štiri glavne naloge Evropske komisije so (http://europa.eu.int/institutions/comm/index_sl.htm):

- predlaganje zakonodaje Parlamentu in Svetu;
- upravljanje in izvajanje politik in proračuna EU;
- uveljavljanje evropske zakonodaje (skupaj s sodiščem Evropskih skupnosti);
- zastopanje EU na mednarodnem prizorišču (npr. se pogaja o sporazumih med EU in drugimi državami).

Preglednica 1: Umestitev kohezijske politike in Strukturnih skladov v proračunu Skupnosti v obdobju 2000-2006



Vir: lastna zasnova

Cilji kohezijske politike EU se v finančni perspektivi¹⁰ 2000-2006 uresničujejo preko štirih Strukturnih skladov (**Evropski sklad za regionalni razvoj** - ESRR, **Evropski socialni sklad** - ESS, **Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad** - EKUJS, **Finančni instrument za usmerjanje ribištva** - FIUR), ki naj bi zmanjšali razlike v razvoju na področju splošnega življenjskega standarda v državah članicah EU, predvsem pa na regionalnem področju.

Seveda vsi štirje skladi niso nastali šele na prelomu tisočletja, ampak njihov razvoj sega že v konec 1970-ih in prvo polovico 1980-ih let. Danes je z vidika razvoja Strukturnih skladov predvsem zanimivo dejstvo, da se je njihov delež pokritosti območja EU skozi različna programska obdobja povečeval. Tako se je pokritost območja in s tem populacije v EU v okviru Strukturnih skladov v drugem programskem obdobju (1994-1999) v primerjavi s prvim (1990-1993) povečala iz 43.5% na 52.2% pokritosti populacije EU, kar je pomenilo tudi finančno povečanje sredstev, namenjenih za te sklade (Aristovnik, 2003, str. 398).

¹⁰ "Finančna perspektiva predstavlja srednjeročni instrument, ki določa strateško usmeritev javnih financ EU in finančni okvir za (trenutno) 7-letno obdobje. (...) Formalno je finančna perspektiva sprejeta na podlagi medinstitucionalnega dogovora med Evropskim parlamentom, Evropsko komisijo in Svetom EU." (Kohezijska politika Evropske Unije, 2004)

Skratka, Strukturni skladi so bili ustanovljeni z namenom da bi pospeševali razvoj držav članic EU in njihovih regij ter zmanjševali razlike med njimi. Preko tega instrumenta države članice družno podpirajo razvoj šibkejših regij. Danes se Strukturni skladi medsebojno razlikujejo tako po področjih delovanja kot po ukrepih, ki jih podpirajo, kar je predvsem posledica različnih obdobj, v katerih so nastali in predvsem razlogov, zaradi katerih so bili ustanovljeni. Vsem pa je skupna finančna solidarnost, ki so jo pripravljene vse države članice podpreti (Evropsko pravo, 2004, str. 827).

Strukturni skladi imajo na ravni EU natančno določene cilje, ki so temelj za razdelitev sredstev evropskega proračuna za namene Strukturnih skladov, koncept delovanja teh skladov znotraj posameznih držav pa temelji na dogovorjenih prioritetah.

Obstajata dve ravni prioritet Strukturnih skladov (Mrak, 2004, str. 47):

- 1) **regionalna oziroma nacionalna raven**: financiranje prioritet, izraženih v obliki prednostnih Ciljev (*Priority Objectives*) za reševanje izzivov, s katerimi se soočajo države članice;
- 2) **raven Skupnosti**: financiranje prioritet, izraženih v obliki pobud Skupnosti (*Community Initiatives*) za reševanje širših izzivov Skupnosti, ki pa jih države članice oziroma njihove regije pogosto zanemarjajo.

Torej, za reševanje specifičnih problemov, ki se pojavijo v določenem okolju in vplivajo na življenje Skupnosti je Evropska komisija v okviru Strukturnih skladov predlagala t.i. **pobude Skupnosti**. Le-te danes tvorijo skupek specifičnih instrumentov kohezijske politike in dopolnjujejo aktivnosti Skupnosti, njihov začetek izvajanja pa sega že v leto 1986.

Pobude Skupnosti temeljijo na partnerstvu in čezmejnem sodelovanju, financirajo pa aktivnosti, ki naj bi predstavljale enovito rešitev specifičnih problemov. Za razliko od strateških dokumentov, ki so značilni za strukturne sklade (na primer Enotni programski dokument), v katerih so predstavljene nacionalne politike in razvojne strategije, pa morajo biti pri pobudah Skupnosti oblikovani skupni programski dokumenti več držav, ki morajo biti pred oddajo Evropski komisiji v pregled in komentar ustrezno usklajeni. Podobno tudi izbor projektov poteka usklajeno, torej, preko skupnih razpisov sodelujočih držav.

Iz omenjenih Strukturnih skladov pa se danes financirajo štiri **pobude Skupnosti**¹¹ (vsaka le iz enega sklada):

- **INTERREG III**: Pobuda se financira iz ESRR in je namenjena spodbujanju skladnega in uravnoveženega razvoja evropskih regij.
- **LEADER +**: Pobuda se financira iz EKUJS in skuša uskladiti aktivnosti v podeželskih skupnostih in gospodarstvih, ki bi vodile v integriran razvoj.

¹¹ Podrobneje so te po pobude Skupnosti predstavljene v poglavju 2.6 *Pobude Skupnosti v programskem obdobju 2000-2006*.

- **EQUAL:** Pobuda se financira iz ESS, ki se bori proti diskriminaciji na trgu dela.
- **URBAN II:** Pobuda se prav tako kot INTERREG III financira iz ESRR in financira inovativne strategije v mestih in mestnih četrtih.

Med naštetimi pobudami Skupnosti je najpomembnejša pobuda INTERREG III, saj v njej sodeluje največ držav članic oziroma njihovih regij. Poleg tega je Komisija tej pobudi v zadnjem obdobju dodelila skoraj 50% sredstev, namenjenih pobudam Skupnosti.

Torej, v tem magistrskem delu se bom osredotočila na pobudo Skupnosti INTERREG, ki danes predstavlja največjo pobudo EU in v kateri od leta 2004 dalje intenzivno sodeluje tudi Slovenija. Toda zakaj je ravno pobuda INTERREG III tista, ki je finančno najbolj podprta s strani evropskega proračuna, in kakšna je vsebinska pomembnost te pobude za celotno Skupnost? Odgovor na to vprašanje je potrebno iskati v zgodovini oziroma evoluciji razvoja evropskih pobud Skupnosti.

2.3 OBLIKOVANJE POBUD SKUPNOSTI IN PRVA LETA NJIHOVEGA IZVAJANJA (1986-1988)

Evropska komisija, kot eden izmed poglavitnih organov Evropske unije, je politično neodvisna institucija, ki zastopa in podpira interese EU kot celote. Komisija ima t.i. "pravico pobude", kar pomeni, da je odgovorna za oblikovanje predlogov za novo evropsko zakonodajo, ki jih predstavi Parlamentu in Svetu. Poleg te naloge pa je ena glavnih nalog Komisije tudi upravljanje in izvajanje politik, programov in proračuna EU. Primer programov, ki jih danes upravlja Komisija, so tako programi pobude Skupnosti INTERREG.

Vključenost Evropske komisije v regionalno politiko se je intenzivno začela leta 1975 z oblikovanjem Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) kot posebnega ukrepa za zmanjševanje regionalnih neravnovesij v tedanji Skupnosti. Takrat sta že obstajala dva sklada, Evropski socialni sklad (ESS) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS), saj njuni prvi zametki segajo že v čas Rimske pogodbe iz leta 1957. Ta dva instrumenta sta bila finančno skromnejša od ESRR in nista imela jasne strateške usmeritve v regionalni razvoj (Bachtler, 2004, str. 5).

Sredi 1980-ih so številni dejavniki povzročili reformo Strukturnih skladov. Najprej se je leta 1984 pojavila reforma kar zadeva ESRR. Takrat so se sredstva tega sklada začela črpati za t.i. Programe Skupnosti (*Community Programmes*) in Nacionalne programe v interesu Skupnosti (*National Programmes of Community Interest*). Nacionalni programi so nastali kot pobuda držav članic in so bili odobreni s strani Komisije, namenjeni pa so bili oblikovanju nacionalnih shem pomoči oziroma oblikovanju programov za regije s specifičnimi problemi. Programi Skupnosti pa so se oblikovali na pobudo Evropske komisije in predstavljajo začetke današnjih pobud Skupnosti (prav tam, str. 5).

Nadaljnje spremembe so nastale leta 1986, ko sta se Španija in Portugalska priključili EU, kar je pomenilo povečanje regionalnih razlik tedanje Skupnosti, še posebej kar zadeva razvoj držav. Z namenom, da bi zmanjšali te razlike na posameznih področjih, so leta 1986 začeli uradno izvajati programe v okviru pobud Skupnosti, in sicer z oblikovanjem dveh programov - **STAR** in **VALOREN**. Programa sta bila usmerjena v izboljšanje telekomunikacijskih storitev in v razvoj energije v najbolj zapostavljenih regijah Skupnosti. Poleg tega je leta 1987 ratifikacija Enotne evropske listine privedla do spoznanja, da ekonomska in socialna kohezija znotraj Skupnosti oblikujeta pomemben del zaključevanja procesa oblikovanja enotnega trga. Pojavila se je tudi težnja po izboljšanju učinkovitosti in dodani vrednosti politike Skupnosti s tem, da se prepreči težnja držav članic, da porabijo evropska sredstva zgolj za porabo na nacionalni ravni za projekte, ki bi se oblikovali tudi brez pomoči evropskih sredstev. Tako se je Skupnost leta 1988 odločila, da naredi reformo Strukturnih skladov. To je pomenilo premik od dodeljevanja pomoči posameznim projektom k financiranju programov in zavezanosti k večji koordinaciji med aktivnostmi znotraj treh Strukturnih skladov (ESRR, ESS in EKUJS). Reforma je pomenila tudi večjo koncentracijo sredstev za najbolj zapostavljene regije Skupnosti (prav tam, str. 5-6).

Tudi v okviru programov pobud Skupnosti je prišlo do sprememb. Tako sta obstoječa programa STAR in VALOREN leta 1988 dopolnila dva nova programa: **RENAVAL**, za preoblikovanje ladjedelnic, in **RESIDER**, za preusmeritev območij z jeklarsko industrijo (prav tam, str. 5).

2.4 POBUDE SKUPNOSTI V PROGRAMSKEM OBDOBJU 1989-1993

V 1980-ih letih so se v takratni EU izvajali t.i. nacionalni programi v interesu Skupnosti, kjer se je pomoč Skupnosti navezovala na večletne programe izvajanja. Ti programi so vsebovali določene prioritete za ustrezno porabo pomoči Skupnosti, poleg tega pa so morali biti izvedeni v partnerskem odnosu, ki je vključeval Komisijo, nacionalne avtoritete, lokalne avtoritete ter nekatere druge akterje. Pomembno je tudi dejstvo, da so bila upravičena območja v teh programih prvič določena na podlagi kriterijev Komisije, ki so oblikovali "zemljevid" z določenimi območji pomoči Skupnosti, ki je pokrival 43,5% populacije Skupnosti (Bachtler, 2004, str. 6).

Leta 1989 je Komisija dobila nalogo, da na novo oblikuje pobude Skupnosti. Tako je Komisija poleg že obstoječih pobud (STAR, VALOREN, RESIDER in RENAVAL) oblikovala kar 12 novih pobud. Pobude Skupnosti iz obdobja 1989-1993 so predstavljene v tabeli 1.

Tabela 1: Pobude Skupnosti v programskem obdobju 1989-1993

POBUDE SKUPNOSTI 1989-1993	
RECHAR	Program pomoči za preusmeritev premogokopnih območij
RESIDER	Program pomoči za preusmeritev območij z jeklarsko industrijo
RENAVAL	Program pomoči za preusmeritev območij z ladjedelniško industrijo
VALOREN	Razvoj energije
ENVIREG	Reševanje okoljskih problemov v regijah
STRIDE	Raziskovanje in razvoj
INTERREG	Čezmejno sodelovanje
REGIS	Razvoj najbolj oddaljenih regij
TELEMATIQUE	Pomoč za izboljšanje telekomunikacijskih storitev (program je nadomestil pobudo STAR)
PRISMA	Priprava industrije v regijah na enotni trg
REGEN	Energetska omrežja
LEADER	Razvoj podeželskega gospodarstva
EUROFORM	Razvoj novih poklicev, novih kvalifikacij in novih možnosti za zaposlovanje
NOW	Spodbujanje enakih možnosti za ženske na področju zaposlovanja in poklicnega usposabljanja
HORIZON	Program za pomoč osebam s posebnimi potrebami in drugim neposrednim skupinam

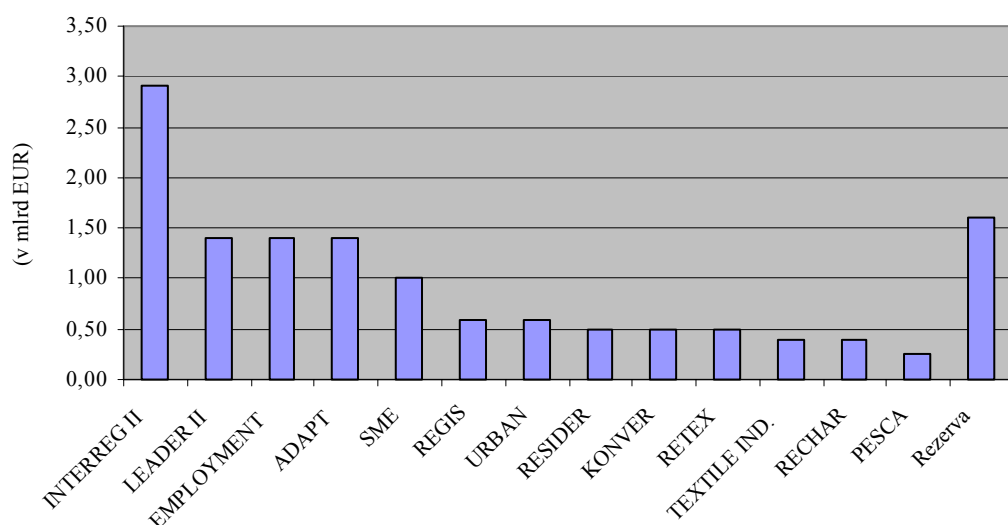
Vir: Bachtler, 2004, str. 6

2.5 POBUDE SKUPNOSTI V PROGRAMSKEM OBD OBJU 1994-1999

Evropska komisija je 16. februarja 1994 sprejela načrte Skupnosti za programsko obdobje 1994-1999. Namreč, leto 1995 je pomenilo ponovno širitev EU za tri nove države članice – Finsko, Švedsko in Avstrijo. Tako je v tem obdobju Komisija sprejela 13 različnih pobud Skupnosti, katerih namen je bil reševati najbolj pereče probleme tistega obdobja. Takrat je bilo skupno za izvajanje Strukturnih skladov namenjenih 141,5 milijard ECU (po cenah iz leta 1992), od katerih je bilo kar 9% namenjenih za izvajanje pobud Skupnosti (Reform of the Structural Funds – Comparative Analysis: 1994-1999 and 2000-2006 Periods, 2000, str. 18).

V grafu 1 je prikazana finančna razdelitev sredstev med pobudami Skupnosti v obdobju 1994-1999 kot jo je določila Komisija. Iz grafa je razvidno, da je bil daleč največji finančni delež (22% celotne alokacije za pobude Skupnosti) namenjen pobudi Skupnosti INTERREG II.

Graf 1: Finančna alokacija za pobude Skupnosti 1994-1999



Vir: Inforegio News – Newsletter No. 2, March 1994, str. 1-2

Pobuda **INTERREG II**¹² je podpirala čezmejne programe na celotnem ozemlju Skupnosti, saj je vključevala tako njene notranje, kot tudi zunanje meje ter določena obmorska območja. Razdeljena je bila na tri sklope; na čezmejno sodelovanje (sklop A), energetske povezave (sklop B) in sodelovanje na področju regionalnega načrtovanja (sklop C). Pobuda INTERREG II je po eni strani pomenila nadaljevanje in nadgradnjo pobude INTERREG, po drugi strani pa so se še vedno trajajoče aktivnosti pobude REGEN¹³ iz prejšnjega programskega obdobja nadaljevale in zaključile pod pobudo INTERREG II.

Pobuda **LEADER II** je prav tako pomenila nadaljevanje pobude iz prejšnjega programskega obdobja, in sicer pobude LEADER. Pobuda je bila še naprej usmerjena v razvoj podeželja.

Nadaljevala se je tudi pobuda REGIS v pobudo **REGIS II**, katere namen je bil dosegati razvojni napredek najbolj oddaljenih območij.

Pobude, ki so bile namenjene razvoju in reševanju problemov človeških virov, so se izvajale že v obdobju 1989-1993 preko pobud **NOW** in **HORIZON**. V tem obdobju so se pobude na tem področju razširile še na pobudo **YOUTHSTART**, ki je bila namenjena reševanju brezposelnosti ljudi, mlajših od 20 let in njihovemu intenzivnejšemu vključevanju na trg delovne sile, ter na pobudo **INTEGRA**, ki je skušala povezati ljudi, ki so bili ogroženi zaradi socialne izključenosti in zaradi ukrepov boja proti rasizmu in ksenofobiji.

V obravnavanem programskem obdobju so se številne države takratne EU soočale s problemi, nastalimi zaradi prestrukturiranja industrije. V ta namen so bile oblikovane nove pobude.

¹² Podrobneje je pobuda Skupnosti INTERREG II predstavljena v 4. poglavju *Pobude Skupnosti INTERREG II (1994-1999)*.

¹³ Pobuda Skupnosti za oblikovanje energetskih omrežij.

Pobuda **ADAPT** je pokrivala celotno območje Skupnosti in je podpirala prilagajanje delovne sile na spremembe v industriji in informacijski družbi.

V obdobju 1989-1993 sta se izvajali dve sektorski pobudi (**RECHAR**¹⁴ in **RESIDER**¹⁵), do konca leta 1997 pa so se izvajale kar štiri specifične sektorske pobude; **RECHAR II** za pomoč preusmeritev premogokopnih območij, **RESIDER II** za preusmeritev območij z jeklarsko industrijo, **RETEX** za pomoč regijam, ki so močno usmerjene v tekstilno in oblačilno industrijo, in **KONVER** za področje reševanja problemov, nastalih zaradi zmanjšanja obrambne industrije. Posebej prizadeto pa je bilo takrat področje **tekstilne industrije na Portugalskem**, zato se je Svet ministrov strinjal, da se v ta namen oblikuje posebna pomoč.

Nova pobuda se je tudi oblikovala za spodbujanje konkurenčnosti **malih in srednje velikih podjetij (SME)**, še posebej na območjih, ki so veljala za manj razvita.

Še tri pobude so bile na novo oblikovane v tem programskem obdobju. Pobuda **URBAN**, ki je reševala probleme srednje velikih in velikih mest, pobuda **PESCA** pa je reševala probleme gospodarskega preoblikovanja področij, močno odvisnih od ribolova (Reform of the Structural Funds – Compartive analysis: 1994-1999 and 2000-2006 Periods, 2000, str.17).

Naknadno se je po zasedanju v Berlinu oblikovala nova pobuda, ki je bila oblikovana z namenom spodbujati postopek miru in utrditi mirno stanje na Severnem Irskem. Ta pobuda je bila znana pod imenom **PEACE** in je prejela 500 milijonov EUR s strani Skupnosti (Structural Funds Budget 2000-2006, 1999, str. 1).

Kakorkoli že, Komisija je do programskega obdobja 2000-2006 skušala reševati številne specifične problematike Skupnosti preko najrazličnejših pobud, ki pa so bile po mojem mnenju preveč vsebinsko razdrobljene in geografsko preveč vezane na posamezna območja Skupnosti za uspešno funkcioniranje. Nenazadnje je to pomenilo tudi za Komisijo kar težko breme, saj je spremljanje tolikšnih programov administrativno zahteven projekt. Menim, da so bili to glavni pokazatelji, da vodenje pobud Skupnosti v takšnem obsegu ne more funkcionirati tudi v naslednjem programskem obdobju.

2.6 POBUDE SKUPNOSTI V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2000-2006

Konec 1990-ih let je postalo jasno, da se obdobje nepretrganega povečevanja sredstev za regionalni razvoj Skupnosti počasi zaključuje. Namreč, potencialni stroški, nastali zaradi nadaljnje širitve EU, ki je pomenila vključitev držav srednje in vzhodne Evrope, v povezavi z nestrinjanjem "bogatejših" držav članic, da se sredstva, namenjena za povečevanje evropskega proračuna še povečajo, so povzročili finančno omejevanje (Bachtler, 2004, str. 9).

¹⁴ Program pomoči za preusmeritev premogokopnih območij.

¹⁵ Program pomoči za preusmeritev območij z jeklarsko industrijo.

V trenutnem programskem obdobju je skupno za strukturne sklade namenjenih 195 milijard EUR, pri čemer je le 5,35% sredstev¹⁶ namenjenih za pobude Skupnosti (Reform of the Structural Funds – Comparative analysis: 1994-1999 and 2000-2006 Periods, 2000, str.17).

Težnja po povečani učinkovitosti in vidni dodani vrednosti Skupnosti, ki se je pojavila že konec 1980-ih let, se je še močnejše izrazila na prelomu stoletja, saj so se od številnih pobud Skupnosti iz prejšnjega obdobja v tem programskem obdobju določile le štiri pobude Skupnosti. Kar tri izmed teh pobud so pomenile nadaljevanje pobud iz prejšnjega programskega obdobja (INTERREG III, LEADER + in URBAN II), ena pobuda pa je bila na novo oblikovana (EQUAL). Tiste vsebine iz programov pobud Skupnosti prejšnjega programskega obdobja, ki se niso nadaljevale v tekoče programsko obdobje, so se delno vključile v programe Strukturnih skladov.

Kot že omenjeno, je pobuda Skupnosti **INTERREG III**¹⁷ pomenila nadaljevanje pobude INTERREG in INTERREG II, ki se je v tem programskem obdobju razdelila na tri sklope¹⁸:

- **Sklop A:** Spodbuja *čezmejno sodelovanje*. To pomeni, da so sredstva namenjena izboljšanju sodelovanja med sosednjimi državami in njihovimi mejnimi regijami, ki so zaradi meja pogosto zapostavljene. V čezmejno sodelovanje so tako vključene vse regije kopenske ali morske meje. Glavni namen tega sklopa pa je izboljšati sodelovanje predvsem na ekonomskem, socialnem in kulturnem področju, omogočiti prenos znanj in oblikovati strategije za uravnotežen prostorski razvoj.
- **Sklop B:** Spodbuja *transnacionalno sodelovanje*. To pomeni, da se financirajo projekti, ki so namenjeni izboljšanju prostorskega razvoja Skupnosti. Tako ta sklop obsega velike skupine regij (vključno z regijami izven EU), ki pa so geografsko med seboj povezane (npr. Alpe).
- **Sklop C:** Spodbuja *medregionalno sodelovanje*. Ta sklop združuje med seboj regije Skupnosti, ki so med seboj povezane v neakšne cone (vzhod, zahod, sever in jug). Torej, gre za povezovanje ozemeljskih skupnosti, pri čemer ni nujno, da regije mejijo ena na drugo. Medregionalno sodelovanje je zaradi svoje geografske specifikke namenjeno predvsem medsebojnemu sodelovanju različnih regij in izmenjavi izkušen regionalnih in lokalnih oblasti.

Splošni namen te pobude je spodbujanje partnerstva in sodelovanja med ljudmi ob mejah tako znotraj EU, kot tudi zunaj nje. Ta pobuda se financira iz sredstev ESRR (Regionalna politika EU in Strukturni skladi, 2001, str. 12).

¹⁶ V programskem obdobju 1994-1999 je bilo za pobude Skupnosti skupno namenjenih 9% sredstev Strukturnih skladov.

¹⁷ Podrobneje je pobuda Skupnosti INTERREG III predstavljena v 5. poglavju *Pobude Skupnosti INTERREG III (2000-2006)*.

¹⁸ Podrobneje so vsi trije sklopi predstavljeni v 5. poglavju *Pobuda Skupnosti INTERREG III (2000-2006)*.

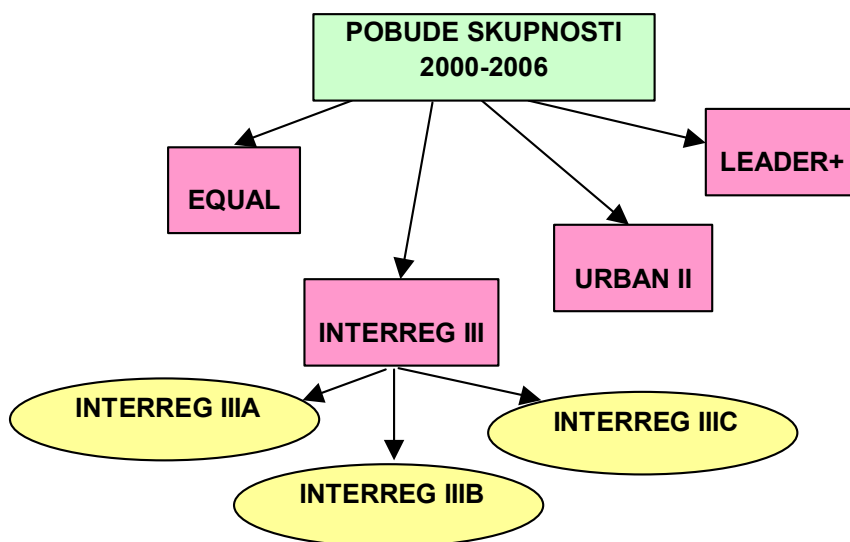
Tudi pobuda **URBAN II** pomeni nadaljevanje pobude URBAN iz programskega obdobja 1994-1999. Pobuda je namenjena trajnostnemu razvoju mest in urbanih naselij. Predvsem se spodbujajo pilotski in inovativni akcijski programi v kriznih soseskah, ki so socialno izključene. Takšno pomoč prejema približno petdeset urbanih sosesk. Pobuda URBAN II se prav tako kot pobuda INTERREG III financira iz sredstev ESRR (Mrak, 2004, str. 54-55).

Pobuda **LEADER +** pomeni nadaljevanje pobude LEADER in LEADER II, usmerjena pa je v razvoj lokalnih pobud na podeželju. Pobuda daje podporo lokalnemu partnerstvu in povezovanju podeželskih območij, ki naj bi pripomogli k skladnemu in trajnostnemu razvoju. Ta pobuda se financira iz sredstev EKUJS (prav tam, str. 55).

Na novo oblikovana pobuda, pobuda **EQUAL**, pa je namenjena transnacionalnemu sodelovanju z namenom spodbujanja novih pristopov za premagovanje vseh oblik diskriminacije in neenakosti v povezavi z dostopom na trg dela. S tem je pobuda usmerjena k aktivni politiki zaposlovanja in socialni vključenosti preko izobraževanja in poklicnega usposabljanja. To pobudo financira ESS (Reform of the Structural Funds – Comparative analysis: 1994-1999 and 2000-2006 Periods, 2000, str.17).

V preglednici 2 so predstavljene vse pobude Skupnosti v programskem obdobju 2000-2006.

Preglednica 2: Pobude Skupnosti v programskem obdobju 2000-2006



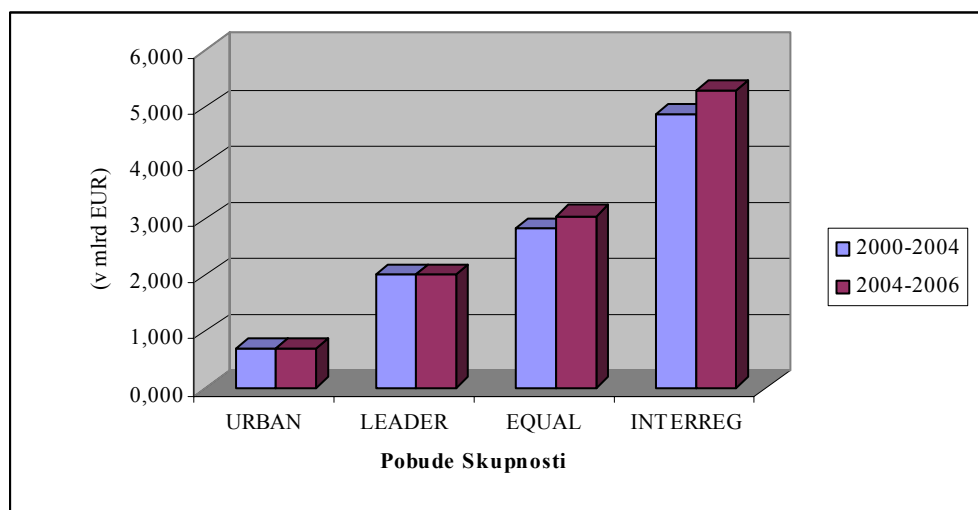
Vir: lastna zasnova

Trenutno programsko obdobje je še posebej zanimivo, saj lahko leto 2004 označimo kot nekakšno prelomnico, ki je programsko obdobje razdelila na dva dela: na obdobje pred širitvijo EU (2000-2004) in na obdobje po širitvi EU (2004-2006). Namreč, ta prelomnica ni pomenila zgolj geografske širitve in oblikovanja novih "zunanjih" meja Unije, ampak tudi

oblikovanje novih programov, novih upravičenih območij za izvajanje pobud Skupnosti ter finančno povečanje sredstev za izvajanje pobud Skupnosti.

Deset novih držav članic je od leta 2004 dalje upravičenih do koriščenja sredstev v okviru programov pobud Skupnosti INTERREG III in EQUAL. V literaturi je moč opaziti zanimivo dejstvo, da se zaradi "poenostavitve postopkov" programi v okviru pobud Skupnosti LEADER + in URBAN ne bodo izvajali v novih državah članicah v obdobju do leta 2006. Namesto tega se lahko aktivnosti, ki bi bile upravičene v sklopu teh pobud, izvajajo znotraj posameznih programskih dokumentov (Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments, 2003, str. 42).

Graf 2: Povečanje finančne alokacije za pobude Skupnosti 2000-2006 kot posledica širitve EU



Vir: V službi regij, 2004, str. 13

Iz grafa 2 je razvidno, da je med pobudami Skupnosti zopet finančno najobsežnejša pobuda INTERREG III, kateri je Komisija dodelila skoraj 48% sredstev za pobude Skupnosti (šteto od leta 2004 dalje).

3. EVOLUCIJA POBUDE SKUPNOSTI INTERREG

Primarni cilj pobude Skupnosti INTERREG je, da nacionalne meje ne predstavljajo ovir za uravnotežen razvoj in integracijo evropskega teritorija. Izolacija mejnih regij namreč pomeni dvoje. Na eni strani obstoj meja deli Skupnost v ekonomskem, socialnem in kulturnem pogledu in otežuje učinkovito upravljanje eko-sistemov. Na drugi strani pa so bile v preteklosti mejne regije zanemarjene znotraj nacionalnih politik, kar jih je postavljalo na obrobje nacionalnih ekonomij. Skupni trg Evrope predstavlja močan katalizator sprememb. Izboljšanje sodelovanja med mejnimi regijami znotraj Skupnosti ostaja strateško zelo pomembno, saj predstavlja prednosti za obe stani meje. Izziv pa postaja še večji v smislu širjenja EU (Strategy of Ministry of Construction and Regional Development of the Slovak Republic for Successful Implementation of the INTERREG IIIA Programme, 2004, str. 1).

Namen tega poglavja je predstaviti evolucijo danes geografsko najobsežnejše in finančno največje pobude Skupnosti. Posebej želim pokazati pomembnost čezmejnega sodelovanja za Evropsko skupnost in njeno integracijo. V tej luči je tudi v treh podpoglavjih predstavljena pobuda Skupnosti INTERREG skozi tri programska obdobja - od leta 1990 pa vse do danes.

3.1 RAZVOJ IDEJE ČEZMEJNEGA SODELOVANJA V EVROPI

Politične meje predstavljajo pomemben kazalnik neke države, saj določajo velikost teritorija in s tem tudi suverenost posamezne države. Meje so ponavadi geografske ločnice fizičnih ovir (kot so reke, jezera, gorovja) ali pa so zgolj črte na zemljevidu kot rezultat političnih (ne)soglasij.

Meje Evrope so se premikale z vzponi in padci držav oziroma cesarstev ter z vzponi in padci nacionalističnih gibanj. V Evropi so danes meje držav sprejete s strani prebivalstva in njihovih nacionalnih avtoritet. Še vedno pa obstajajo nekatere sporne meje, kar pomeni še večji izziv za pospeševanje **čezmejnega sodelovanja**¹⁹ med državami. S širjenjem EU upravljanje z mejnimi regijami ostaja pomemben politični, družbeni in gospodarski dejavnik (Laffan, 2001, str. 24).

Po drugi svetovni vojni se je v Evropi začela razvijati težnja po integraciji, kar je posledično vodilo k zmanjševanju pojmovanja meja, ki so predstavljale ovire in ločevanje med državami. Z nastankom in širjenjem EU so se meje, predvsem notranje, začele "brisati" preko štirih oblik svoboščin. To so: prost pretok blaga, prosto gibanje oseb, prost pretok kapitala in plačil, ter svoboda opravljanja storitev in ustanovitev sedeža.

¹⁹ Čezmejno sodelovanje pomeni spodbujanje povezanega regionalnega razvoja med sosednjimi mejnimi regijami držav, s ciljem razviti čezmejno gospodarsko in socialno sodelovanje preko skupnih strategij in razvojnih programov (Structural Policies and European Territory - Cooperation Without Frontiers, 2002, str. 46).

V zadnjih letih EU je bilo veliko govora o nasprotujočih si principih: na eni strani gre za "brisanje meja" znotraj Unije, na drugi pa za vedno večje težnje po zaostrovanju postopkov na zunanjih mejah EU zaradi številnih migracij in organiziranega kriminala. Vendar kljub povečanemu odpiranju meja in prostemu gibanju znotraj EU ostajajo meje nekakšni simboli identitete narodov, družb in politik. Zato lahko na podlagi organiziranega sodelovanja med državami mejne, velikokrat zapostavljene regije gradijo na dobrem sodelovanju. Transformacija meja "od ovir k mostovom" je ključna komponenta politike EU pri nadaljnji gradnji politične, gospodarske in družbene skupnosti (Laffan, 2001, str. 24).

Pobuda po oblikovanju povezav med mejnimi regijami ni nujno politične narave, ampak lahko nastane zaradi različnih vsakodnevnih dejavnikov, kot so ekonomski interesi, nova delovna mesta, nakupovanje, investicije, ali pa gre preprosto za kulturne dejavnike, kot na primer skupna zgodovina ali skupni jezik. Pobuda lahko nastane na lokalni ali regionalni ravni, ali pa jo vodijo nacionalne politike in njeni interesi.

Vsekakor pa je sodelovanje "brez meja" zapleten in le redko spontan proces. Dolgo časa različne vodstvene strukture v Evropi niso bile vajene takšnega sodelovanja. Tudi, ko so predsodki iz preteklosti pozabljeni, še vedno obstajajo ogromne ovire, ki jih je potrebno obiti. Le-te se pojavljajo na področju političnih institucij, sistema administracije, pravne strukture, tehničnih in okoljevarstvenih standardov in podobno. Poleg tega nemoteno čezmejno sodelovanje pogosto otežujejo jezikovne in kulturne razlike ali pa fizične ovire (Structural Policies and European Territory – Co-operation Without Frontiers, 2002, str. 7).

Evropska finančna podpora za sodelovanje med mejnimi regijami se je začela v 1970-ih letih v regijah, ki ležijo ob reki Ren, med državami Beneluksa, Francijo in Nemčijo (prav tam, str. 7).

Leta 1974 sta guvernerja nizozemske in belgijske province Limburg ukrepala na podlagi predloga, ki ga je podala princesa Nizozemske med uradnim obiskom v Maastrichtu, in sicer, da se poda osnutek sporazuma za večje čezmejno sodelovanje v smislu že obstoječega projekta evroregije²⁰, ki se je oblikovala že od leta 1957 (Lambertz, 2003, str. 1).

Ta iniciativa je bila del nove direktive Skupnosti na področju regionalne politike. Leta 1975 je le-ta pomenila oblikovanje instrumenta za pomoč pri ekonomskem razvoju, ki se še danes imenuje Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR). Leta 1976 je bil princip čezmejnih institucij celo prenesen v zakon v državah, ki so sodelovale v omenjeni evroregiji, oblikovan pa je bil izključno za spodbujanje povezav med prebivalci evroregije na vseh straneh nacionalnih meja (prav tam, str. 1-2).

²⁰ Danes je ta evroregija znana kot evroregija Ren-Waal.

Med pogajanji za oblikovanje Enotnega evropskega akta (*Single European Act*) med leti 1985 in 1986 je bilo izraženo mnenje, da bodo države in regije s šibkejšim gospodarskim razvojem, predvsem na mejah Skupnosti, manj konkurenčne na skupnem trgu kot druge države članice. Še posebej se je ta argument nanašal na Grčijo, Irsko, Portugalsko in Španijo in na bolj revne regije preostalih držav članic. Revnejše države članice in njihove regije bi tako potrebovale dodatno finančno pomoč, da bi lahko enakopravno tekmovali z vodilnimi ekonomijami. Tako se je za obdobje od 1988 do 1992 oblikoval prvi Kohezijski sklad²¹ za pomoč razvoju infrastrukture v revnejših in manj razvitih regijah držav. Ključnega pomena je bila predstavitev večletnega finančnega paketa in s tem povezanega programa (Laffan, 2001, str. 26).

Vzporedno z argumenti, da revnejše evropske ekonomije potrebujejo finančno podporo za pripravo na skupni evropski trg, so potekale tudi razprave okoli specifičnih zahtev mejnih regij EU. Program skupnega trga je bil oblikovan z namenom, da bi povečali konkurenčnost evropskih akterjev, torej, da bi pripomogli k izboljšanju vsesplošne evropske konkurence. Kakorkoli že, obstajala so prepričanja, da bi lahko mejne regije trpele pomanjkanje in ne korist na račun skupnega trga. Nekako stereotipno so bila obrobna območja pojmovana kot zapostavljena in so trpela zaradi večje brezposelnosti, premajhnega investiranja in nerazvitosti. Obstajala je tudi bojazen, da bo Evropa "brez meja" škodljiva za priložnosti novih podjetij in zaposlovanje. Kot rezultat vseh razmišljanj so se oblikovali načrti za nove pobude Skupnosti, katerih cilj bi bil usmerjen na mejne regije. To je pomenilo tudi rojstvo pobude Skupnosti INTERREG. Cilj te pobude je bil spodbuditi konkurenčnost mejnih regij v okviru oblikovanja skupnega trga (Laffan, 2001, str. 26-27).

3.2 PRVO OBDOBJE POBUDE SKUPNOSTI INTERREG (1990-1993)

Leta 1989 je Evropska komisija²² prvič odobrila pomoč za t.i. čezmejne pilotne projekte, ko je bilo skupini 14 pilotnih projektov dodeljenih 21 milijonov EUR. Ti projekti so bili oblikovani z namenom, da se soočijo s težavami strukturnega razvoja v obmejnih regijah. Namreč, na eni strani se je kazala institucionalna razdvojenost obmejnih skupnosti in je zato ekonomska in socialna nepovezanost preprečevala enotno vodenje ekosistemov; na drugi strani pa je obstajal dejanski obrobni položaj obmejnih regij v primerjavi z njihovimi nacionalnimi gospodarskimi središči. Prav ti pilotni projekti so predstavljali osnovo, na kateri je leta 1990 Komisija oblikovala pobudo Skupnosti INTERREG (Community Initiative INTERREG II 1994-1999: An Initial Evaluation, 2000, str. 1).

²¹ Kohezijski sklad je poseben sklad, namenjen izboljšanju okolja in razvoju prometne infrastrukture v državah članicah, kjer bruto nacionalni proizvod (BNP) na prebivalca ne presega 90% povprečja EU. Za razliko od Strukturnih skladov, ki so regionalno usmerjeni, Kohezijski sklad podpira nacionalne in nadnacionalne projekte (Mrak, 2004, str. 34).

²² Več o vlogi Evropske komisije pri pobudah Skupnosti sem opisala v poglavju 2.3 *Oblikovanje pobud Skupnosti in prva leta njihovega izvajanja (1986-1988)*.

Po določenem obdobju izvajanja pilotnih projektov, predvsem v letu 1989, je bila podana odločitev, da se oblikuje pobuda Skupnosti za obmejna območja. Ta odločitev je bila sprejeta 25. julija 1990 s strani Evropske komisije. Glavni cilji, predstavljeni v navodilih Komisije, so bili (Laffan, 2001, str. 29):

- Pomagati zunanjim in notranjim mejnim območjem Skupnosti pri premagovanju posebnih razvojnih problemov, ki nastajajo zaradi njihove izoliranosti od nacionalnih ekonomij in zaradi oblikovanja Skupnosti kot celote;
- Spodbujati oblikovanje in razvoj mrežnega sodelovanja znotraj meja in, kjer je potrebno, povezovati te mreže s skupno mrežo Skupnosti v smislu oblikovanja skupnega trga;
- Pomagati pri prilagajanju novih zunanjih mejnih območij na njihovo novo vlogo kot mejnih območij skupnega trga;
- Spodbujati nove priložnosti sodelovanja s "tretjimi državami" na zunanjih mejah Skupnosti.

Prvi cilj izraža potrebo po razvoju mejnih regij in reševanju njihovih specifičnih problemov zaradi obrobnosti. Še posebej je bilo v navodilih Komisije poudarjeno, da mora pobuda upoštevati interese populacije na lokalni ravni. S tem je bil prvič dan poudarek lokalni ravni, kar se izraža v drugem cilju, ki zadeva oblikovanje in razvoj povezav in mrež na čezmejnem nivoju. Skratka, prva dva cilja nakazujeta začetke danes znanega pristopa od spodaj navzgor ("bottom-up approach") pri oblikovanju in izvajanju programov (prav tam, str. 29).

Med razvojem pobude INTERREG sta se razvijala dva pomembna principa: princip od spodaj navzgor in princip čezmejnega sodelovanja, ki sta postala tudi osrednji del politike Komisije za porabo dodeljenih sredstev. V bistvu je bila pobuda INTERREG s strani Komisije pojmovana kot instrument politike Skupnosti za oblikovanje novih kapacitet znotraj mejnih območij. Ključni dejavniki modela gradnje novih kapacitet so vključevali identifikacijo ovir in omejitev, večletno programsko obdobje, mobilizacijo na lokalni ravni in institucionalizacijo (prav tam, str. 30).

Z namenom ugotoviti status čezmejnosti pri oblikovanju programov je Komisija v svojih smernicah²³ za izvajanje programov pobude Skupnosti INTERREG definirala tri tipe upravičenih aktivnosti (prav tam, str. 30):

- skupno načrtovanje in izvajanje čezmejnih programov;
- predstavitev ukrepov za izboljšanje pretoka informacij vzdolž meja, med njihovimi regijami in javnimi institucijami;
- oblikovanje skupnih institucionalnih in administrativnih struktur za ohranjanje in promocijo sodelovanja.

²³ Smernice Evropske komisije so dokument, kjer so predstavljeni cilji, stališča in strateški predlogi EU in služijo državam članicam kot vodilo za izbiro projektov (Mrak, 2004, str. 64).

Tako se je preko pobude Skupnosti INTERREG začelo skupno načrtovanje programov, poleg tega pa tudi oblikovanje skupnih institucionalnih struktur na obeh straneh meje.

Z letom 1990 se je pobuda Skupnosti INTERREG začela razvijati preko **31-ih Operativnih programov**²⁴, na katere je bilo alociranih **1,082 bilijona EUR**. Največ sredstev je v tistem obdobju pripadlo regijam v okviru Cilja 1²⁵ (Community Initiative INTERREG II 1994-1999: An Initial Evaluation, 2000, str. 1).

Kar je to pobudo naredilo zanimivo je dejstvo, da pomoč Evrope ni bila nujno dodeljena ločeno državam Unije, ampak se je lahko locirala na specifične čezmejne strukture, kot na primer na evroregijo med Belgijo, Nizozemsko, Nemčijo, Luksemburgom in Francijo (Structural Policies and European Territory – Co-operation without Frontiers, 2002, str. 7).

"Poleg tega je takšna pomoč pomenila začetek internacionalne dimenzije k programiranju Strukturnih skladov in, če gledamo v kontekstu skupnega trga, je predstavljala dragoceno doseganje cilja načrtane evropske integracije". (Taylor, 2004, str. 11)

Prvo obdobje pobude INTERREG, ki je trajalo od 1990 do 1993, je izhajalo iz konteksta doseganja skupnega trga, še posebej pa je bilo orientirano na gospodarski razvoj in prestrukturiranje mejnih regij. Že leta 1990 se je kot "dodatek" programom INTERREG pojavila pobuda REGEN, ki je bila usmerjena k zaključevanju nekaterih manjkajočih povezav trans-evropske mreže za transport in razporejanje energije med regijami v okviru Cilja 1 (Community Initiative INTERREG II 1994-1999: An Initial Evaluation, 2000, str. 1).

Leta 1994, v času začetka novega finančnega obdobja, je Evropsko računsko sodišče²⁶ v svojem letnem poročilu podalo kritiko pobude Skupnosti INTERREG. Še posebej se je kritika nanašala na čezmejno naravo programov. Po mnenju revizorjev resnično čezmejnih učinkov ni imelo dovolj sofinanciranih projektov. Še posebej se je kritika nanašala na programe Irska-Severna Irska in Portugalska-Španija (Laffan, 2001, str. 31).

²⁴ Poraba iz Strukturnih skladov je določena v treh tipih dokumentov. Termin "program" se na splošno nanaša na Enotni programski dokument (EPD) in na Operativne programe, ki jih pripravijo nacionalne in regionalne avtoritete, odobri pa jih Komisija. Operativni programi se lahko obravnavajo le v povezavi z okvirjem podpore Skupnosti. Operativni programi in okvir podpore Skupnosti se ponavadi nanašajo na državo ali skupino regij znotraj države, ki so upravičeni pod Ciljem 1, EPD pa zajema tako vsebine Operativnih programov, kot tudi okvir podpore Skupnosti (Management and Monitoring of Structural Programmes, 2003, str. 1).

²⁵ Strukturni skladi imajo natančno določene cilje, ki predstavljajo temelj za razdelitev sredstev evropskega proračuna za namene Strukturnih skladov. Ti cilji so bili oblikovani že ob sprejetju Enotne evropske listine. V trenutnem programskem obdobju (2000-2006) obstajajo trije cilji (Mrak, 2004, str. 49):

- Cilj 1: spodbujanje razvoja in strukturnega prilagajanja regij, ki zaostajajo v razvoju (vključno z zelo oddaljenimi in redko poseljenimi območji EU);
- Cilj 2: gospodarska in socialna preobrazba regij, ki se soočajo s Strukturnimi problemi in ne spadajo pod Cilj 1;
- Cilj 3: razvoj človeških virov v regijah, ki niso upravičene do sredstev pod Ciljem 1.

²⁶ Evropsko računsko sodišče je organ EU. Naloga tega organa je neodvisno revidiranje zbiranja in porabe sredstev EU, ob tem pa tudi ocenjevanje, kako institucije EU to delo opravljajo (http://www.eca.eu.int/eca/mission/eca_mission_index_sl.htm).

V svojem poročilu so revizorji izpostavili bolj intenzivno sodelovanje med partnerji in obmejnimi regijami. Poleg tega so bili tudi naslednjega mnenja (prav tam, str. 31):

"Komisija mora zaostri vlogo Skupnih nadzornih odborov²⁷ in spodbujati k razvoju skupnih administrativnih postopkov za doseganje zastavljenega cilja".

Komisija je v svojo obrambo izpostavila dejstvo, da obstaja splošno pomanjkanje tradicije sodelovanja v nekaterih regijah in da bo potreben določen čas za "izgradnjo" takšnega sodelovanja. Kakorkoli že, pokazalo se je, da predstavniki Komisije, ki so bili zadolženi za spremljanje pobude INTERREG, niso bili zadovoljni z nekaterimi programi in projekti, ki so bili financirani iz evropskega denarja (prav tam, str. 31).

Vsekakor je poročilo revizorjev prišlo veliko prepozno, da bi imelo nek večji vpliv na oblikovanje druge generacije pobude Skupnosti INTERREG.

3.3 POBUDA SKUPNOSTI INTERREG II (1994-1999)

Poročilo Evropskega računskega sodišča je torej prišlo prepozno, da bi v večji meri vplivalo na oblikovanje drugega programskega obdobja pobude Skupnosti INTERREG. Odločitev za nadaljevanje pobude Skupnosti INTERREG II je Komisija sprejela 15. junija 1994 (Laffan, 2001, str. 31).

V programskem obdobju 1994-1999 je pobuda Skupnosti INTERREG II pomenila nadaljevanje in razširitev obsega delovanja pobud INTERREG in REGEN iz prejšnjega programskega obdobja.

Cilji razvoja v okviru te pobude so bili več ali manj enaki kot v pobudi INTERREG z dodanim ciljem utrjevanja določenih energetske povezav (Portugalska, Grčija, Italija in Španija), ki naj bi pomagale pri izboljšanju čezmejne infrastrukture Evropske skupnosti. Leta 1996 se je oblikovala pobuda za vključitev novega vsebinskega sklopa (INTERREG IIC), ki naj bi pokrival sodelovanje na področju prostorskega planiranja (Laffan, 2001, str. 31).

3.3.1 Razvoj pobude Skupnosti INTERREG II

V številnih pogledih je pobuda Skupnosti INTERREG II predstavljala nadaljevanje pobude INTERREG z manjšimi modifikacijami. Smernice Komisije so bile skoraj dobesedna kopija tistih iz leta 1990. Tematske strukture upravičenih območij financiranja so ostale zelo splošne, npr. razvojno načrtovanje, pomoč pri investicijah, razvoj malih in srednje velikih podjetij, turizem, varovanje okolja, razvoj podeželja, varovanje rastlinskih in živalskih vrst,

²⁷ Nadzorni odbor je organ, ki redno spremlja fizični in finančni napredek programa glede na zastavljene cilje, ki so predvideni v programskem dokumentu. Nadzorni odbor posameznega programa ustanovijo države partnerice, sestavljajo pa ga predstavniki nacionalne in regionalne ravni, v vlogi opazovalca pa v Nadzornem odboru sodeluje tudi predstavnik Evropske komisije.

povezovanje različnih društev na ravni čezmejnega sodelovanja, izobraževanje, reševanje brezposelnosti in podobno. Pokazala pa se je dodatna težnja po infrastrukturnih projektih, saj so smernice Komisije za oblikovanje programov v okviru pobude INTERREG II vključevale pet dodatnih področij za razvoj in vključevanje infrastrukturnih projektov in s tem povezano prostorsko planiranje (Laffan, 2001, str. 31).

Vseeno se je v tem programskem obdobju pojavila novost, in sicer razčlenitev pobude INTERREG na tri sklope²⁸ (Taylor, 2004, str. 11):

- **Sklop A:** Ta sklop se je omejil zgolj na **čezmejno sodelovanje** (*Cross-border Co-operation*) in je v bistvu predstavljal razširitev aktivnosti pobude iz prejšnjega obdobja.
- **Sklop B:** Ideja tega sklopa je bila, da bi obstajal le v tem programskem obdobju, aktivnosti pa naj bi bile usmerjene k transnacionalnemu sodelovanju na področju izboljšav in zaključevanj **energetskih povezav oz. omrežij** (*Transnational Energy Networks*).
- **Sklop C:** Ta sklop je bil prvič predstavljen sredi programskega obdobja, in sicer leta 1996, vključeval pa naj bi sodelovanje na področju **prostorskega planiranja** v regijah. Sklop C se je razvil kot rezultat interesov splošne evropske politike tistega časa v okviru Evropske perspektive prostorskega razvoja (*European Spatial Development Perspective*).

Sklop A je torej predstavljal razširitev pobude, pri čemer je vključeval veliko večje število Operativnih programov, tj. 59, vključno s 16 programi morskih meja. Od teh **59 programov** je bilo 35 programov, ki so vključevali le notranje meje EU, in 24 programov, ki so mejili na zunanje meje EU. Od teh je 5 programov imelo povezavo z zunanjimi morskimi mejami. Vseh 59 programov pa je podpiralo skupno več kot 10.000 projektov. Programi glede na tipe meja so predstavljeni v tabeli 2²⁹ (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str.1-8).

Tabela 2: Programi v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIA

	Skupno število programov	Notranje meje	Zunanje meje
Kopenske meje	43	24	19
Morske meje	16	11	5
SKUPAJ	59	35	24

Vir: Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 8-9

Cilj te pobude, ki ga je Komisija predstavila v svojih smernicah leta 1994, je bil pomagati mejnim območjem pri premagovanju posebnih razvojnih problemov in spodbujati oblikovanje

²⁸ Na tem mestu naj bralca opozorim, da se ti sklopi tematsko nekoliko razlikujejo od sklopov, ki so predstavljeni v poglavju 2.6 *Pobude Skupnosti v programskem obdobju 2000-2006*.

²⁹ Zemljevid programov v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIA je predstavljen v Prilogi 1.

in razvoj mrežnega sodelovanja vzdolž meja. Te smernice so spodbujale upravljanje izvajanja programov INTERREG IIA, ki naj bi predstavljali osnovo čezmejnega sodelovanja, vsaj v primeru notranjih meja EU (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str.1).

Heterogenost upravičenih območij in izzivi, s katerimi so se morali soočiti programi v okviru tega sklopa (pokrivanje notranjih in zunanjih meja EU, vključevanje kopenskih in morskih meja, velike razlike v stopnji predhodnega čezmejnega sodelovanja ipd.) in variabilnost programov v smislu geografske in finančne velikosti so bili dejavniki, ki so omejevali finančno zmožnost vseh 59 programov³⁰. Heterogenost se je kazala tudi v osnovnih ciljih (razvoj, integracija, sodelovanje) in v osredotočenju kot rezultat širokega spektra upravičenih aktivnosti, ki so jih dopuščale smernice Komisije glede Strukturnih skladov.

Sklop B je bil namenjen zaključnim aktivnostim na področju energetskega mreženja in je predstavljal nadaljevanje pobude Skupnosti REGEN (1989-1993). Ta sklop je bil veliko manjši od sklopa A, saj je vključeval le tri programe: Španija-Portugalska, Grčija-Italija in samostojen program v Grčiji. Ti trije programi so oblikovali skupno 455 projektov (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 1-8).

Sklop C naj bi predstavljal skupni program za reševanje problemov, nastalih kot posledica poplav in suše v Evropi, poleg tega pa naj bi pripomogel k razvoju prostorskega planiranja za večje skupine geografskih območij po vsej Skupnosti, kakor tudi na območju srednje in vzhodne Evrope in v Sredozemlju (Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 2).

Programi v okviru tega sklopa so pokrivali tri velika področja sodelovanja držav članic v okviru skupnih programov. To so: splošno transnacionalno sodelovanje, aktivnosti za zmanjševanje poplav in preventiva pred sušo. Programi s finančno alokacijo iz sklopa C so predstavljeni v tabeli 3 (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 2).

³⁰ Finančna podpora za celoten sklop A (2,6 bilijona EUR) je bila približno tako velika, kot je bila finančne podpore deležna Španija v okviru Cilja 1 (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 8).

Tabela 3: Programi v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIC

INTERREG IIC	Število programov	ESRR (v EUR)
Splošno transnacionalno sodelovanje	7	124.000.000
Zmanjševanje poplav	2	144.000.000
Preventiva pred sušo	4	145.000.000
SKUPAJ	13	413.000.000

Vir: Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 2

3.3.2 Pregled uspešnosti pobude Skupnosti INTERREG II

V finančnem pogledu je novo obdobje pomenilo korak naprej za čezmejno sodelovanje, saj so se sredstva iz prejšnjega obdobja podvojila - iz 1,082 bilijona EUR na 2,6 bilijona EUR (Community Initiative INTERREG II 1994-1999: An Initial Evaluation, 2000, str. 1).

Tako je Komisija v tem obdobju skupno namenila kar **3,563 bilijone EUR** za vse tri sklope pobude Skupnosti INTERREG II (Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 2).

Finančna porazdelitev po posameznih sklopih je predstavljena v tabeli 4, iz katere je razvidno, da je največji finančni delež pripadal sklopu A, torej čezmejnemu sodelovanju.

Tabela 4: Finančni okvir pobude Skupnosti INTERREG II

INTERREG II	FINANČNI OKVIR IZ ESRR (v EUR)
INTERREG IIA	2.600.000.000
INTERREG IIB	550.000.000
INTERREG IIC	413.000.000
SKUPAJ	3.563.000.000

Vir: Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 2

S takšno finančno podporo je pobuda INTERREG postala največja pobuda Skupnosti, v okviru katere se je oblikovalo kar 59 Operativnih programov³¹. Nekateri izmed teh programov so bili deležni še posebej velike finančne podpore. Tako je na primer program na špansko-portugalski meji znašal kar 552 milijonov EUR (Community Initiative INTERREG II 1994-1999: An Initial Evaluation, 2000, str. 3).

³¹ V prvem programskem obdobju pobude INTERREG se je oblikovalo 31 Operativnih programov.

Glavni cilji pobude INTERREG v okviru drugega programskega obdobja so bili (prav tam, str. 1):

- pomagati območjem notranjih in zunanjih meja Skupnosti pri premagovanju specifičnih razvojnih problemov zaradi njihove izoliranosti znotraj nacionalnih ekonomij in Skupnosti kot celote, kar bi bilo v interes lokalni populaciji in bi bilo izvedeno na način, ki bi bil skladen z varstvom okolja;
- spodbujati oblikovanje in razvoj mrež sodelovanja na obeh straneh notranje meje in, kjer je to potrebno, vzpostaviti povezave med temi mrežami sodelovanja in večjimi mrežami Skupnosti v povezavi z doseganjem notranjega trga;
- promovirati "sprejemanje" območij zunanjih meja glede na njihovo vlogo kot mejnih območij skupnega trga;
- odzivati se novim priložnostim za sodelovanje s tretjimi državami na zunanjih mejah Skupnosti.

Finančna sredstva v okviru programov INTERREG so bila v načelu namenjena za promocijo razvoja malih in srednje velikih podjetij, za izobraževanje, kulturne izmenjave, zaščito okolja, mreženje na področju energetike, transporta in telekomunikacije, kot tudi za skupni sistem upravljanja programov (Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 3).

Ocena dodane vrednosti programov kaže, da so dosežki še posebej vidni v naslednjih dejavnostih (Community Initiative INTERREG II 1994-1999: An Initial Evaluation, 2000, str. 2):

- obnova Evrope in povezovanje regij, ki pripadajo institucionalnim strukturam različnih držav članic;
- kohezija in gospodarsko sodelovanje med regijami, ki so še posebej zapostavljene zaradi obstoja meja;
- odpiranje trga delovne sile in usklajevanje profesionalnih kvalifikacij in posledično promoviranje enotnosti trga delovne sile znotraj Skupnosti;
- izvajanje pomoči in partnerstva na podlagi neposredne udeležbe lokalnih in regionalnih akterjev in družbeno-ekonomskih partnerjev;
- priprava novih držav članic na pristop k EU, še posebej preko sodelovanja in prenosa znanj med regijami Skupnosti in regijami v državah kandidatkah.

Da bi lahko na splošno ovrednotili izkušnje pobude Skupnosti INTERREG II na področju **čezmejnega sodelovanja**, je bila potrebna ocena sprememb, ki so se pojavile na posameznih obmejnih območjih. Tako je Komisija ocenila, da se je na področju čezmejnega sodelovanja pokazala dodana vrednost programov pri *institucionalni povezanosti* ter dodana *družbeno-ekonomska vrednost* (Laffan, 2001, str. 32).

Dejstva o dodani vrednosti na področju *institucionalne povezanosti* je bila še posebej vesela Komisija, saj je le-ta v svojih smernicah spodbujala posebne ukrepe za premagovanje ovir, ki

nastajajo zaradi različnih jezikov, različnih administrativnih postopkov in pravnih okvirov zunaj nacionalnih meja. Skratka, ocena Komisije je bila, da so se pokazali koraki naprej k skupnemu čezmejnemu programiranju in vodenju programov. Istočasno se je Komisija zavedala, da vseeno ne gre za tako močno sodelovanje, kot je poznano že preko drugih povezav (na primer evroregij³²). Namreč, veliko lažje je bilo oblikovati oziroma določiti skupne aktivnosti (predstavljene v programskih dokumentih), kot pa jih potem skupno izvajati (na ravni projektov). Posledica teh ovir se je izražala v vzporednih projektnih na različnih straneh meje (Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 3).

Programi pobude Skupnosti INTERREG II so odražali tudi *družbeno-ekonomsko dodano vrednost*, čeprav se je intenzivnost le-te na nivoju posameznih regij razlikovala. Prepoznana je bila na naslednjih področjih (Community Initiative INTERREG II 1994-1999: An Initial Evaluation, 2000, str. 3):

- oblikovanje delovnih mest v neposredni povezavi z izboljšanjem transporta in komunikacijske strukture;
- oblikovanje delovnih mest na področju turizma, izobraževanja, raziskav in sodelovanja med malimi in srednje velikimi podjetji;
- izboljšanje prometnih povezav na nacionalni in čezmejni ravni;
- razvoj turizma (skupni marketing, skupni projekti);
- vključevanje različnih družbenih in ekonomskih akterjev.

Komisija se je v svoji oceni obstoječega programskega obdobja zavedala tudi določenih pomanjkljivosti, ki bi morale biti odpravljene v naslednjem programskem obdobju. V mejnih regijah, še posebej v južni Evropi, se je namreč pokazalo pomanjkanje izkušenj na področju čezmejnega sodelovanja, centralizirana administrativna telesa in pomanjkanje vzajemnega zaupanja pa so še ogrožali dolgoročni obstoj čezmejnih povezav. Ključni problemi, ki pa niso bili prepoznani v vseh regijah, so bili (Laffan, 2001, str. 32):

- pomanjkanje izkušenj na področju sodelovanja;
- ovire zaradi centralizirane administracije;
- pomanjkanje medsebojnega zaupanja;
- skromna udeležba lokalnih, regionalnih in družbenih partnerjev.

Ključne pomanjkljivosti, ki so se izkazale v okviru pobude Skupnosti INTERREG v obdobju 1994-1999, so bile (prav tam, str. 32):

- dejanska čezmejna narava pobude INTERREG ni bila vedno jasno izražena;
- preveč pogosto so bili programi razviti vzporedno in v skladu z nacionalnimi politikami;
- nacionalni obmejni projekti so bili pogosto povezani skupaj v nekakšen "paket", nekoliko dopolnjeni in na ta način so razglašali čezmejni učinek.

³² Primer evroregije Ren-Waal je pogosto vzor dobre prakse v evropskem čezmejnem sodelovanju.

Nadaljnje obdobje financiranja pobude INTERREG naj bi pomenilo kar velik premik naprej glede ciljev, ki si jih je zastavila Komisija. Eden glavnih ciljev pobude INTERREG III naj bi bil, da se doseže dejansko **čezmejno partnerstvo**. K temu cilju naj bi pripomogla tudi reforma Strukturnih skladov v obdobju 2000-2006.

3.4 POBUDA SKUPNOSTI INTERREG III (2000-2006)

Kot sem že omenila, je pobuda Skupnosti INTERREG začela delovati leta 1990 z namenom, da se spopade s problemom izoliranosti nekaterih najbolj zapostavljenih mejnih območij. Tretje programsko obdobje 2000-2006 pomeni nadaljevanje te pobude v tretjo fazo njenega izvajanja. Pobuda Skupnosti INTERREG III danes vsebinsko in finančno predstavlja največjo pobudo Skupnosti.

Evropska komisija je 28. aprila 2000 izdala smernice za izvajanje pobude Skupnosti INTERREG v novem programskem obdobju 2000-2006³³. Smernice temeljijo na podlagi 20. člena Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999, ki opredeljuje splošne določbe o izvajanju Strukturnih skladov, v sklop katerih sodi tudi pobuda Skupnosti INTERREG.

Cilj novega, trenutno trajajočega obdobja pobude Skupnosti INTERREG je utrditi ekonomsko in socialno kohezijo v EU s spodbujanjem čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja ter zagotoviti uravnotežen razvoj celotnega teritorija Unije. Aktivnosti, vezane na meje in mejna območja tako med državami članicami, kot tudi nečlanicami (tj. državami pristopnicami in "tretjimi" državami) predstavljajo bistvo te pobude.

To obdobje je še posebej zanimivo ne samo zaradi dejstva, da so se sredstva za to pobudo strmo povečala v primerjavi s prejšnjim programskim obdobjem in znašajo kar **4,875 bilijone EUR**³⁴, ampak tudi zaradi oblikovanja novih programov sredi programskega obdobja, ki so posledica zadnje širitve EU.

3.4.1 Razvoj pobude Skupnosti INTERREG III³⁵

Če je pobuda INTERREG II pomenila le modifikacijo pobude INTERREG, pa gre pri pobudi INTERREG III za korenite spremembe. Razlog za to je moč iskati v širši politiki EU in Agendi 2000 ter v cilju prestrukturiranja porabe sredstev Skupnosti kar zadeva instrumente predpristopnih pomoči³⁶. Dodatno je h korenitim spremembam prispevala tudi nedavna največja širitev Unije v njeni zgodovini.

³³ Communication from the Commission to the Member States of 28 April 2000 laying down guidelines for a Community initiative concerning trans-European co-operation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory (2000/C 143/08)

³⁴ Taylor, 2004, str.11

³⁵ Gre za splošen opis razvoja pobude v tem programskem obdobju, vendar pa se specifični podatki nanašajo na obdobje pred zadnjo širitvijo EU, torej do leta 2004.

³⁶ Programi predpristopne pomoči so bili v okviru Agende 2000 namenjeni državam kandidatkam iz srednje in vzhodne Evrope. V obdobju 2000-2006 obstajajo trije predpristopni finančni instrumenti (Mrak, 2004, str. 44):

Rezultat vseh teh sprememb je pomenil večjo racionalnost porabe denarja Skupnosti. Posledica tega je vidna tudi v pobudah Skupnosti, saj se je skupno število pobud zmanjšalo na le štiri (INTERREG III, LEADER II, URBAN, EQUAL)³⁷, od katerih je pobuda INTERREG III dobila skoraj polovico razpoložljivih sredstev (Laffan, 2001, str. 32).

Tudi v tem programskem obdobju se je pobuda Skupnosti INTERREG III na podlagi izkušenj iz prejšnjega obdobja razdelila na tri različne sklope (Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 4-6):

- **Sklop A:** Namenjen je uveljavljanju povezanega regionalnega razvoja med sosednjimi, obmejnimi regijami, vključno z zunanjimi mejami in nekaterimi morskimi mejami. Temu **čezmejnemu sodelovanju** (*Cross-border Co-operation*) je namenjen največji delež finančnih virov.
- **Sklop B:** Ta sklop je namenjen **transnacionalnemu sodelovanju** (*Transnational Co-Operation*) celotne Skupnosti. Sklop izhaja iz izkušenj pobude INTERREG IIC.
- **Sklop C:** Namenjen je izboljšanju politik in tehnik regionalnega razvoja na podlagi **medregionalnega sodelovanja** (*Interregional Co-operation*). Kar zadeva finančni okvir je to daleč najskromnejši sklop.

V finančnem pogledu novo obdobje pomeni zopet korak naprej kar zadeva čezmejno sodelovanje, saj so se sredstva iz prejšnjega obdobja zopet povečala iz 2,6 bilijona EUR na 3,4 bilijone EUR. Skupno pa je Komisija v tem obdobju za pobudo Skupnosti INTERREG III namenila več kot **5 bilijonov EUR** za vse tri sklope. Finančna porazdelitev po posameznih sklopih je predstavljena v tabeli 5.

Tabela 5: Finančni okvir pobude Skupnosti INTERREG III (za obdobje 2000-2004)

INTERREG III	FINANČNI OKVIR ESRR (v EUR)
INTERREG IIIA	3.457.870.000
INTERREG IIIB	1.295.520.000
INTERREG IIIC	292.560.000
SKUPAJ	5.045.950.000

Vir: Taylor, 2004, str. 17-22

-
- PHARE: Program za izboljšanje institucij administracije in javnih organov z namenom pravilne uporabe in izvajanja prava Skupnosti;
 - SAPARD: Program podpira prizadevanja držav kandidatk na področju skupne kmetijske politike;
 - ISPA: Program nudi pomoč pri financiranju konstrukcije večjih projektov na področju varstva okolja in transporta.

3.4.1.1 Programi pobude Skupnosti INTERREG IIIA

Število programov v okviru **sklopa A**³⁸ se je na splošno zmanjšalo od izvajanja pobude INTERREG II (iz 59 programov na 53 programov), čeprav sklop A v tem obdobju pokriva več meja. Ta sprememba v številu programov je rezultat manjšega cepljenja programov vzdolž nekaterih nacionalnih meja (Taylor, 2004, str.13-14).

Tabela 6: Programi v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIIA (za obdobje 2000-2004)

	Število programov
Kopenske meje	39
Morske meje	14
SKUPAJ	53

Vir: Taylor, 2004, str. 13

V sklopu A se nahajajo programi, ki so si v številnih pogledih zelo različni. Programi so namreč v veliki meri zaznamovani z geografskimi, nacionalnimi, institucionalnimi in teritorialnimi strukturami. Glede na geografsko-politični kontekst meja je moč programe deliti v štiri skupine (Taylor, 2004, str.14-24):

➤ **Programi na notranjih mejah EU:**

Do leta 2004 je obstajalo 24 programov vzdolž notranjih meja EU. Značilnosti, ki včasih otežujejo sodelovanje znotraj skupnih programov so: fizične ovire (morske meje, visoko gorovje, pomanjkljiva infrastruktura ipd.), politični ali kulturni nemiri.

➤ **Programi na zunanjih mejah EU s sosedskimi državami:**

Ta skupina šestih programov vključuje Švico, Norveško in Lihtenštajn. Ti programi združujejo države članice EU in sosedske države.

➤ **Programi na zunanjih mejah EU z novimi državami članicami**³⁹:

Teh 12 programov je drugačnih od programov s sosedskimi državami, ker so se do leta 2004 le v praksi lahko prijavljali na programe v okviru pobude INTERREG III. V tem smislu so bili programi pogosto mejno in ne čezmejno orientirani. Ti programi so se na eni strani meje izvajali v okviru pobude Skupnosti INTERREG, na drugi strani meje pa so se izvajali paralelni programi PHARE CBC⁴⁰ z drugačnimi roki, pravili in politiko izvajanja⁴¹.

³⁷ Pobude so podrobneje predstavljene v poglavju 2.6 *Pobude Skupnosti v programskem obdobju 2000-2006*.

³⁸ Lista programov pobude Skupnosti INTERREG IIIA je predstavljena v Prilogi 2.

³⁹ Po zadnji širitvi EU maja 2004 so ti programi postali programi na notranjih mejah EU, kamor spadata tudi Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006 in Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Italija-Slovenija 2000-2006.

⁴⁰ Program PHARE predstavlja pomoč za gospodarsko prestrukturiranje v državah srednje in vzhodne Evrope (*Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy*). To pomoč so od leta 1997 dalje poleg Madžarske in Poljske pridobile tudi druge države : Bolgarija, Estonija, Litva, Latvija, Romunija, Slovaška in Slovenija.

➤ **Programi na zunanjih mejah EU s tretjimi državami⁴²:**

Teh 11 programov vključuje regije na zunanjih mejah EU, vključno s tistimi, ki mejijo na Balkan, Bolgarijo, Maroko in Rusijo. Tako kot programi na zunanjih mejah z novimi državami članicami, tudi ti programi pobude Skupnosti INTERREG III delujejo v sodelovanju s paralelnimi zunanjimi instrumenti (TACIS⁴³, MEDA⁴⁴ in CARDS⁴⁵). Tudi tem programom so blizu številnim problemom kot so: delo s paralelnimi instrumenti, ki so v številnih pogledih neprimerljivi, finančne omejitve, občutljiv politični in zgodovinski kontekst delovanja programov in organizacijski izzivi.

V okviru čezmejnih programov države partnerice, ki sodelujejo v skupnem programu, same v posvetovanju s Komisijo izdelajo programske dokumente. Seveda pa smernice Komisije za pobudo INTERREG III določajo, da mora biti sklop A namenjen predvsem naslednjim ciljem (Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 5):

- spodbujanje razvoja urbanega, ruralnega in priobalnega območja;
- spodbujanje podjetništva in razvoja malih podjetij (skupaj s tistimi v sektorju turizma) ter lokalnih pobud glede zaposlovanja;
- uveljavljanje povezovanja trga delovne sile in socialne vključenosti;
- souporaba človeških virov in infrastrukture za raziskovanje, tehnološki razvoj, izobraževanje, kulturo, komunikacije in zdravstvo, da bi se povečala produktivnost in da se pomagajo ustvariti trajna delovna mesta;
- spodbujanje varstva okolja (lokalnega, globalnega), povečevanje učinkovitosti izrabe energije in razvijanje obnovljivih virov energije;
- izboljšave prometne infrastrukture (zlasti ukrepi za izvajanje okolju prijaznejših oblik prevoza), informacijskih in komunikacijskih omrežij in storitev, ter vodnih in energetskih sistemov;
- razvijanje sodelovanja na področju gospodarskega razvoja in socialne kohezije;
- povečevanje človeške in institucionalne zmogljivosti za čezmejno sodelovanje.

Sodelovanje med mejnimi regijami v okviru pobude INTERREG IIIA ostaja najbolj pomemben sklop pobude tudi v tem programskem obdobju, predvsem zaradi pomembnosti integracijske vloge znotraj držav EU s prihodnjimi državami članicami⁴⁶.

PHARE CBC (Cross-border Co-operation) pa dopolnjuje pobudo INTERREG tako, da spodbuja čezmejno sodelovanje na ozemlju držav kandidatk (V službi regij, 2004, str. 16).

⁴¹ Primer izvajanja programa med Avstrijo in Slovenijo je predstavljen v 4. poglavju *Študije primerov*.

⁴² Po širitvi EU leta 2004 se je 9 od teh programov na podlagi smernic Komisije za izvajanje Sosedskih programov 2004-2006 za meje INTERREG-TACIS in INTERREG-CARDS preoblikovalo v Sosedske programe, kamor spada tudi Sosedski program Slovenija-Madžarska-Hrvaška 2004-2006. Novi Sosedski programi so predstavljeni v Prilogi 3.

⁴³ Program tehnične pomoči za Skupnost neodvisnih držav, države osrednje Azije bivše Sovjetske zveze in Mongolije (*Technical Assistance Programme for the Commonwealth of Independent States*). Program namenja podporo procesom prehoda v tržno ekonomijo in razvoju demokracije (Wostner, 2005, str. 207).

⁴⁴ Evromediteransko partnerstvo za vzpostavitev stabilnosti in blaginje preko krepitve političnega dialoga, ekonomskega razvoja in finančnega sodelovanja na socialnem in kulturnem področju (Wostner, 2005, str. 212).

⁴⁵ Pomoč Skupnosti za rekonstrukcijo, razvoj in stabilizacijo držav bivše Jugoslavije (*Community Aid for Reconstruction, Development and Stabilisation of the countries of the former Yugoslavia*).

⁴⁶ Slika upravičenega območja za čezmejno sodelovanje v Sloveniji je predstavljena v Prilogi 4.

Ta pomembnost se izraža tudi v finančnem pogledu, saj morajo države članice zagotoviti, da je najmanj 50% celotne alokacije sredstev za INTERREG III namenjenih čezmejnemu sodelovanju kot ga določa sklop A (Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 17).

Slovenija kot polnopravna članica EU od leta 2004 dalje izvaja čezmejne programe s svojimi sosedomi. Tako naša država trenutno izvaja tri programe pobude Skupnosti INTERREG IIIA⁴⁷:

- *Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006*⁴⁸;
- *Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Italija-Slovenija 2000-2006*;
- *Sosedski program Slovenija-Madžarska-Hrvaška 2004-2006*.

Programa z Avstrijo in Italijo sta se do konca leta 2003 izvajala na slovenski strani preko programa predpristopne pomoči PHARE CBC. V teh dveh programih Slovenija nastopa v vlogi Nacionalnega organa (*National Authority*)⁴⁹. Sosedski program (*Neighbourhood Programme*) pa je nov program, kar pomeni, da se izvaja šele od sredine programskega obdobja dalje, torej, od leta 2004. Ta program ima za Slovenijo še posebno težo, saj v njem nastopa kot Organ upravljanja (*Managing Authority*)⁵⁰ in posledično tudi kot Plačilni organ (*Paying Authority*)⁵¹. Vse omenjene naloge v programih, razen vloge Plačilnega organa, katero nosi Ministrstvo za finance - Nacionalni sklad, izvaja Agencija RS za regionalni razvoj⁵².

Čeprav EU pojmuje čezmejno sodelovanje kot enega največjih izzivov in temu namenja tudi največji del sredstev (v povprečju držav kar okoli 67% sredstev), tudi druga dva sklopa pobude Skupnosti vključujeta pomembna področja sodelovanja. Ta so lahko pojmovana kot

⁴⁷ Slika upravičenega območja čezmejnega sodelovanja omenjenih programov je predstavljena v Prilogi 4, finančna sredstva po letih (v EUR), ki jih je Slovenija namenila posameznim programom, pa so predstavljena v Prilogi 7.

⁴⁸ Program je podrobneje predstavljen v poglavju 4.3 *Programsko obdobje 2000-2006: Primerjava programov pobude Skupnosti INTERREG IIIA Irska-Severna Irska in INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija*.

⁴⁹ Nacionalni organ je odgovoren za upravljanje in vodenje programa v državi, v programu pa ne nastopa kot Organ upravljanja.

⁵⁰ Organ upravljanja v programu je odgovoren za celotno upravljanje in vodenje programa, še posebej pa za (The INTERREG III Community Initiative: How to Prepare Programmes, 2003, str. 8):

- oblikovanje informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje finančnih in statističnih informacij;
- oblikovanje Programskega dopolnila;
- oblikovanje Letnega poročila o izvajanju programa;
- izpolnjevanje obveznosti kar zadeva informiranja javnosti in publicitete.

⁵¹ Plačilni organ v programu je odgovoren za finančno administracijo in se nahaja v isti državi kot Organ upravljanja. Plačilni organ je še posebej odgovoren za (The INTERREG III Community Initiative: How to Prepare Programmes, 2003, str. 9):

- finančno upravljanje sredstev iz ESRR;
- pripravo in oddajo zahtevkov za plačilo Komisiji;
- zagotovitev, da je plačilo izvedeno končnim upravičencem.

⁵² Z novim Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je bila Agencija RS za regionalni razvoj ukinjena in je postala notranja organizacijska enota Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. S tem so se tudi vse naloge v programih pobude Skupnosti INTERREG III prenesle na Službo Vlade.

dopolnilna k čezmejnemu projektom v širšem kontekstu v obliki transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja.

3.4.1.2 Programi pobude Skupnosti INTERREG IIIB

Pobuda Skupnosti INTERREG III v okviru sklopa B je osredotočena na izboljšanje teritorialne povezanosti pri večjih skupinah regij in na doseganje trajnostnega, skladnega in uravnoveženega razvoja s sosednjimi državami (Taylor, 2004, str. 19).

Programi pobude Skupnosti INTERREG v okviru **sklopa B** štejejo skupaj 13 programov in pokrivajo vse aktivnosti transnacionalnega sodelovanja, ki vključujejo nacionalne, regionalne in lokalne avtoritete in druge družbeno-ekonomske akterje. Cilj tega sklopa je spodbujati teritorialno povezanost znotraj velikih skupin evropskih regij, vključno med državami članicami, državami pristopnicami in drugimi sosedskimi državami preko spodbujanja trajnostnega, uravnoveženega in skladnega razvoja Unije. Posebna pozornost je namenjena tudi oddaljenim regijam in otočnim regijam (Structural Policies and European Territory – Co-operation without Frontiers, 2002, str. 8).

Programi v okviru pobude INTERREG IIIB pomenijo v nekem smislu nadaljevanje pobude INTERREG IIC. To pomeni, da se cilji iz pobude INTERREG IIC na področju emigracij, ki so bile posledica poplav, in vzpostavljeni programi za preprečevanje suše niso nadaljevali v novo programsko obdobje. Namesto tega, trenutno izvajani programi v okviru pobude INTERREG IIIB nakazujejo na obsežno nadaljevanje tistih programov, ki so bili podprti znotraj pobude INTERREG IIC in zadevajo transnacionalno sodelovanje z dodatnim vključevanjem transnacionalnih programov najbolj oddaljenih območij, to so Karibi in Réunion (prav tam, str. 8).

Za razliko od programov čezmejnega sodelovanja, je za vse programe znotraj tega sklopa oblikovan skupni programski dokument, pobuda pa vključuje 13 skupin regij⁵³ oz. programov (prav tam, str. 8):

- Zahodno Sredozemlje
- Jugoahodna Evropa
- Območje Alp
- Severozahodna Evropa
- Območje Atlantika
- Severno morje
- Baltičsko morje
- Severni rob (Northern Periphery)
- CADSES (Central Europe, Adriatic, Danube and South-East Europe)
- Archimed (Grčija, Sicilija, Kalabrija, Apulija in Basilicata)

⁵³ Upravičena območja v okviru pobude INTERREG IIIB so predstavljena v Prilogi 5.

- Območje Azorov-Kanarskih otokov in Madeira
- Območje Karibov (Guadalupe, Guyana in Maritnique)
- Območje Indijskega oceana (Réunion)

Za programe pobude Skupnosti INTERREG IIIA je značilno, da so vezani na geografsko lego. Pri programih INTERREG IIIB je drugače, saj gre za grupiranje posameznih držav, ki so na nek način v preteklosti že oblikovale neko partnerstvo oz. sodelovanje in izražajo skupne interese ali identiteto. Največja skupna točka se kaže pri programih Baltiško morje, Severno morje in območje Alp (Taylor, 2004, str. 23).

Druge skupine niso tako jasne in so na nek način umetne, čeprav so nekatere nastale prav zaradi aktivnosti v okviru pobude INTERREG.

Smernice Komisije za ta sklop poudarjajo pomembnost izkušenj, ki so si jih posamezna območja pridobila v okviru pobude INTERREG IIC, poleg tega pa morajo v tem programskem obdobju upoštevati prednostne naloge politike Skupnosti. Obenem Komisija opozarja, da je pomembno, da se zaradi omejenih finančnih virov in velike razsežnosti upravičenih ozemelj programi izogibajo morebitnemu širokemu spektru aktivnosti. Tako je Komisija priporočila naslednjo tematsko pokritost (Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 7):

- priprava strategij prostorskega razvoja na nadnacionalni ravni, vključno s sodelovanjem med mesti, urbanimi in podeželskimi območji, da bi uveljavljali policentrični in trajnostni razvoj;
- razvoj trajnostno naravnanih prometnih sistemov in boljšega dostopa do informacijske družbe;
- upravljanje z okoljem, kulturno dediščino in naravnimi viri, zlasti vodnimi;
- združevanje obmorskih in otoških regij na podlagi določitve posebnih prednostnih nalog;
- povezano sodelovanje z najbolj oddaljenimi regijami.

V finančnem pogledu ta sklop predstavlja drugi najpomembnejši sklop, saj je Komisija v svojih smernicah predpisala, da morajo države članice nameniti temu sklopu najmanj 14% celotne alokacije, ki jo prejmejo za izvajanje programov v okviru pobude INTERREG III (Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 17).

Izkazalo pa se je, da so države članice za izvajanje te pobude namenile v povprečju kar okoli 27% alokacije (Structural Policies and European Territory – Co-operation without Frontiers, 2002, str. 8).

Vendar pa, tako kot pri drugih INTERREG III programih, velikost posameznih programov ni neposredno povezana z geografsko velikostjo, pokritostjo ali vsebino programov, ampak je vezana na odločitve vključenih držav, kar zadeva finančno alokacijo.

Preko pobude INTERREG IIIB se **Slovenija** vključuje v proces skupnega zagotavljanja prostorskega razvoja v Evropi preko dveh programov oziroma območij (http://interreg.gov.si/start_kajjesl.php):

- *Območje Alp*: le-ta poleg Slovenije v program vključuje še dele Francije, Italije in Nemčije ter celotno Avstrijo, Švico in Lihtenštajn;
- *Območje srednje, jadranske, podonavske in jugovzhodne Evrope (CADSES)*: to območje poleg Slovenije vključuje še Avstrijo, Grčijo, del Italije, Nemčije, Poljsko, Češko, Slovaško, Madžarsko, Hrvaško Bosno in Hercegovino, Jugoslavijo, Makedonijo, Romunijo, Moldavijo in del Ukrajine.

Vsi projekti, ki jih financira pobuda INTERREG IIIB morajo imeti projektne partnerja iz vsaj dveh držav članic EU (Wostner, 2005, str.104).

Vlogo Nacionalnega organa programov INTERREG IIIB v Sloveniji izvaja Ministrstvo za okolje, prostor in energijo.

3.4.1.3 Programi pobude Skupnosti INTERREG IIIC

Tretji sklop pobude INTERREG III, **sklop C**, predstavlja novost v tem programskem obdobju, saj ne pomeni nadaljevanja aktivnosti iz obdobja 1994-1999.

Programi v okviru pobude INTERREG IIIC podpirajo sodelovanje med akterji po vsej Evropi in ne nujno le med tistimi, ki se nahajajo v sosednjih regijah. Ta sklop pomaga pri oblikovanju bolj učinkovitih politik regionalnega razvoja preko pretoka informacij, izmenjave izkušenj in oblikovanja struktur sodelovanja med regijami.

Znotraj tega sklopa so se oblikovali štirje programi, ki so ločeni geografsko in ne tematsko. Medtem ko so se tukaj oblikovali le štirje programi (Severna, Južna, Vzhodna in Zahodna cona), v resnici oblikujejo pobudo, katere cilj je izboljšati učinkovitost politik in instrumentov za regionalni razvoj in kohezijo preko izmenjave informacij in delitve izkušenj (Taylor, 2004, str. 22).

To pomeni, da gre v bistvu le za en velik program, ki ima zaradi lažjega administrativnega upravljanja (postopka razpisovanja sredstev in financiranja) geografsko ločene izvajalske strukture. Tako se sklop C deli na štiri cone⁵⁴:

- Sever
- Jug
- Vzhod
- Zahod

⁵⁴ Slika programov v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIIC je predstavljena v Prilogi 6.

Smernice Komisije za ta sklop navajajo, da se podpirajo aktivnosti, vezane na raziskovanje, tehnološki razvoj, informacijsko družbo, turizem, kulturo, zaposlovanje in okolje (Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 8).

V finančnem pogledu je to najrevnejši sklop, saj države članice tovrstnemu sodelovanju namenjajo v povprečju le 6% alokacije za izvajanje programov v okviru pobude INTERREG III. Takšen delež pa je bila tudi minimalna zahteva Komisije (prav tam, str. 17).

V tabeli 7 je predstavljena finančna alokacija pobude Skupnosti INTERREG IIIC glede na posamezne geografske cone. Iz tabele je razvidno, da največ finančnih sredstev prejema cona Jug, najmanj pa cona Sever.

Tabela 7: Programi v okviru pobude INTERREG IIIC

INTERREG IIIC	ESRR (v EUR)
Jug	131.450.000
Zahod	89.420.000
Vzhod	44.300.000
Sever	27.390.000
SKUPAJ	292.560.000

Vir: Taylor, 2004, str. 13

Tudi v tem programu se podpira sodelovanje med državami članicami, državami pristopnicami in sosedskimi državami ter celo med državami MEDA⁵⁵. Toda do sofinanciranja iz sredstev ESRR so upravičene le regije EU, medtem ko morajo "zunanji partnerji" zagotoviti financiranje iz drugih virov. Vseeno pa je zanimivost tega sklopa v tem, da je za razliko od drugih dveh sklopov do sredstev ESRR upravičen celoten teritorij EU.

Slovenija sodeluje v programu INTERREG IIIC preko *cone Vzhod* od oktobra 2002, ko je podpisala izjavo o zavezi. Do sodelovanja v programu je upravičeno celotno območje Slovenije. Vlogo Nacionalnega organa tudi v tem programu izvaja Agencija RS za regionalni razvoj⁵⁶.

3.4.2 Spremembe v okviru pobude Skupnosti INTERREG III kot posledica širitve EU

Leto 2004 je pomenilo pomembno prelomnico v smislu širjenja EU in je vplivalo na razvoj programov pobude Skupnosti INTERREG III. S pridružitvijo desetih novih držav članic so se

⁵⁵ MEDA je poglavitni finančni instrument za izvajanje Evro-sredozemskega partnerstva (INTERREG IIIB in ESPON, 2005, str. 1)

⁵⁶ Z novim Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja je bila Agencija RS za regionalni razvoj ukinjena in je postala notranja organizacijska enota Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. S tem so se tudi vse naloge v programih pobude Skupnosti INTERREG III prenesle na Službo Vlade.

oblikovali novi čezmejni programi, potrebne pa so bile tudi spremembe v nekaterih obstoječih programih.

Ugotavljam, da je zaradi širitve EU prišlo do naslednjih sprememb v okviru izvajanja programov INTERREG IIIA:

➤ **Programi na notranjih mejah EU:**

Vseh 12 programov, ki so prej veljali za programe na zunanjih mejah EU z novimi državami članicami⁵⁷, se je spremenilo v programe na notranjih mejah. To pomeni, da so se programi, izvajani v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIIA - PHARE CBC, spremenili v programe v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIIA⁵⁸.

➤ **Nov program na notranjih mejah EU:**

Kot posledica širitve se je oblikoval tudi popolnoma nov program na notranjih mejah EU med Poljsko in Slovaško. To pomeni, da nobena izmed teh dveh držav pred letom 2004 ni imela pravice oziroma možnosti sodelovati v okviru pobude Skupnosti INTERREG III.

➤ **Novi programi na zunanjih mejah EU s sosedskimi državami:**

Na podlagi smernic Komisije za izvajanje Sosedskih programov iz 11. junija 2004⁵⁹ je bilo oblikovanih 9 novih čezmejnih Sosedskih programov⁶⁰ v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIIA med regijami v novih državah članicah, državah kandidatkah in tretjih državah. Cilj teh programov, ki pokrivajo več kot 57 milijonov prebivalcev, je utrditi ekonomsko, socialno in teritorialno sodelovanje v mejnih regijah. Tako sredstva EU skupaj znašajo več kot 260 milijonov EUR, ki prihajajo iz različnih virov – pobude Skupnosti INTERREG IIIA (215 milijonov EUR) ter sredstev držav pristopnic (CARDS CBC) in "tretjih držav" (TACIS, MEDA in CARDS). Skupno z nacionalnimi viri države je na voljo kar 336 milijonov EUR za obdobje 2004-2006 (interni viri).

Tudi 5 programov v sklopu pobude INTERREG IIIB je bilo prilagojenih novim razmeram kar zadeva upravičenosti območij izvajanja programov (zahodno Sredozemlje, Baltiško morje, območje Alp, CADSES in Archimed), prilagojeni oz. razširjeni pa so bili tudi programi v sklopu pobude INTERREG IIIC (interni viri).

Tabela 8 ponazarja spremembe v številu programov po posameznih sklopih v obdobju 2000-2006. Razvidno je, da se je programsko razširilo le čezmejno sodelovanje, transnacionalno in medregionalno sodelovanje pa se v številu programov nista spreminjala.

⁵⁷ Glej stran 34.

⁵⁸ Primer takšnih programov predstavljata tudi programa med Avstrijo in Slovenijo ter med Italijo in Slovenijo.

⁵⁹ Neighbourhood Programmes 2004-2006: Implementing Guidelines for INTERREG-TACIS and INTERREG-CASRD borders, 11. junij 2004.

⁶⁰ V Prilogi 3 so predstavljeni novi programi v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIIA, ki so bili oblikovani leta 2004.

Tabela 8: Pregled spremembe števila programov po posameznih sklopih za obdobje 2000-2006

OBD OBJE	INTERREG IIIA	INTERREG IIIB	INTERREG IIIC	SKUPAJ
2000-2004	53	13	4	72
2004-2006	9	0	0	9
SKUPAJ (2000-2006)	62	13	4	79

Vir: lastna zasnova

Skupno je bilo v okviru pobude Skupnosti INTERREG III za obdobje 2004-2006 dodatno namenjenih skoraj **425 milijonov EUR** iz sredstev ESRR. Finančna alokacija po novih državah članicah za pobudo INTERREG III je predstavljena v tabeli 9, iz katere je razvidno, da je največ sredstev dobila Poljska, najmanj pa Malta. Slovenija je za izvajanje programov pobude Skupnosti INTERREG iz sredstev ESRR pridobila 21 milijonov EUR⁶¹.

Tabela 9: Finančna alokacija v okviru pobude Skupnosti INTERREG III za nove države članice EU za obdobje 2004-2006

DRŽAVA	ESRR (V EUR)
Ciper	3.800.000
Estonija	9.400.000
Madžarska	60.900.000
Latvija	13.500.000
Litva	19.900.000
Malta	2.100.000
Poljska	196.100.000
Češka	60.900.000
Slovenija	21.000.000
Slovaška	36.800.000
SKUPAJ	424.400.000

Vir: Info regio Panorama, March 2003, str. 5

3.4.3 Pregled uspešnosti pobude Skupnosti INTERREG III

Trenutno obdobje izvajanja programov v okviru pobude Skupnosti INTERREG III je moč oceniti le v smislu vmesnega in trenutnega vrednotenja, saj bo dejansko uspešnost te pobude možno oceniti šele po koncu njenega izvajanja.

Že sedaj pa ocenjujem, da pomen **čezmejnega sodelovanja** med državami in njihovimi obmejnimi regijami še vedno pridobiva na pomenu, kar lahko argumentiram s finančnim vidikom, saj so se sredstva za čezmejno sodelovanje povečala iz 2,6 bilijona EUR prejšnjega programskega obdobja na današnjih 3,5 bilijona EUR.

⁶¹ Evropska Komisija je 14.7.2003 obvestila Agencijo Republike Slovenije za regionalni razvoj, da se prvotna višina sredstev 21 mio EUR, namenjena za programe pobude Skupnosti INTERREG III, poveča na 23, 6 mio EUR (Informacija Vladi Republike Slovenije o pripravah za izvajanje pobude Skupnosti INTERREG III v

Iz tabele 10, ki ponazarja spremembe skozi različna programska obdobja izvajanja pobude Skupnosti INTERREG, ugotavljam, da je sklop A doživel največjo kontinuiteto v vseh treh programskih obdobjih. Sklop B je grajen na aktivnostih pobude INTERREG II, medtem ko je sklop C nov sklop, ki se je v takšni obliki pojavil šele v zadnjem programskem obdobju. Znotraj obeh kontinuiranih sklopov (A in B) se je dolžina trajanja posameznih programov spreminjala, saj se je le malo programov izvajalo pod enakimi strukturami in v enakem geografskem okolju skozi različna programska obdobja.

Tabela 10: Cilji in število programov pobude Skupnosti INTERREG, INTERREG II in INTERREG III. Puščice ponazarjajo nadaljevanje pobude v naslednje programsko obdobje.

PODROČJE SODELOVANJA	INTERREG (1990-1993)	INTERREG II (1994-1999)	INTERREG III (2000-2006)
Čezmejno sodelovanje	INTERREG 31 programov	INTERREG IIA 59 programov	INTERREG IIIA 62 programov
			53 programov (2000-2004) in 9 programov (2004-2006)
Zaključevanje energetskih povezav		INTERREG IIB 3 programi	
Transnacionalno sodelovanje		INTERREG IIC 13 programov	INTERREG IIIB 13 programov
Medregionalno sodelovanje			INTERREG IIIC 4 programi
SKUPAJ	31 programov	75 programov	79 programov

Vir: Taylor, 2004, str. 13 in lastna zasnova

Čeprav se pobuda INTERREG III deli na tri vsebinske sklope in je njihovo dolgoročno dodano vrednost trenutno težko določiti, pa že sedaj obstajajo nekateri splošni pozitivni vidiki te pobude (Taylor, 2004, str. 14-24):

- Programi pobude Skupnosti INTERREG III državam predstavljajo **dopolnjevanje in dodano vrednost politike izvajanja Strukturnih skladov**. To pomeni, da so nekakšni katalizatorji, saj prinašajo priložnosti, ki vodijo bodisi v nove in dodatne aktivnosti v okviru Strukturnih skladov, bodisi k domačim in že obstoječim prioritetam, ki so se razvile zaradi različnih okoliščin in odpirajo nove priložnosti za strateško sodelovanje, povezovanje, prenos znanj med državami in odpirajo nove poti ekonomskega razvoja.

Republiki Sloveniji, 4.5.2004, str. 4). Finančna razdelitev sredstev glede na posamezne sklope v okviru pobude Skupnosti INTERREG III v Sloveniji je predstavljena v Prilogi 7.

- Imajo **internacionalno dimenzijo**, kar s pogleda upravljanja programov pomeni tako izziv za skupno izvajanje administrativnih struktur, kot tudi za upoštevanje včasih zelo širokih in različnih interesov posameznih držav. Pravi izziv se kaže tudi v premagovanju administrativnih postopkov, ki jih povzročajo posamezni programi z upoštevanjem nacionalnih pravnih okvirov. Programi v okviru pobude INTERREG se izvajajo v skladu z enakimi pravili, ki vladajo tudi za programe Strukturnih skladov, vendar pa se zaradi posebnosti izvajanja v različnih državah hkrati soočajo s posebnimi težavami in izzivi. Kompleksnost velja tudi za projekte v okviru programov pobude INTERREG, ki so ponavadi skupni v njihovem konceptu in izvajanju, in so potencialno tudi skupno financirani, kar vzporedno predstavlja izzive za udeležence programov v vseh treh sklopih.
- Programi in projekti v okviru pobude INTERREG **odražajo različne zgodovinske in politične interese** med posameznimi državami in njihovimi regijami.
- Pobuda INTERREG III omogoča izpolnjevanje potreb držav članic po **prenosu znanj in izmenjavi izkušenj**. Temu je še posebej namenjen sklop C, ki skuša zbrati znanja in izkušnje v različnih političnih območjih. Istočasno pa morajo biti ta znanja povratna informacija sklopoma A in B, da se lahko praktično dosežejo ti potenciali.
- Zaradi izvajanja različnih tipov projektov v okviru posameznih programov se **oblikuje široko partnerstvo** med različnimi administrativnimi strukturami z udeležbo različnih družbeno-ekonomski akterjev. Ne glede na države, meje, geografsko razgibanost in različne pravne administrativne okvire se akterji soočajo z izzivom oblikovati skupne projekte, skupna čezmejna partnerstva in skupno upravljanje in izvajanje projektov.
- Usklajevanje in **povezovanje "notranjih" in "zunanjih" finančnih instrumentov EU**. Novi Sosedski programi ne pomenijo le povezovanja in sodelovanja držav članic EU in držav pristopnic ter sosedskih držav, ampak tudi povezovanje pobude INTERREG III z drugimi finančnimi instrumenti EU, kot so PHARE CBC, TACIS, MEDA in CARDS.

Leta 2004, nekako na sredini izvajanja pobude Skupnosti INTERREG III, je svojo oceno uspešnosti največje pobude Skupnosti podalo tudi Evropsko računsko sodišče, ki je ugotovilo, da (Court of Auditors on the Programming of the Community Initiative Concerning Trans-European Cooperation – INTERREG III, 2004, str. 1):

- Predlagani cilji v programskih dokumentih nimajo specifičnih ciljev, kar posledično pomeni, da jih ni možno kvantificirati. Brez kvantificiranih ciljev oziroma kazalnikov pa ne bo mogoče neposredno oceniti napredka, ki naj bi ga doprinesli posamezni programi⁶².

⁶² Kazalniki (*Indicators*) so pomembni zaradi spremljanja in ocenjevanja programa, zato so tudi obvezen element vsakega programskega dokumenta. Vendar pa velja dejstvo, da "ni nekega enotnega zbira kazalnikov, ki bi lahko

- Sprejetje programskih dokumentov s strani Evropske komisije je časovno zamujalo⁶³, zaradi česar obstaja bojazen, da razpoložljiva sredstva ne bodo pravočasno počrpana.

Dejstvo je, da so države članice za leto 2001 pripravile načrt porabe, ki je bil okoli 50% višji od dejanske porabe. Evropska komisija pa ugotavlja, da so bili vzroki za slab začetek programskega obdobja 2000-2006 predvsem naslednji (interni viri):

- **Zapleteni postopki:** Evropska komisija priznava, da so postopki zapleteni, vendar so za vse države članice enaki. Zamude, ki so nastale, so posledica izbranega načina izvajanja v državi članici, ki je lahko bolj ali manj uspešen, na kar kažejo tudi bistvene razlike v absorpciji sredstev med posameznimi državami.
- **Prekrivanje programskih obdobj** 1994-1999 in 2000-2006: Administracije v državah članicah so bile primorane osredotočiti svoje aktivnosti in finančne vire v dokončanje programov iz preteklega obdobja, kar je očitno znižalo absorpcijsko sposobnost za porabo tekočih sredstev.

Vendar ne gre krivde za zapoznelo izvajanje pripisati le državam članicam, ampak tudi zapoznelim odločitvam Evropske komisije. O tem pričajo tudi tiskovna poročila, kot na primer:

"Evropska komisija je do konca septembra (1999 op.p.) preložila odločitev glede alokacije sredstev za pobude Skupnosti med posamezne države članice EU. Alokacija za pobude, ki predstavljajo ukrepe Evropske komisije za pomoč pri reševanju posebnih problemov EU, naj bi bila znana 8. septembra ... Pobuda INTERREG III bo prejela približno polovico sredstev vseh pobud Skupnosti, kar pomeni 5% sredstev iz Strukturnih skladov." (Community Initiative Budget Allocation Delayed, 1999, str. 1)

Dejstvo je, da so številne težave pri implementaciji posameznih programov povezane s pravnimi okviri, ki predstavljajo osnovo za izvajanje pobude Skupnosti INTERREG III. Tako trenutni pravni podlagi za čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje manjka skladnost, kar utemeljujem z naslednjimi dejstvi (interni viri):

- Zanemarjajo se pravni problemi in institucionalna kompleksnost izvajanja programov, ki vsebujejo sodelovanje več kot ene države članice;
- Zanemarlja se časovna potreba za institucionalno učenje in mednarodna pogajanja;
- Zanemarlja se različnost nacionalnih alokacij in stopenj sofinanciranja.

bili uporabljeni za vse čezmejne programe v Evropi" (The INTERREG III Community Initiative: How to Prepare Programmes, 2003, str. 7).

⁶³ Kot primer te trditve lahko navedem, da je Agencija RS za regionalni razvoj kot Organ upravljanja za Sosedski program Slovenija-Madžarska-Hrvaška 2004-2006 poslala programski dokument v potrditev Komisiji marca 2004, uradno pa je bil dokument potrjen s strani Komisije šele 18.10.2004 (Description of the management and Control System, 2005, str. 4).

Kljub posameznim problemom pa pobuda Skupnosti INTERREG III ostaja politično pomemben element v programskem obdobju 2000-2006, saj predstavlja instrument, ki spodbuja globljo evropsko integracijo na različnih stopnjah in različnih področjih. To se odraža v vnaprej predlagani kontinuiteti pobude INTERREG v naslednje programsko obdobje 2007-2013, kot je to predstavljeno v tretjem kohezijskem poročilu, kjer teritorialno sodelovanje predstavlja enega od treh stebrov prihodnje predlagane kohezijske politike⁶⁴. Tako je dodani vrednosti pobude Skupnosti INTERREG težko oporekati predvsem glede na nadaljnjo podporo na področju integracije med državami članicami EU in glede na uravnotežen trajnostni razvoj (Taylor, 2004, str. 24).

Menim, da so že in da bodo tudi v prihodnosti v Sloveniji prepoznani pozitivni učinki pobude INTERREG III, predvsem kar zadeva sodelovanje in povezovanje s sosednjimi državami in njihovimi regijami ter možnosti izmenjave znanj in izkušenj, ki jih ta pobuda omogoča tako državnim administracijam, kot tudi končnim upravičencem (občine, društva, razvojne agencije ipd.). Glede na dejstvo, da je danes veliko truda vloženega v prepoznavnost pobude INTERREG III preko najrazličnejših neposrednih in posrednih oblik informiranja⁶⁵ slovenske javnosti, kar posledično pomeni tudi porabo finančnih sredstev za te namene, vidim veliko pomanjkljivost v dejstvu, da se pobuda Skupnosti INTERREG kot nekakšna dobra "blagovna znamka" v sklopu kohezijske politike EU ne bo več uporabljala v naslednjem programskem obdobju.

⁶⁴ Namesto devetih ciljev (Kohezijski sklad, Cilj 1, Cilj 2, Cilj 3 INTERREG, URBAN, EQUAL, LEADER+ in Razvoj podeželja in prenova ribiškega sektorja izven Cilja 1), ki so bili značilni za programsko obdobje 2000-2006, Evropska komisija za programsko obdobje 2007-2013 predvideva le tri cilje, in sicer Približevanje in konkurenčnost, Regijsko konkurenčnost in zaposlovanje ter Evropsko teritorialno sodelovanje (Novo partnerstvo za kohezijo: približevanje, konkurenčnost, sodelovanje - Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji, 2004, str. XIii).

⁶⁵ K temu so zavezane vse države članice, ki sodelujejo v pobudi INTERREG preko Uredbe Komisije (ES) št. 1159/2000 z dne 30. maja 2000 o ukrepih informiranja in obveščanja javnosti, ki jih izvajajo države članice v zvezi s pomočjo iz Strukturnih skladov.

4. ŠTUDIJE PRIMEROV

4.1 PREDSTAVITEV ŠTUDIJE PRIMEROV IN METODOLOGIJA

Glede na številne politične spremembe EU, ki so se zgodile v preteklih petnajstih letih izvajanja pobude Skupnosti INTERREG, je časovno težko narediti primerjavo (ne)uspešnosti izvajanja programov, še posebej takšnih programov, ki bi bili zanimivi za naše, slovensko okolje. Prav različne izkušnje, ki jih imajo posamezne države z izvajanjem programov v okviru omenjene pobude, pa lahko razkrijejo marsikatero zanimivost, povezane z razvojem čezmejnega sodelovanja. Zato sem se z namenom, da bi preučila uspešnost Slovenije v čezmejnem sodelovanju, kot jo omogoča pobuda Skupnosti INTERREG, v tem poglavju lotila študije primerov.

Predstavljena študija primerov zajema primerjavo dveh programov (programa Irska-Severna Irska in Avstrija-Slovenija) v obdobju dvanajstih let oziroma skozi dve programske obdobji (obdobje 1994-1999 in 2000-2006).

Odločitev, katera dva programa naj zajamem v študijo primerov, utemeljujem z naslednjimi dejstvi; kot primer obravnave slovenskega programa sem imela na voljo le dva programa: program Slovenije z Avstrijo in program Slovenije z Italijo. V obeh programih je Slovenija posredno sodelovala v pobudi INTERREG že v prejšnjem programskem obdobju preko pomoči PHARE CBC. Pri izbiri je odločala jezikovna plat, saj je uradni jezik programa z Avstrijo angleščina, kar pomeni, da sem imela na voljo literaturo v jeziku, ki ga obvladam, uradna jezika programa z Italijo pa sta dva: slovenščina in italijanščina. Poleg tega je k moji odločitvi pripomoglo tudi dejstvo, da sem se s programom Avstrija-Slovenija srečala tudi po službeni dolžnosti.

Za zanimivo študijo primerov se mi je zdelo primerno preučiti program, ki v strokovni javnosti velja za primer dobre prakse. Takšen sloves ima program Irska-Severna Irska. Poleg tega je to program, ki ima najdaljšo možno tradicijo izvajanja pobude INTERREG, torej petnajst let izvajanja. K moji odločitvi za izbiro tega programa sta seveda pripomogli tudi jezikovna komponenta in obstoječa literatura.

To poglavje je sestavljeno iz dveh delov. Programa Irska-Severna Irska in Avstrija-Slovenija sem obravnavala glede na različni časovni obdobji, predvsem z namenom, da bi ugotovila učinkovitost organizacije administrativnih struktur programov. Ker pa to ni nek samostojen oziroma neodvisen segment, ki bi ga lahko izolirali od ostalih komponent programa, je namen poglavja pregledati razlike in podobnosti programov v delih, kjer je to mogoče. Tako sem s študijo primerov preučila sposobnost prenosa izkušenj programov v naslednja programska obdobja, v strukture programov v smislu upravičenega območja programa in prednostnih nalog programa, razvoja procesa upravljanja in odločanja ter vsebine izvedenih projektov.

4.2 PROGRAMSKO OBDOBJE 1994-1999: PRIMERJAVA PROGRAMOV POBUDE SKUPNOSTI INTERREG IIA IRSKA-SEVERNA IRSKA IN INTERREG IIA AVSTRIJA-SLOVENIJA

4.2.1 Predstavitev

Drugo obdobje izvajanja pobude INTERREG, obdobje 1994-1999, je bilo zanimivo obdobje, saj so se leta 1995 takratnim članicam EU⁶⁶ pridružile tri nove članice – Finska, Švedska in Avstrija. To je pomenilo premik meja na zemljevidu EU, hkrati pa tudi širitev držav, ki so lahko sodelovale v pobudi Skupnosti INTERREG. Ena takšnih držav je bila tudi Avstrija.

V primerjavi s pobudo INTERREG iz prvega obdobja njenega izvajanja je čezmejno sodelovanje pobude Skupnosti INTERREG II doseglo širitev v številu programov zaradi dodatne vključitve programov na morskih mejah in zunanjih mejah EU. To je posledično pomenilo tudi večjo raznolikost v tipu meja glede na njihove osnovne geografske in družbeno-ekonomske značilnosti, kot tudi glede na njihove različne stopnje tradicije in izkušenj z decentraliziranim čezmejnim sodelovanjem. Obseg širitve je ponovno izpostavil nekatere izzive, ki so bili v središču mejnih regij že leta 1993 (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 24-25):

- Pomanjkanje konkurenčnih prednosti mejnih regij zaradi učinka meja kot ovir in obročnosti⁶⁷ v njihovem nacionalnem družbeno-ekonomskem kontekstu;
- Izziv, kako preoblikovati takšne pomanjkljivosti v priložnosti;
- Dvojnost strateških ciljev mejnih regij, ki naj bi zajeli tako cilje integracije EU, kot tudi razvoj posameznih regij.

S podobnimi težavami se je v tistem času spopadala tudi nova država članica Avstrija, ki se je prvič soočala s programi, ki jih je ponujalo članstvo v EU.

Tudi Slovenija je v tistem obdobju posredno prvič sodelovala v pobudi Skupnosti INTERREG, ko so se aktivnosti čezmejnega sodelovanja z Avstrijo izvajale v kontekstu programa PHARE CBC. V tem obdobju je Slovenija dejansko izkusila dodano vrednost čezmejnega sodelovanja na ekonomskem, socialnem, okoljskem, kulturnem in političnem področju. Sodelovanje na čezmejni ravni je za Slovenijo pomenilo tudi izboljšanje upravljanja administracije na nacionalni in regionalni ravni (Reform of Economic and Social Cohesion policy, 2003, str. 4-5).

Skratka, v nadaljevanju bom predstavila primerjavo med programom pobude Skupnosti INTERREG, ki je lahko gradil na izkušnjah iz predhodnega programskega obdobja (program

⁶⁶ Članice EU leta 1995 so bile: Francija, Nemčija, Nizozemska, Belgija, Luksemburg, Italija, Danska, Irska, Velika Britanija, Grčija, Španija in Portugalska.

⁶⁷ Zaradi geografske lokacije ali percepcije v nacionalnem smislu.

med Irsko in Severno Irsko), ter programom, ki se je prvič soočal s politiko čezmejnega sodelovanja (program med Avstrijo in Slovenijo).

4.2.2 Gradnja na izkušnjah

IRSKA-SEVERNA IRSKA

Program pobude Skupnosti INTERREG med Irsko in Severno Irsko se je izvajal v letih od 1991 do 1993 z razpoložljivo alokacijo 76 milijonov EUR, s čimer je bil ta program po velikosti finančnih sredstev kar tretji največji program v okviru pobude Skupnosti INTERREG v Evropi (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Notrthern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 6).

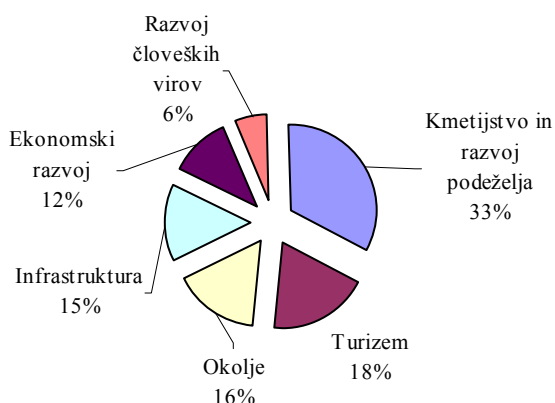
Program je bil ocenjen kot učinkovit na programskem območju, vendar pa so obstajale tudi nekatere omejitve, ki so preprečevale večji splošni vpliv programa. Nepopolna izkoriščenost programa je bila pripisana pomanjkanju izkušenj s takšnim programom, tako da se je prvo programsko obdobje pojmovalo kot pilotno obdobje.

Program je bil sofinanciran iz različnih Strukturnih skladov, in sicer iz (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Notrthern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 6):

- Evropskega sklada za regionalni razvoj - ESRR (70%);
- Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada - EKUJS (10%);
- Evropskega socialnega sklada - ESS (10%).

Program pobude Skupnosti INTERREG med Irsko in Severno Irsko je vseboval šest podprogramov⁶⁸, in sicer kmetijstvo in razvoj podeželja, turizem, okolje, infrastrukturo, ekonomski razvoj in razvoj človeških virov. Graf 3 prikazuje finančno razdelitev podprogramov po deležih.

Graf 3: Program pobude Skupnosti INTERREG IIA Irska-Severna Irska: Razdelitev deležev na posamezne podprograme



Vir: INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Notrthern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 6.

⁶⁸ Takratne podprograme bi lahko danes označili kot prednostne naloge programa.

Glavni zaključki, ki jih je podalo zaključno vrednotenje programa so (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Northern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 6):

- Program je pripomogel k ekonomskemu razvoju upravičenega območja;
- Program je pripomogel k razvoju čezmejnih povezav;
- Program je podal dragocene informacije in izkušnje, ki lahko pripomorejo k oblikovanju programa v naslednjem programskem obdobju;
- Cilji programa niso bili dobro definirani, niso bili specifično določeni;
- Težave, ki so se pojavile pri čezmejnem sodelovanju so bile podcenjene, kar je v praksi pomenilo, da je bil program izveden kot skupen program z dvema popolnoma ločenima upravljavskima strukturama;
- Težave, s katerimi so se spopadali redki čezmejni projekti, so bile podcenjene;
- Prihajalo je do prekrivanja z drugimi programi (kot so Rural Development Programme, International Fund for Ireland, LEADER);
- Ukrepi⁶⁹ znotraj podprogramov so se prekrivali, kar je povzročalo zmedenost pri prijaviteljih;
- Medsebojna povezanost administracij na obeh straneh meje je bila zelo šibka.

Skratka, program pobude Skupnosti INTERREG med Irsko in Severno Irsko je pripomogel k ekonomskemu razvoju v mejnem območju in je spodbujal čezmejne povezave, vendar pa ni imel jasno definiranih ciljev, pri čemer tudi ni dajal primarnega poudarka na čezmejno sodelovanje. Pravzaprav je bil program osnovan na podlagi delovanja dveh paralelnih programov in ni deloval kot neka celota (prav tam, str. 84).

AVSTRIJA-SLOVENIJA

V programskem obdobju 1991-1993 skupen program med Avstrijo in Slovenijo še ni obstajal, saj niti ena od držav ni bila članica EU. To pomeni, da nobena od držav ni mogla graditi na izkušnjah iz tega programskega obdobja.

4.2.3 Struktura programov

4.2.3.1 Upravičeno območje programov

IRSKA-SEVERNA IRSKA

Evropska komisija je v okviru pobude Skupnosti INTERREG II za obdobje 1994-1999 oblikovala program za spodbujanje čezmejnega sodelovanja in gospodarskega razvoja na območju Irska - Severna Irska. Upravičeno območje programa je obsegalo celotno Severno Irsko (razen mesta Belfast) in šest okrajev Irske - Cavan, Donegal, Leitrim, Louth, Monghan in Sligo (The Story of INTERREG II Programme Ireland-Northern Ireland 1994-1999, 2003, str.1).

⁶⁹ Prednostne naloge so tematsko zelo široko definirane (npr. turizem, okolje ipd.), zato posamezne cilje znotraj prednostnih nalog natančneje določajo ukrepi. V programskem obdobju 2000-2006 so prednostne naloge posameznega programa opredeljene v Programskem dokumentu, medtem ko so ukrepi natančno opisani v Programskem dopolnilu.

Na Irskem in v Severni Irski so bile pod pobudo Skupnosti INTERREG II mejne regije razdeljene na podlagi t. i. NUTS III klasifikacije⁷⁰. Vključena območja so bila homogena v številnih pogledih, toda meja je oblikovala razlike. Z ekonomskega vidika se lahko ta meja pojmuje kot umetno črto nemirov. Namreč, večino svoje zgodovine je ta meja ločevala relativno bolj razviti Sever in revnejši Jug, z veliko manj ustrezno organizacijo javnih služb. V novejšem času je meja postala predstavnik ekonomskega razlikovanja med uspešnim Jugom in borečo se ekonomijo Severa. Pomembne razlike med ekonomijama Severa in Juga se kažejo tudi v tem, da štiri med seboj povezane teme izstopajo pri ekonomiji Severa: padanje proizvodnje, ogromna širitev javnega sektorja, problemi, vezani na visoko stopnjo dolgotrajne brezposelnosti, in padanje trga. Vzporedne teme na Jugu pa zadevajo porast tuje-lastniške visoko tehnološke proizvodnje, težave pri doseganju ravnovesja med vlogami javnega in zasebnega sektorja, emigracije, povezane s pojavom dolgoročne brezposelnosti, in uspešno zmago nad trgovinskim neravnovesjem iz 1980-ih let. Ta preobrat bogastva med Severom in Jugom ima splošne učinke na izvajanje čezmejnega sodelovanja (Laffan, 2001, str. 60).

Program pobude Skupnosti **INTERREG IIA Irska-Severna Irska 1994-1999** je bil uradno odobren s strani Komisije 24. februarja 1995. Tehnične informacije v povezavi s tem programom so predstavljene v tabeli 11.

Tabela 11: Tehnične informacije Programa pobude Skupnosti INTERREG II Irska-Severna Irska 1994-1999

Številka ESRR programa	94.00.10.005
Številka odločbe Komisije	C(95)413
Obdobje trajanja programa	1994-1999

Vir: Regional Policy – Inforegio: INTERREG II Ireland/Northern Ireland, 2004, str. 1-2.

AVSTRIJA-SLOVENIJA

V okviru pobude Skupnosti INTERREG II je za programsko obdobje 1994-1999 Komisija oblikovala nov program med tedanjo novo državo članico EU Avstrijo in nečlanico Slovenijo.

Program pobude Skupnosti INTERREG II za Koroško in Štajersko je bil vzpostavljen s strani Komisije za razvoj skupnih aktivnosti na obmejnem območju in z namenom spodbujanja bilateralnega sodelovanja na regionalni in lokalni ravni z vzpostavljanjem mrež sodelovanja med Avstrijo in Slovenijo (Regional Policy – Inforegio: INTERREG II Austria-Slovenia, 2004, str. 1).

⁷⁰ Analiza družbeno-ekonomskih problemov na regionalni ravni zahteva definicijo regije, ki pomaga čimbolj jasno zajeti teme raziskovanja na ravni Skupnosti. Uporaba statističnih teritorialnih enot (NUTS) predstavlja skupen okvir referiranja za potrebe regionalne statistike. Leta 1988 je Evropska komisija definirala 64 regij (NUTS I) v Skupnosti. Znotraj teh je definiranih 167 osnovnih administrativnih regij (NUTS II) in 824 razdelitev znotraj NUTS II regij, ki se imenujejo NUTS III regije (Laffan, 2001, str. 61).

Upravičeno območje v okviru tega programa je zajemalo na avstrijski strani dežele na t.i. NUTS III ravni - Vzhodno Štajersko, Zahodno in Južno Štajersko, Spodnjo Koroško in okraj Celovec-Beljak. Slovensko mejno območje pa je bilo specifično pri določanju programskega upravičenega območja. Slovenija je bila namreč tako rekoč pokrajina znotraj bivše Jugoslavije. Tako razvoj struktur na regionalni oziroma lokalni ravni ni bil v skladu z evropskim pojmovanjem iz leta 1988, kar je pomenilo, da program INTERREG II/PHARE CBC ni našel regionalnih ekvivalentov avstrijskim NUTS III regijam v Sloveniji. Tako je program pobude Skupnosti INTERREG II/PHARE CBC na slovenski strani vključeval pet regij⁷¹ – Gorenjsko, Savinjsko, Koroško, Podravske in Pomursko, ki so bile temeljne za razvoj čezmejnega sodelovanja med Avstrijo in Slovenijo (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2000, str. 129).

Upravičeno območje v programu med Avstrijo in Slovenijo je bilo homogeno, kar zadeva skupne probleme, kot so zapostavljenost regij, oddaljenih od mestnih središč zaradi topografskih značilnosti, geo-političnih razmer ali različnih političnih režimov (Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str. 1).

Program pobude Skupnosti **INTERREG IIA Avstrija-Slovenija 1995-1999** je bil uradno odobren s strani Evropske komisije 21. decembra 1995. Tehnične informacije tega programa so predstavljene v tabeli 12.

Tabela 12: Tehnične informacije Programa pobude Skupnosti INTERREG II Avstrija-Slovenija 1994-1999

Številka ESRR programa	95.00.10.011
Številka odločbe Komisije	C(95)3437/3
Obdobje trajanja programa	1995-1999

Vir: Regional Policy – Inforegio: INTERREG II Austria-Slovenia, 2004, str. 1-2

4.2.3.2 Podprogrami⁷² (prednostne naloge) programov

Pobuda Skupnosti INTERREG II je dovoljevala široko izbiro upravičenih ukrepov brez posebnih prednostnih nalog. Pobuda je tudi utrdila možnosti za tehnično pomoč programov in za aktivnosti spremljanja in vrednotenja programov. Smernice Komisije za izvajanje pobude Skupnosti INTERREG II so dale močan poudarek na pogoje, ki naj bi jih ukrepi izpolnjevali

⁷¹ V Sloveniji še danes ni administrativne ravni, ki bi se lahko primerjala z avstrijsko deželno ravno, ampak imamo le občine kot regionalno-lokalne administrativne enote.

⁷² Podprogrami, danes bolj znani kot prednostne naloge programa, predstavljajo enega od ključnih elementov vsakega programskega dokumenta. Prednostne naloge programa določijo države partnerice v posameznem programu in jih vsebinsko natančneje opredelijo v Programskem dopolnilu preko posameznih ukrepov. Tako je ponavadi ena prednostna naloga razdeljena na več ukrepov. Vsaka prednostna naloga mora imeti tudi svoj finančni načrt, iz vsebinskega vidika pa se prednostne naloge merijo preko določenih kvalitativnih in kvantitativnih kazalnikov (indikatorjev).

za doseganje visoke stopnje sodelovanja. Znano je, da je bila udeležba regionalnih in lokalnih avtoritet pri izvajanju takšnih ukrepov zelo pomembna za uspeh programa.

IRSKA-SEVERNA IRSKA

Programski cilji Programa pobude Skupnosti INTERREG IIA Irska-Severna Irska so bili (Laffan, 2001, str. 60):

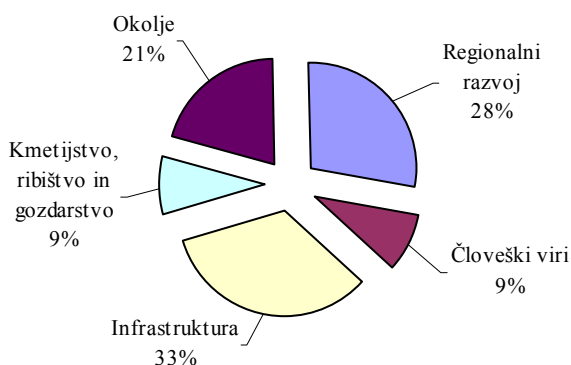
- Spodbujanje oblikovanja in razvoja čezmejnih mrež in povezav znotraj upravičenega območja;
- Spodbujanje skupnega načrtovanja in izvajanja čezmejnega programa, ki bo pripomogel k premagovanju razvojnih problemov regije od njene izoliranosti znotraj nacionalnih ekonomij in EU kot celote.

Na podlagi teh ciljev so bili oblikovali t. i. podprogrami, in sicer pet podprogramov (The Story of INTERREG II Programme Ireland-Northern Ireland 1994-1999, 2003, str. 1):

- 1) Regionalni razvoj
- 2) Razvoj človeških virov
- 3) Infrastruktura
- 4) Kmetijstvo, ribištvo in gozdarstvo
- 5) Varovanje okolja

V grafu 4 je predstavljena finančna razdelitev podprogramov po deležih. Kot je razvidno, je bil največji delež namenjen infrastrukturi, najmanjši delež pa človeškim virom ter kmetijstvu, ribištvu in gozdarstvu. Skupna finančna alokacija, ki jo je odobrila Evropska komisija iz različnih skladov, je za vseh pet podprogramov znašala 156,9 milijonov EUR.

Graf 4: Program pobude Skupnosti INTERREG II Irska-Severna Irska: Razdelitev deležev glede na posamezne podprograme



Vir: Regional Policy – Inforegio: INTERREG II Ireland/Northern Ireland, 2004, str. 1-2

AVSTRIJA-SLOVENIJA

Strateške usmeritve Programa pobude Skupnosti INTERREG IIA Avstrija-Slovenija so bile usmerjene h ključnim problemom upravičenega območja in njegovega prihodnjega razvoja. Na splošno bi lahko strateške cilje ocenili takole (Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str. 1-2):

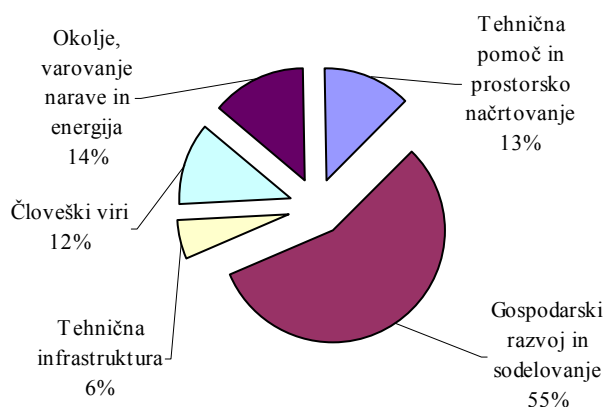
- Priprava bodoče države članice za njen pristop k EU (zmanjšanje razlik kar zadeva ekonomski in socialni standard);
- Priprava ustreznih administrativnih struktur za čezmejno sodelovanje;
- Zmanjšanje izoliranosti obmejnih regij;
- Izboljšanje trajnostne rabe naravnih virov v kombinaciji z realizacijo rasti ekonomskih potencialov (npr. turizem).

Tudi program med Avstrijo in Slovenijo je sestavljalo pet podprogramov (Regional Policy – Info regio: INTERREG II Austria/Slovenia, 2004, str. 1):

- 1) Tehnična pomoč in prostorsko načrtovanje
- 2) Gospodarski razvoj in sodelovanje
- 3) Tehnična infrastruktura
- 4) Človeški viri
- 5) Okolje, varovanje narave in energija

V grafu 5 je predstavljena finančna porazdelitev podprogramov po deležih. Več kot polovico vseh sredstev je bilo v programu namenjenih za gospodarski razvoj in sodelovanje, najmanjši delež pa je pripadal tehnični infrastrukturi. Skupna alokacija sredstev, odobrenih s strani Evropske komisije, je za vse podprograme znašala le 9 milijonov EUR. Seveda tu ne gre pozabiti na dejstvo, da so ta sredstva le sredstva, ki so bila dodeljena avstrijski strani, torej sredstva za notranjo mejo EU.

Graf 5: Program pobude Skupnosti INTERREG II Avstrija-Slovenija: Razdelitev deležev glede na posamezne podprograme



Vir: Regional Policy – Info regio: INTERREG II Austria/Slovenia, 2004, str. 2

4.2.4 Proces upravljanja in odločanja

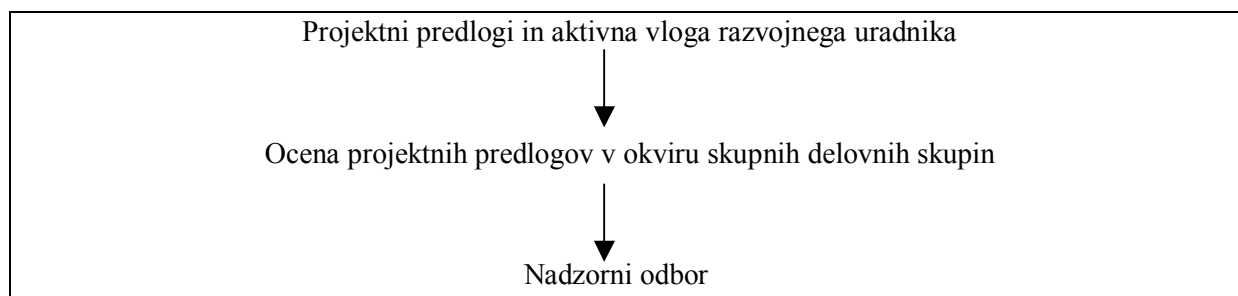
Za uspešno izvajanje programov sta potrebna ustrezna struktura in proces upravljanja, ki potekata na ravni posameznega programa. Zato je potrebno pri analizi upravljanja programa pogledati korake in akterje, ki delujejo v okviru upravljavskih struktur - od oblikovanja programa do odobritve projektnih predlogov znotraj posameznega programa.

Kljub posebnostim, ki jih imajo programi v okviru pobude Skupnosti INTERREG, so vsi imeli skupnega "nadzornega akterja" - predstavnike Evropske komisije⁷³.

IRSKA-SEVERNA IRSKA

Glavni akterji, ki so bili vključeni v upravljanje programa Irska-Severna Irska so bili naslednji: razvojni uradnik (*Development Officer*) kot predstavnik Evropske komisije, posebne delovne skupine v okviru posameznih podprogramov in Nadzorni odbor⁷⁴ programa. Posamezni koraki upravljanja v programu Irska-Severna Irska so predstavljeni v preglednici 3.

Preglednica 3: Koraki procesa upravljanja in odločanja v programu INTERREG IIA Irska-Severna Irska



Vir: Laffan, 2001, str. 64

Pri pogajanjih, ki so vodila v oblikovanje INTERREG II programa med Irsko in Severno Irsko, je Komisija imela predstavo o bolj decentralizirani strukturi upravljanja za izvajanje programa, kot je bila predstavljena v Programskem dokumentu. Komisija je tako določila tri razvojne uradnike, katerih vloga naj bi bila, da določijo kapaciteto potencialnih končnih upravičencev na terenu, ki bi sodelovali v tem programu. V tistem obdobju se je Finančni oddelek (*Department of Finance*) v Dublinu že soočal z zmanjševanjem svojih administrativnih virov, zato nasprotovanje predlaganemu predlogu Komisije ni bilo upravičeno. Na drugi strani pa je Finančni oddelek v Belfastu nasprotoval principu kakršnegakoli zmanjšanja centralnega nadzora v programu. Poleg tega je nasprotoval tudi imenovanju treh razvojnih uradnikov in je predlagal le dva - enega za vsako stran meje. Komisija se je na ta predlog odzvala z alternativo - dodelitvijo vseh treh uradnikov ali le z

⁷³ Več o vlogi Evropske komisije v pobudah Skupnosti sem predstavila v poglavju 2.3 *Oblikovanje pobud Skupnosti in prva leta njihovega izvajanja (1986-1988)*.

⁷⁴ Za razlago definicije Nadzornega odbora glej opombo številka 23.

enim uradnikom za obe strani meje. Na koncu je bil določen le en uradnik, ki je imel na razpolago dve pisarni, na vsaki strani meje eno (Laffan, 2001, str. 65).

Skratka, z namenom povečati razpoznavnost programa na upravičenem območju je bil določen razvojni uradnik, ki je poleg aktivnega promoviranja programa imel tudi vlogo združevanja med pripravljavci projektov in med administrativnimi avtoritetami na obeh straneh meje. Zadolžen je bil tudi za nudenje praktične pomoči skupinam, organizacijam ali posameznikom, ki so pripravljali projektne predloge, pomagal pa naj bi tudi pri oblikovanju povezav med posameznimi čezmejnimi skupinami. Na programski ravni je bila vloga uradnika tudi preprečevanje dvojnega financiranja, ki bi bila posledica različnih programov evropske pomoči (Inforegio - Regional Policy: INTERREG II Ireland/Northern Ireland, 2004, str. 1)

Pod pobudo INTERREG II sta tako Finančni oddelek v Dublinu, kot tudi Finančni oddelek v Belfastu nosila splošno odgovornost za izvajanje programa, pri čemer sta bila oddelka odgovorna za izvajanje vsak na svojem teritoriju – imela sta vlogo Organa upravljanja.

Kot glavni del takšne upravljaljske strukture so bile ustanovljene tudi t. i. skupne delovne skupine (*Joint Working Groups*), ki so jih sestavljali uradniki sektorskih vladnih oddelkov iz Belfasta in Dublina. Medtem ko je bila glavna naloga razvojnega uradnika spodbujanje razvoja projektnih predlogov, je bila glavna naloga skupnih delovnih skupin oceniti te projektne predloge (Laffan, 2001, str. 69-70).

Različne skupne delovne skupine v tem programu so bile oblikovane za različne podprograme, da bi kar najbolj učinkovito lahko ocenile in določile, ali bo nek projektni predlog prejel sredstva v okviru tega programa ali ne. Tudi uradnik je lahko sodeloval v teh skupinah, vendar pa ni smel sodelovati v procesu odločanja. Imel je le vlogo opazovalca (prav tam, str. 64-65).

Splošna pomanjkljivost skupnih delovnih skupin je bila v tem, da ni obstajal nek poenoten postopek poročanja o delu in tudi ne neko skupno poročilo o delovanju teh skupin. Razlog za to leži v dejstvu, da je bila dejansko ena skupna delovna skupina sestavljena iz dveh delovnih skupin – ene na vsaki strani meje – ki sta si nato medsebojno poročali o izbranih projektnih predlogih. Iz tega je razvidno, da ni bilo nekega skupnega odločanja, posvetovanja ali strateškega sprejemanja odločitev glede čezmejnih projektov (prav tam, str. 70).

Število srečanj skupnih delovnih skupin se je razlikovalo po posameznih podprogramih, toda na splošno je bilo takšnih srečanj 4 do 5 na leto (prav tam, str. 70).

V skladu s smernicami pobude Skupnosti INTERREG II je imel program Irska-Severna Irska Nadzorni odbor. Njegova naloga je bila pregledovati in nadzorovati izvajanje programa ter tudi oceniti uspešnost izvajanja samega programa.

Članstvo v Nadzornem odboru Irska-Severna Irska je bilo v začetku zelo omejeno, sestavljali pa so ga predstavniki vladnih služb, Evropske komisije, določenih agencij in lokalnih partnerjev. V Nadzornem odboru je Komisija sodelovala kot stalni član (Laffan, 2001, str. 72).

Tudi razvojni uradnik je sodeloval v Nadzornem odboru, njegova naloga v odboru pa je bila poročati o naslednjih aktivnostih (prav tam, str. 65):

- informiranje in publiciteta programa
- sodelovanje z osebjem
- tehnična pomoč pri razvoju projektnih predlogov
- pomoč pri oblikovanju čezmejnih povezav

Nadzorni odbor se je sestajal v rednih 6-mesečnih intervalih. Na sestankih je odbor pregledal poročila skupnih delovnih skupin, poročila razvojnega uradnika in drugi predstavljeni material v zvezi z izvajanjem in upravljanjem programa Irska-Severna Irska (prav tam, str. 72).

AVSTRIJA-SLOVENIJA

Medtem ko so bile v programu Irska-Severna Irska vzpostavljene skupne, čeprav šibke strukture upravljanja programa in njegovega spremljanja, pa je bila upravljavska struktura v primeru programa Avstrija-Slovenija precej drugačna. Obstajala sta namreč dva ločena programa v Avstriji in Sloveniji, ki ju je skušala umetno združiti evropska politika čezmejnega sodelovanja.

Upravljanje programa v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIA je potekalo izključno na avstrijski strani. Tako se je leta 1995 Avstrija prvič znašla v vlogi upravljanja Strukturnih skladov in s tem tudi v pobudi INTERREG, na upravljanje katere pa ni bila pripravljena.

V primeru programa Avstrija-Slovenija se je kazalo pomanjkanje skupnega odločanja in upravljanja na avstrijski strani. Program je bil namreč prepuščen regionalni ravni s tem, da so bile dežele odgovorne za vzpostavitev in vodenje programov. Celoten nadzor s strani Vlade na državni ravni je bil precej sproščen. Kot posledica neznanja in pomanjkanja izkušenega kadra je pustila takšna decentralizirana politika upravljanja programa nekatere negativne posledice (Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str. 29):

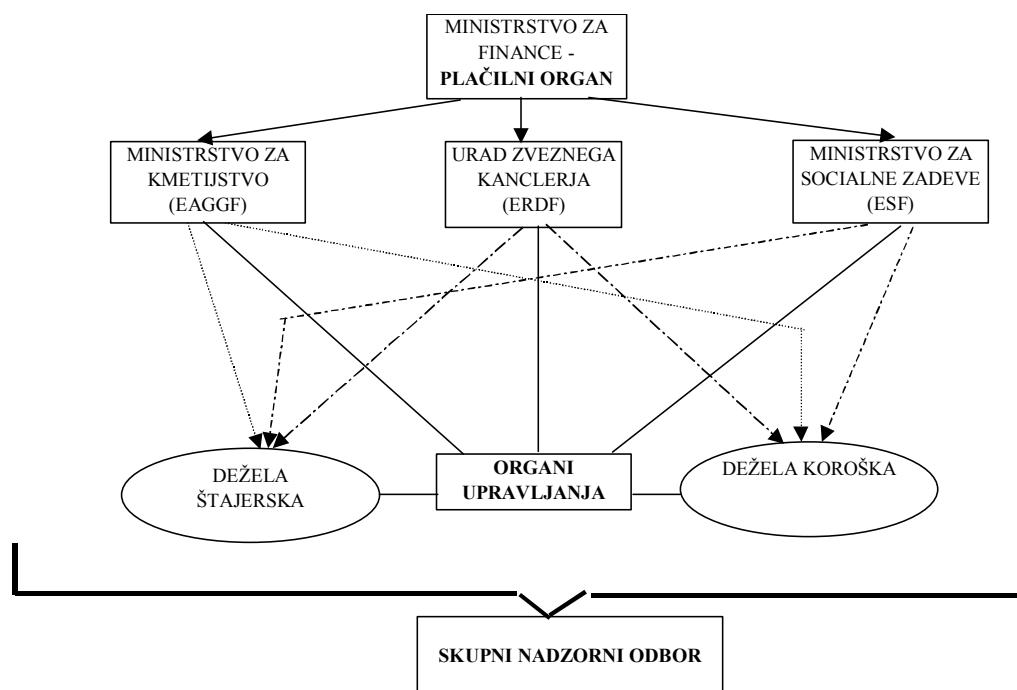
- Čeprav je obstajal en program na avstrijski strani, so bile kar tri avtoritete odgovorne za njegovo upravljanje in izvajanje (dve deželi in državna raven);
- Vse tri avtoritete so imele velikokrat različne postopke za izbiro projektov, kar je povzročalo zmešnjavo pri prijaviteljih;
- Takšna razdelitev upravljalvskega organa je vodila k administrativnim neučinkovitostim, kot posledica tega pa so se vodili nepotrebni vzporedni postopki upravljanja, različno razdeljevanje sredstev in podobno.

Upravljanje programa je bilo kompleksno kar zadeva deželne ravni. Namreč, obe deželi sta uporabljali različne sheme za izpolnjevanje dolžnosti, ki sta jih imeli kot Organa upravljanja. Tako lahko na splošno rečemo, da je obstajal v Avstriji nacionalni problem razdelitve upravljavskih struktur, kar je pomenilo neučinkovito sodelovanje na avstrijski nacionalni ravni.

Poleg vpletenosti dveh dežel v upravljanje programa, pa tudi centralna državna raven ni upravljala programa s strani ene institucije. Na državni ravni sta bili zaradi različnih skladov v glavnem vpleteni dve ministrstvi z Uradom zveznega kanclerja, ki je predstavljal glavno avtoriteto, odgovorno za sredstva iz ESRR. Ministrstvo za socialne zadeve je bilo zadolženo za sredstva iz ESS, Ministrstvo za kmetijstvo pa je bilo zadolženo za učinkovito črpanje sredstev iz EKUJS, ki pa je preneslo del funkcij na avtoritete na deželno raven (Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str. 149).

Posamezni koraki v procesu upravljanja in odločanja Programa pobude Skupnosti INTERREG IIA Avstrija-Slovenija so predstavljeni v preglednici 4.

Preglednica 4: Koraki procesa upravljanja in odločanja v programu INTERREG IIA Avstrija-Slovenija 1995-1999



Vir: Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str. 150

Kot že rečeno, sta dejansko obstajala dva ločena programa znotraj programa Avstrija-Slovenija - program v Sloveniji, ki se je financiral preko PHARE sredstev in program v

Avstriji, ki se je financiral iz sredstev Strukturnih skladov. Edina povezava med programoma je bil Skupni programski nadzorni odbor (*Joint Programme Monitoring Committee*). Sestanki Skupnih programskih nadzornih odborov so bili pripravljeni na avstrijski strani v povezavi z obema deželama. Tudi vodenje teh sestankov je potekalo zgolj s predsedovanjem avstrijske strani, slovenska stran pa je na odborih sodelovala le pasivno. Skupni programski nadzorni odbor tudi ni imel nekega strateškega cilja znotraj programa, zato so bili sestanki omejeni na striktni dnevni red brez kakršnihkoli konfliktov, formalno so bile podane le bilateralne informacije (Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str. 134).

Glede na to, da je bil smisel in pomen takratnih Nadzornih odborov v tem, da so se izbirali projekti, menim, da je bil v primeru programa Avstrija-Slovenija Skupni programski nadzorni odbor le odraz politične volje Komisije. Tudi neenakost pri izbiri projektov in ne-možnost sodelovanja je pomenila nelagodje tako za slovensko, kot tudi za avstrijsko stran.

Vseeno pa se je na določeni stopnji kazalo neko sodelovanje obeh strani, in sicer pri pripravi programa, ki je "potekala zelo kooperativno" (Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str. 134).

Sklicanih je bilo kar enajst pripravljanih sestankov avtoritet programov INTERREG in PHARE CBC, na katerih so skušali združiti sodelovanje obeh programov. Obe strani sta se obveščali o strategijah in prednostnih nalogah, na podlagi katerih so bile oblikovane nekatere skupne prednostne naloge čezmejnega programa Avstrija-Slovenija. Poleg tega je bil sam programski dokument oblikovan na podlagi temeljite analize obeh strani, kar zadeva prednosti, slabosti in priložnosti (prav tam, str. 134).

4.2.5 Projekti v okviru programov

Pri programih pobude Skupnosti INTERREG IIA so se pokazali pomembni rezultati preko tipa izvedenih projektov na različnih področjih, ki so jih pokrivali posamezni podprogrami oziroma ukrepi.

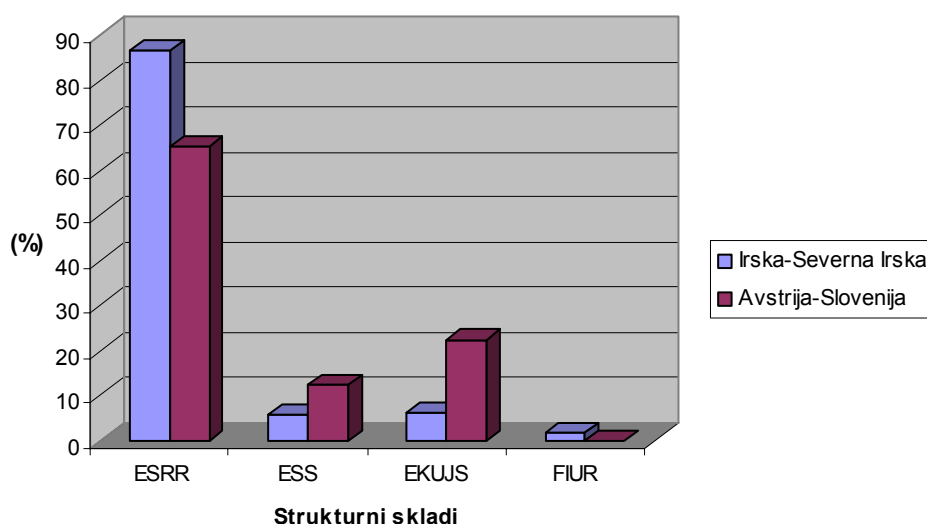
Čezmejne aktivnosti, ki jih je podpirala pobuda Skupnosti INTERREG IIA preko svojih programov, so pokrivalo širok spekter različnih tem. Te so bile: skupno razvojno načrtovanje, razvoj osnovne infrastrukture, ekonomski razvoj in poslovno sodelovanje, razvoj na področju kmetijstva, promocija turizma, izobraževanje, oblikovanje čezmejnega trga delovne sile, varovanje okolja, kultura in mediji ... Smernice za izvajanje pobude INTERREG II so eksplicitno podpirale tako širok pristop, kar se kaže v določitvi dolge liste potencialnih aktivnosti, ki jih lahko naslavljaajo programi v okviru sklopa A in v priporočilu, naj se spodbuja čezmejno sodelovanje pri razreševanju najrazličnejših tem, ki zadevajo notranje in zunanje meje EU (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 55-56).

IRSKA-SEVERNA IRSKA

Program pobude Skupnosti INTERREG II Irska-Severna Irska je skupno prejel 157 milijonov EUR za obdobje petih let. Delež Evropske skupnosti je znašal 59.88% programa, s tem, da je večina te finančne podpore prihajala iz sredstev iz ESRR in samo 13% iz drugih virov Strukturnih skladov (Laffan, 2001, str. 62).

V grafu 6 je predstavljena primerjava deležev pomoči iz Strukturnih skladov za obdobje 1994-1999 pri programih Irska-Severna Irska in Avstrija-Slovenija. Iz tabele je mogoče presenetljivo razbrati, da je delež porazdelitve iz različnih Strukturnih skladov med programoma zelo različen⁷⁵.

Graf 6: Primerjava deležev pomoči iz Strukturnih skladov pri Programih pobude Skupnosti INTERREG II Irska-Severna Irska in Avstrija-Slovenija



Vir: Laffan, 2001, str. 62 in Regional Policy – Inforegio: INTERREG II Austria/Slovenia, 2004, str. 2

Prispevek s strani pobude Skupnosti INTERREG II za program Irska-Severna Irska je pomenil intenzivnejše oblikovanje čezmejnih partnerstev in aktivnosti na različnih področjih - od transporta do turizma, od elektrike do izobraževanja. Tudi naknadno vrednotenje programa je pokazalo, da je bil med trajanjem programa dan velik poudarek na poglobljeno sodelovanje, saj je zaradi nezaupanja in političnih težav še vedno obstajalo slabo sodelovanje na vseh področjih upravičenega območja. Tipični projekti tega programa so bili usmerjeni k razvoju transportnih povezav, turizmu in h kulturnemu sodelovanju, prav tako pa tudi h krepitvi kulturne in teritorialne identitete ter h gospodarskemu sodelovanju. Skratka, program Irska-Severna Irska je dal velik poudarek na poglobljeno čezmejno sodelovanje (Ex-post

⁷⁵ V programskem obdobju 2000-2006 se celotna pobuda Skupnosti INTERREG III financira le iz enega sklada, in sicer iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR). To pomeni, da je v tem obdobju vsaka pobuda Skupnosti financirana s strani enega sklada: INTERREG in URBAN iz ESRR, EQUAL iz ESS in LEADER + iz ECUJS.

Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 39).

Vseeno pa Nadzornemu odboru v tistem obdobju ni uspelo določiti uspešnega kriterija, po katerem bi lahko določili, kateri projekti so dejansko čezmejni in kateri se izvajajo le na eni strani meje. Do neskladij je prihajalo zaradi različnega razumevanja in pojmovanja čezmejnosti na obeh straneh meje in zaradi neskladij programskih Organov upravljanja. Tako je bilo pravih čezmejnih projektov relativno malo (Laffan, 2001, str. 75).

Iz tabele 13 je moč razbrati, da je bil največji odstotek skupnih čezmejnih projektov izveden na področju razvoja človeških virov, pri t. i. "soft" projektih, medtem ko je bilo daleč najmanj čezmejnih projektov izvedenih na področju infrastrukture, pri t. i. "hard" projektih.

Tabela 13: Prikaz čezmejnih projektov po posameznih podprogramih in ukrepih v Programu pobude Skupnosti INTERREG IIA Irska-Severna Irska

	PODPROGRAM/ UKREP	ŠTEVILO ČEZMEJNIH PROJEKTOV	
		DA	NE
P1	REGIONALNI RAZVOJ	103	150
U1	Gospodarski razvoj	28	12
U2	Turizem	55	82
U3	Gospodarski razvoj Skupnosti	15	54
U4	Tehnična pomoč	5	2
P2	RAZVOJ ČLOVEŠKIH VIROV	26	31
U1	Učenje in izobraževanje	26	26
U2	Razvoj človeških virov	0	5
P3	INFRASTRUKTURA	63	268
U1	Cestna in transportna infrastruktura	4	209
U2	Energija in telekomunikacije	59	59
P4	KMETIJSTVO/RIBIŠTVO/GOZDARSTVO	25	49
U1	Kmetijstvo	6	36
U2	Ribištvo I (FIUR)	5	10
U3	Ribištvo II (ESRR)	8	0
U4	Gozdarstvo	6	3
P5	VAROVANJE OKOLJA	11	99
U1	Upravljanje in povezovanje s povodjem	11	99
SKUPAJ		228	597

Vir: The Story of INTERREG II Programme Ireland/Northern Ireland 1994-1999, 2003, str. 18-43

Glede na to, da bila je struktura INTERREG II programa v smislu podprogramov zelo podobna programu iz obdobja 1990-1993, je mogoče primerjati spremembe v alokaciji glede na posamezne podprograme. Največji delež sredstev programa v okviru pobude INTERREG II je bil namenjen za infrastrukturo, kar je pomenilo znatno povišanje glede na višino sredstev, ki so bila za to namenjena v predhodnem programskem obdobju. Še več, v okviru

pobude INTERREG II je infrastrukturna politika imela svoj podprogram in ni bila več le del ukrepa kot v prejšnjem programskem obdobju. Toda javne avtoritete na Jugu so bile močno kritizirane za porabo sredstev za infrastrukturo pod pobudo INTERREG II. Kaže, da je bil denar pogosto porabljen za financiranje izboljšav določenih poti, ki so bile locirane daleč stran od mejnega območja (Laffan, 2001, str. 62).

AVSTRIJA-SLOVENIJA

Pri programu INTERREG II Avstrija-Slovenija je prispevek Skupnosti predstavljal le 39,89% sredstev, preostanek pa se je moral kriti iz javnega in privatnega sektorja. Tudi pri tem programu je največji delež pomoči prihajal iz sredstev ESRR (Regional Policy – Inforegio: INTERREG II Austria/Slovenia, 2004, str. 1).

Program Avstrija-Slovenija je navkljub ločenim postopkom upravljanja in izbiranja projektov služil kot instrument za izboljšanje čezmejnega sodelovanja. Kljub zastavljeni strategiji programa in postavitvi strateških ukrepov pa so bili nekateri ukrepi postavljeni nekoliko preveč ambiciozno, predvsem na avstrijski strani. Vzrok za to je bilo pomanjkanje izkušenj z upravljanjem Strukturnih skladov in višina sredstev, ki je bila prenizka, da bi dejansko lahko bilo moč doseči zastavljene cilje v programu (Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str. 135).

Če pogledamo program Avstrija-Slovenija v smislu dveh ločenih programov, bi lahko rekli, da so bile prednostne naloge na avstrijski strani na področju ekonomskega razvoja, turizma in okolja (skupaj več kot 60% skupne INTERREG II porabe). Tudi na drugi strani meje je imel program PHARE CBC podoben vzorec financiranja – ekonomski razvoj in okolje sta skupaj zajemala okoli 70% skupnih sredstev PHARE CBC (prav tam, str.135).

Zaradi nizkih razpoložljivih sredstev znotraj programa so se oblikovali večinoma t. i. "soft" projekti. Za t. i. "hard" projekte, kot so investicije, pa je bilo premalo razpoložljivih sredstev.

Glede na to, da je pobuda Skupnosti INTERREG II predstavljala prvo izkušnjo Avstrije s takšnim finančnim instrumentom, je bilo to obdobje pravzaprav izrabljeno kot promoviranje "tržne znamke" INTERREG v Avstriji in prikazovanje priložnosti, ki jih ta pobuda ponuja. Zaradi pomanjkanja izkušenj in različnih sistemov upravljanja so bili tudi prvi projekti na avstrijski strani slabo pripravljeni. Vsekakor je bilo nemogoče kvantificirati razmerje med projektnimi predlogi in dejansko odobrenimi projekti, saj takšne statistike niso obstajale - avstrijska administracija je gledala nanje kot na "odvečno delo" (Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str. 31).

Težave pri oblikovanju čezmejnih projektov med Avstrijo in Slovenijo pa niso bile le v različnih regulativah in popolnoma nezdružljivih postopkih upravljanja na obeh straneh meje, ampak tudi v finančni alokaciji in časovni razliki med prijavo projekta in dodelitvijo sredstev (Assessment of needs – INTERACT, 2004, str. 75).

Kakorkoli že, je bil Program pobude Skupnosti INTERREG II med Slovenijo in Avstrijo v bistvu uspešen program. Sam program je potekal "brez problemov" skozi programsko obdobje v primerjavi z drugimi INTERREG/PHARE CBC programi. Do leta 2000 je bilo skupno izvedenih 256 projektov (Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str.140).

4.2.6 Ključne ugotovitve

Obdobje izvajanja pobude Skupnosti INTERREG II so zaznamovale številne spremembe takratne Evrope, od katerih je bila najvplivnejša širitev EU leta 1995 za tri nove države članice. To je posledično pomenilo tudi povečanje števila programov in razpoložljivih sredstev za to pobudo.

Glede na to, da so se novi programi izvajali na podlagi enakih smernic, zahtev in pričakovanj Evropske komisije kot stari in izkušeni programi, je zanimivo proučiti, v čem (če sploh) so se takšni programi med seboj razlikovali.

Program pobude Skupnosti INTERREG IIA Irska-Severna Irska je prišel v novo programsko obdobje kot eden izmed programov, ki je lahko gradil na izkušnjah iz preteklega obdobja. Tako je enega od pomembnih dejavnikov prav gotovo predstavljal izkušen kader na področju upravljanja in vodenja programa v okviru pobude INTERREG. Vendar pa je tudi obdobje 1994-1999 prineslo dodano vrednost za administracijo programa. Laffan tako ugotavlja:

"Medtem ko je bila ekonomska donosnost programa majhna, pa glavna tema ni bila razpoložljivost finančnih sredstev. Pravi izziv je bil poskus izgradnje čezmejne institucionalne strukture za politično sodelovanje. Program v okviru pobude INTERREG II je služil kot pomembna krivulja učenja (learning curve) številnim akterjem, tako glede sodelovanja z Evropsko komisijo, kot tudi glede institucionalnega sodelovanja na obeh straneh meje". (Laffan, 2001, str. 64)

V programsko obdobje izvajanja pobude Skupnosti INTERREG II je po širitvi EU vstopila tudi Slovenija preko nekoliko umetno povezanega programa INTERREG IIA Avstrija-Slovenija, kjer je bila Slovenija v program vključena preko predpristopne pomoči PHARE CBC. Seveda je bil to nov program in prva izkušnja s čezmejnimi sodelovanjem na upravičenem območju tako za Avstrijo, kot tudi za Slovenijo.

Rezultat pomanjkanja izkušenj se je kazal v zares nizki stopnji povezanosti upravljaljskih struktur. Poleg težav zaradi pomanjkanja izkušenega kadra za upravljanje takšnih programov so se tovrstni programi soočali tudi s problemom vključevanja zunanje meje v program in s tem povezano neskladnostjo pravil za izvajanje pobude INTERREG in programov, ki so pokrivali nečlanice preko programa PHARE CBC (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 13).

Menim, da je obdobje pobude Skupnosti INTERREG II za programe z zunanjimi mejami, torej za program Avstrija-Slovenija, predstavljalo nekakšno pilotno obdobje. Vseeno pa je program prinesel posebno dodano vrednost tudi Avstriji.

"Vzdolž zunanjih meja Avstrije so programi v okviru pobude INTERREG IIA pomenili "seme denarja" za čezmejne aktivnosti na posebnih področjih. Skozi dolgoročno perspektivo so pomenili garancijo za nadaljnje aktivnosti javne administracije, ki je bila drugače omejena z notranjimi državnimi zakonodajnimi obdobji. Poleg tega so v avstrijski javni administraciji programi dovolili razvoj specifičnega znanja glede upravljanja, svetovanja in izvajanja". (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 36)

Skratka, kar zadeva proces upravljanja in odločanja ugotavljam, da so pri obeh programih na eni strani obstajale velike razlike, kot sta na primer vpletenost partnerjev v skupno izbiro projektov in vloga partnerjev v Nadzornih odborih, na drugi strani pa je moč najti tudi podobnosti v težavah, s katerimi so se soočale razcepljene upravljavske strukture Organov upravljanja. Tako glede na zgodovino obeh programov ni mogoče reči, da je bila stopnja povezanosti upravljavskih struktur zaradi prenosa izkušenj iz prejšnjega programskega obdobja v programu Irska-Severna Irska na visokem nivoju.

Kljub težnjam in zahtevam po intenzivnejšem povezovanju in sklepanju partnerstev se je Komisija morala sprijazniti z naslednjimi zaključki naknadnega vrednotenja vseh programov pobude Skupnosti INTERREG II:

"Kljub preteklim izkušnjam v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIA ni bilo zaznati pretirane stopnje povezanosti pri programskem upravljanju in njegovih postopkih. Povezano čezmejno upravljanje je bilo primer v približno tretjini programov, seveda na notranjih mejah." (Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report, 2003, str. 13).

Ocenjujem, da pobuda Skupnosti INTERREG II ni ravno rešila problema pomanjkanja čezmejnega sodelovanja v obmejnih regijah, pač pa je bolj pripomogla k osvetlitvi problemov, ki so se pojavljali kot posledica spodbujanja čezmejnega sodelovanja.

Eden takšnih problemov je bil oblikovanje skupnih čezmejnih projektov, ne samo v programu Avstrija-Slovenija, kjer je bilo tovrstno sodelovanje omejeno oziroma celo onemogočeno zaradi dveh ločenih programov, postopkov upravljanja in spoštovanja pravil Skupnosti, pač pa se je ta problem pokazal tudi pri programu Irska-Severna Irska.

Tako je bilo v programu Irska-Severna Irska glede na skupno število izvedenih projektov dejansko zelo malo zares čezmejnih, takšnih ki so predstavljali cilj pobude Skupnosti INTERREG II. Vzrok za to gre iskati v administrativni neskladnosti postopkov upravljavskih

struktur in v slabem skupnem upravljanju na stopnji Skupnih delovnih skupin. Tako so Skupne delovne skupine le redko izbrale skupne projekte v smislu skupnega upravljanja in izvajanja. S tem je takšen sistem izbora bolj ogrožal, kot pa podpiral oblikovanje čezmejnih projektov.

Laffan ugotavlja, da leži potencial izvajanja resničnih čezmejnih projektov v sposobnosti organizacijske strukture, da omogoči izvajanje takšnih projektov. Na lokalni, regionalni ravni je potrebno podati ključne informacije, kako doseči uspešen čezmejni projekt in kako obiti potencialne administrativne ovire (Laffan, 2001, str. 85).

Zaključim lahko z ugotovitvijo, da sta kljub najrazličnejšim težavam z upravljanjem programov programa Irska-Severna Irska in Avstrija-Slovenija preko izvedenih projektov načela nekatere teme, kot sta varovanje okolja in kulturno čezmejno sodelovanje, ki brez pomoči Skupnosti najbrž ne bi bile nikoli načete, saj bi zgolj javna sredstva na nacionalni ravni to preprečevala. Prav zaradi te dodane vrednosti pa sem mnenja, da je zavajajoče ocenjevati učinkovitost programov v okviru pobude Skupnosti INTERREG II le na podlagi višine in stopnje porabljenih sredstev za projekte.

4.3 PROGRAMSKO OBDOBJE 2000-2006: PRIMERJAVA PROGRAMOV POBUDE SKUPNOSTI INTERREG IIIA IRSKA-SEVERNA IRSKA IN INTERREG IIIA AVSTRIJA-SLOVENIJA

4.3.1 Predstavitev

Tekoče obdobje izvajanja pobude Skupnosti INTERREG III, ki bo trajalo do konca leta 2006, predstavlja še večji izziv za krepitev čezmejnega sodelovanja kot prejšnje programske obdobje, saj se je sredi izvajanja programov EU razširila kar za deset novih držav članic⁷⁶. To je po eni strani pomenilo povečanje števila čezmejnih programov na notranjih mejah (programi INTERREG/PHARE CBC so se preoblikovali v INTERREG programe), po drugi strani pa so na podlagi Uredbe Komisije⁷⁷ nastali popolnoma novi Sosedski programi (*Neighbourhood Programmes*), ki v čezmejno sodelovanje poleg bivših PHARE držav oziroma novih držav članic EU vključujejo tudi t. i. tretje države.

Cilj novega programskega obdobja pobude Skupnosti INTERREG je utrditi ekonomsko in socialno kohezijo v Skupnosti s spodbujanjem čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja ter zagotoviti splošen uravnotežen razvoj teritorija Skupnosti. Smernice Komisije navajajo to novo obdobje pobude Skupnosti INTERREG kot "gradnjo sodelovanja na pozitivnih izkušnjah" kot posledico prejšnjega programskega obdobja (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Northern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 3).

⁷⁶ Poleg Slovenije so se s 1. majem 2005 EU pridružile še Madžarska, Slovaška, Češka, Ciper, Estonija, Latvija, Litva, Malta in Poljska.

⁷⁷ Communication from the Commission: Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument (COM(2003) 393), 1. julij 2003.

Tako v tem programskem obdobju program med Irsko in Severno Irsko beleži že petnajsto leto sodelovanja v okviru pobude Skupnosti INTERREG, kar pomeni, da sam koncept čezmejnega razvoja in sodelovanja na tem programskem območju ne predstavlja več novosti. Tekoče programsko obdobje pa v nasprotju s programom Irska-Severna Irska prinaša velike spremembe za program med Avstrijo in Slovenijo. Avgusta 2001 je komisar, odgovoren za regionalno politiko, Michel Barnier izjavil (Structural Funds: Commission adopts an INTERREG programme for Austria and Slovenia of Euro 54.5 million, 2001, str. 1):

"Dobri odnosi in boljše gospodarske razmere v mejnih regijah predstavljajo cilj prvega INTERREG programa med Avstrijo in Slovenijo. Z osredotočanjem na ekonomske povezave, okolje in prostorski razvoj sem prepričan, da bo imel ta program pozitiven vpliv, kar zadeva širitev in pripravo na skupno prihodnost za regije v programu.."

4.3.2 Gradnja na izkušnjah

IRSKA-SEVERNA IRSKA

Programa Irska-Severna Irska v okviru pobude Skupnosti INTERREG iz prejšnjih dveh obdobj sta pokazala, da obstaja nadaljnja potreba po finančni podpori, kot jo ponuja ta pobuda. Tako tudi koncept čezmejnega razvoja in sodelovanja ni več nov na tem programskem območju. Poleg tega se je okrepila politična težnja po čezmejnem sodelovanju v okviru različnih medsebojnih sporazumov (npr. *Good Friday Agreement*⁷⁸). Tako bi teoretično čezmejno sodelovanje moralo biti zelo učinkovito in poenostavljeno v okviru nove pobude INTERREG IIIA (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Notrthern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 8).

Glede na to, da so v preteklosti programov obstajale pomanjkljivosti, kot so šibko sodelovanje Skupnih delovnih skupin, oteženo izvajanje pravih čezmejnih projektov zaradi administrativnih ovir ipd., pa je zaključno vrednotenje programa v okviru pobude INTERREG IIA prineslo nekaj zahtev, ki bi se morale upoštevati pri izvajanju pobude v programskem obdobju 2000-2006. Le-te so (prav tam, str. 8):

- Čezmejno sodelovanje mora biti še poglobljeno in postavljeni morajo biti primerni cilji za doseg čezmejnega sodelovanja znotraj posameznega ukrepa;
- Prekrivanje in podvajanje z drugimi programi EU mora biti preprečeno v največji možni meri;
- Administrativni dogovori se morajo izvajati hitreje in morajo biti bolj jasni in podkrepljeni z izkušenim kadrom.

⁷⁸ "Good Friday Agreement", poznan tudi kot Sporazum iz Belfasta, je predstavljal velik korak pri oblikovanju procesa miru Severne Irske. Sporazum je bil podpisan v Belfastu 10. aprila 1998 s strani irske in britanske vlade. Sporazum so 23. maja 1998 podprli tudi volivci Irke in Severne Irske preko izvedenega referendumu (Wikipedia: The Free Encyclopedia, 2005, str. 1).

AVSTRIJA-SLOVENIJA

Na podlagi sklepa Evropskega parlamenta iz leta 1995, da se pobuda Skupnosti INTERREG razširi na programe čezmejnega sodelovanja v okviru programa PHARE CBC, s čimer se je čezmejno sodelovanje razširilo tudi na tedanje zunanje meje EU, sta Avstrija in Slovenija sodelovali v skupnem programu v obdobju pobude Skupnosti INTERREG II (1995-1999).

V obdobju pobude Skupnosti INTERREG II so bile prvič predstavljene nove oblike čezmejnega sodelovanja, s katerimi tedaj ni imela izkušenj niti avstrijska niti slovenska stran. Tako je bilo prvo obdobje izvajanja skupnega programa med Avstrijo in Slovenijo pilotno obdobje, ki je zaznamovalo novo področje sodelovanja v različnih oblikah, kot so na primer dvostranske delovne skupine, evroregije ... Vendar pa je bilo na splošni programski ravni skupno upravljanje programa zelo šibko oziroma ga ni bilo. To pomeni, da ni bilo skupnega administrativnega in finančnega upravljanja programa niti znotraj same Avstrije, niti v povezavi s slovenskim delom v okviru programa PHARE CBC. Edino administrativno čezmejno povezavo je predstavljal Skupni programski nadzorni odbor, ki je imel značaj poročanja in medsebojnega informiranja, ne pa dejanskega odločanja, pri čemer so slovenski partnerji sodelovali kot opazovalci (brez pravice odločanja pri strateškem upravljanju programa).

Tako so bile v zaključnem vrednotenju v okviru pobude INTERREG II podane naslednje pomanjkljivosti programa, ki naj bi bile odpravljene v programskem obdobju 2000-2006 (Ex-Post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12, 2000, str. 152):

- Velika razlika med programoma INTERREG in PHARE CBC, kar se je kazalo v šibki integraciji slovenskih partnerjev. To je pomenilo, da so prednostne naloge znotraj programa PHARE CBC predstavljale le strateške cilje EU, ne pa nacionalne regionalne razvojne strategije države pristopnice;
- Ločena programa INTERREG in PHARE CBC nista bila usklajena glede na skupne strategije, cilje skupnega programa in glede na prednostne naloge;
- Glavno oviro obeh programov je predstavljala finančna alokacija po prednostnih nalogah – na splošno so dali PHARE CBC programi več poudarka na "hard projekte" (investicije) kot pa programi v okviru pobude INTERREG. Sredstva v okviru pobude INTERREG so bila na avstrijski strani veliko prenizka za velike in številne investicijske projekte. To je seveda onemogočalo skladnost projektov na obeh straneh meje.

4.3.3 Struktura programov

4.3.3.1 Upravičeno območje programov

IRSKA-SEVERNA IRSKA

Program pobude Skupnosti **INTERREG IIIA Irska-Severna Irska 2000-2006** zajema tri NUTS III območja v Severni Irski (severno, vzhodno in južno območje) ter NUTS III mejne regije na Irskem, ki jih sestavlja šest povezanih okrajev: Cavan, Donegal, Leitrim, Louth,

Monaghan in Sligo. Poleg tega sta do sodelovanja v programu upravičeni tudi območji Belfasta in Zunanjega Belfasta v okviru 20% po pravilu fleksibilnosti za oddaljena območja, kot to dovoljujejo Smernice INTERREG III⁷⁹ (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Northern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 10).

V upravičenem območju programa⁸⁰ živi nekaj več kot 1,8 milijona prebivalcev. Mejno upravičeno območje pa obsega skoraj 12.200 km². Ti podatki so predstavljeni v tabeli 14 v primerjavi s podatki za upravičeno območje programa INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006⁸¹.

**Tabela 14: Statistični podatki upravičenega območja za Programa pobude Skupnosti
INTERREG IIIA Irska-Severna Irska in Avstrija-Slovenija**

	IRSKA-SEVERNA IRSKA	AVSTRIJA-SLOVENIJA
UPRAVIČENO OBMOČJE (v km²)	12.182	25.669
ŠT. PREBIVALCEV	1.867.000	2.392.903

Vir: INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Northern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 11 in Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006, 2004, str. 10

V upravičenem območju živi predvsem starejše prebivalstvo, medtem ko mlajše generacije odhajajo iz območja, da si poiščejo delo v večjih mestih. Ekonomija še vedno doživlja prestrukturiranje. Tako so rudarska območja, ki so nekoč tu prevladovala, praktično izginila. Prav tako še vedno poteka prestrukturiranje kmetijstva. Dandanes predstavljajo glavno panogo na tem območju dejavnosti kot so turizem, javna administracija, izobraževanje in zdravstvo (Regional Policy - Inforegio: INTERREG IIIA Ireland and Northern Ireland, 2005, str.1).

Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Irska-Severna Irska 2000-2006 je bil uradno odobren s strani Komisije 22. marca 2002 (INTERREG IIIA Annual Implementation Report 2002, 2002, str. 2).

V tabeli 15 so predstavljeni tehnični podatki čezmejnega programa med Irsko in Severno Irsko.

⁷⁹ Communication from the Commission to the Member States, 2000, str. 3.

⁸⁰ Slika upravičenega območja programa Irska-Severna Irska 2000-2006 je predstavljena v Prilogi 8.

⁸¹ Slika upravičenega območja programa Avstrija-Slovenija 2000-2006 je predstavljena v Prilogi 9.

**Tabela 15: Tehnične informacije Programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA
Irska-Severna Irska 2000-2006**

Številka ESRR programa	2001 RG 160 PC 001
Številka odločbe Komisije	C(2004)5346
Obdobje trajanja programa	2000-2006

Vir: Regional Policy - Inforegio: INTERREG IIIA Ireland and Northern Ireland, 2005.

AVSTRIJA-SLOVENIJA

Avstrijsko-slovensko obmejno območje v okviru programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA za obdobje 2000-2006 vključuje mejo, dolgo 330 km, upravičena območja programa pa so bila določena na podlagi NUTS III klasifikacije. Tako upravičeno območje v okviru programa zajema na avstrijski strani okraje Vzhodne Štajerske, Zahodne Štajerske, Južne Štajerske, Spodnje Koroške in Celovec-Beljak, na slovenski strani pa Podravsko, Pomursko, Savinjsko, Gorenjsko in Koroško regijo ter občino Kamnik⁸² (Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006, 2004, str. 10).

Na upravičenem območju, ki meri okoli 25.670 km², živi več kot 2,3 milijona prebivalcev, od katerih je manj kot milijon Slovencev. Predstavljeni statistični podatki se nahajajo v zgoraj predstavljeni tabeli 14.

Medtem ko na Koroškem in Štajerskem prevladuje storitveni sektor, je za slovensko mejno območje z Avstrijo še vedno značilno plansko gospodarstvo in težka industrija. Tako ima prestrukturiranje industrije, ki predstavlja velik potencial za razvoj Slovenije, pomembno vlogo za Slovenijo, še posebej zato, ker ima Slovenija zadosti kvalificirane delovne sile. Najpomembnejšo čezmejno povezavo predstavlja relacija med Gradcem in Mariborom (Regional Policy - Inforegio: INTERREG IIIA Austria-Slovenia, 2005, str. 1) .

Podeželje v upravičenem območju zaznamujeta predvsem kmetijstvo in gozdarstvo. Na avstrijski strani, še posebej na Koroškem, obstajajo dobre možnosti za diverzifikacijo in specializacijo, v na primer vinorodno območje. Severovzhodna Slovenija pa ima veliko rodovitne zemlje, v kateri lahko izkorišča svoje potenciale (prav tam, str. 1).

Program pobude Skupnosti **INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006** je bil uradno odobren s strani Komisije 6. avgusta 2001⁸³ in v revidirani obliki 19. oktobra 2004⁸⁴ (Odločba Komisije K(2004)4154, 2004).

⁸² Občina Kamnik je vključena v upravičeno območje šele od leta 2004 dalje.

⁸³ Leta 2001 je bil program odobren preko predstavljenega Skupnega programskega dokumenta ("Joint Programming Document"), ki je bil pripravljen za program pobude Skupnosti INTERREG IIIA/PHARE CBC Avstrija-Slovenija 2000-2006.

V tabeli 16 so predstavljeni tehnični podatki čezmejnega programa med Avstrijo in Slovenijo.

**Tabela 16: Tehnične informacije Programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA
Avstrija-Slovenija 2000-2006**

Številka ESRR programa	2000 CB 16 0 PC 002
Številka odločbe Komisije	K(2004)4154
Obdobje trajanja programa	2000-2006

Vir: Odločba Komisije K(2004)4154, 2004.

4.3.3.2 Prednostne naloge programov

Aprila 2000 je Komisija izdala smernice⁸⁵ za oblikovanje programov pobude Skupnosti INTERREG III, s katerimi je poudarila preference glede razvoja, upravljanja in vrednotenja programov v okviru te pobude. V smernicah je Komisija tudi postavila jasne pogoje, ki morajo biti zadoščeni v sklopu izvajanja pobude Skupnosti INTERREG III. Tako so morali biti programi, ki so želeli pridobiti sredstva iz evropskega proračuna, oblikovani na podlagi skupne strategije, skupnih prednostnih nalog in so morali zagotavljati skupno implementacijo programa.

V programskem obdobju 1994-1999 so programi imeli najmanj pet t. i. pod-programov oziroma prednostnih nalog, znotraj katerih so se nahajali številni ukrepi, ki pa pogosto zaradi nejasnosti in prevelike ambicioznosti niso dosegli zastavljenih ciljev. V tem programskem obdobju je zato mogoče opaziti trend zmanjšanja števila prednostnih nalog in ukrepov znotraj njih.

Kot novost v tem programskem obdobju je Komisija predstavila v vseh programih tehnično pomoč. Torej, vsak program mora 5-7% sredstev proračuna, namenjenega za izvajanje določenega programa, nameniti za posebno prednostno nalogo, imenovano tehnična pomoč. Ta prednostna naloga je izključno namenjena izvajalskim strukturam za potrebe uspešnega in učinkovitega izvajanja programa. Preko te prednostne naloge se zagotovi financiranje in obstoj Skupnega tehničnega sekretariata programa⁸⁶, izvajanje promocijskih aktivnosti programa, nakup osnovne opreme, vzpostavitev sistema spremljanja, najem zunanjih izvajalcev in podobno.

⁸⁴ Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo je bilo potrebno Skupni programski dokument revidirati v t. i. Program pobude Skupnosti ("Community Initiative Programme") INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006.

⁸⁵ Communication from the Commission to the Member States, 2000.

IRSKA-SEVERNA IRSKA

Strategija programa INTERREG IIIA Irska-Severna Irska izhaja iz analize prednosti in slabosti (*SWOT*⁸⁷ analize), ocene okolja v upravičenem območju, procesa medsebojnega usklajevanja, izkušenj iz pobude INTERREG II in splošnih ciljev, ki jih je predstavila Komisija v svojih smernicah (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Northern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 32).

Tako so programski cilji programa Irska-Severna Irska v zadnjem programskem obdobju naslednji (prav tam, str. 32):

"Spodbujanje povezanega trajnostnega regionalnega razvoja vzdolž upravičenega območja preko gradnje na napredku iz prejšnjih obdobj pobude INTERREG in preko upoštevanja strateške dimenzije čezmejnega razvoja, ki vključuje prednosti lokalnih skupnosti. Vse to bo moč doseči preko različnih aktivnosti, ki bodo temeljile na potrebni infrastrukturi in storitvah za ekonomski in socialni napredek."

Na podlagi teh ciljev so bile v tem programskem obdobju oblikovane naslednje štiri prednostne naloge (prav tam, str. 32-33):

- 1) Povezane strategije lokalnega razvoja
- 2) Podpora fizični infrastrukturi in okolju
- 3) Civilno mreženje in mreženje skupnosti
- 4) Tehnična pomoč

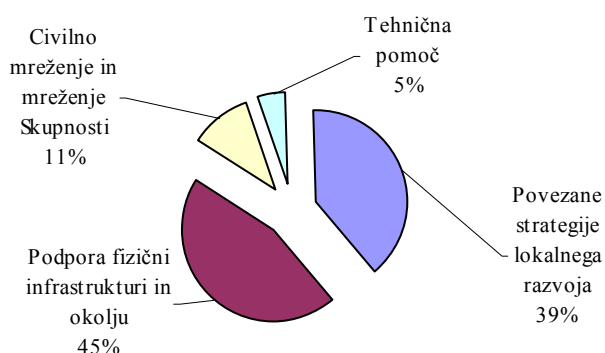
V grafu 7 je predstavljena razdelitev po posameznih prednostnih nalogah glede na deleže finančne alokacije iz sredstev ESRR. Razvidno je, da je v tem obdobju največji delež zopet namenjen infrastrukturi, najmanjši delež pa novi prednostni nalogi civilno mreženje in mreženje Skupnosti. Skupna finančna alokacija, ki jo je odobrila Komisija iz ESRR za vse prednostne naloge, skupaj znaša 134,4 milijonov EUR, kar je nekaj manj⁸⁸ kot v prejšnjem programskem obdobju (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Northern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 36).

⁸⁶ Skupni tehnični sekretariat naj bi po smernicah Komisije pomagal Organu upravljanja in Plačilnemu organu pri upravljanju njihovih odgovornosti (The INTERREG III Community Initiative: How to Prepare Programmes, 2003, str. 10).

⁸⁷ SWOT: *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*. Analiza notranjih (to so prednosti in slabosti) in zunanjih (to so priložnosti in nevarnosti) dejavnikov, ki vplivajo na oblikovanje strategije (Filipović, 2001, str. 220).

⁸⁸ V prejšnjem programskem obdobju so skupna sredstva iz različnih skladov znašala 156,9 milijonov EUR.

Graf 7: Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Irska-Severna Irska: Razdelitev deležev glede na posamezne prednostne naloge



Vir: INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Northern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 36-56.

AVSTRIJA-SLOVENIJA

"V prejšnjem programskem obdobju je bil glavni poudarek dan razvoju skupnih projektov in procesu vzpostavljanja čezmejnih stikov in struktur. Novi program pa se osredotoča na izgradnjo strategij za skupni prihodnji razvoj avstrijsko-slovenskega obmejnega območja, kakor je določeno v Programu pobude Skupnosti Avstrija-Slovenija".

(Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006, 2004, str. 61)

Iz zgornjega je razvidno, da gre za nadaljevanje vzpostavljenih povezav iz prejšnjega programskega obdobja, s poudarkom na intenzivnejšem medsebojnem sodelovanju.

Oblikovanje skupne strategije programa Avstrija-Slovenija za obdobje 2000-2006 temelji na (Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006, 2004, str. 61):

- Družbeno-gospodarski analizi in SWOT analizi upravičenega območja;
- Avstrijskem in slovenskem državnem programu;
- Izkušnjah iz programa v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIA;
- Smernicah Komisije za pobudo Skupnosti INTERREG III;
- Ugotovitvah razprav programskih teles, pristojnih organov in ključnih oseb na regionalni ravni.

Skupna strategija programa pa je (prav tam, str. 62):

- Stabilna rast na obeh straneh meje z jasnim poudarkom na procesu dohitevanja v državah pristopnicah;
- Skupna vizija celotnega regionalnega gospodarstva, družbena kohezija in dobri sosedski odnosi;
- Infrastruktura, ki bo lajšala prehajanje meja in bo usmerjena v prostorsko povezovanje programskih območij;

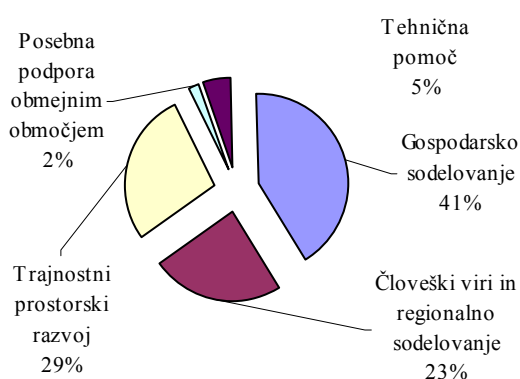
- Varstvo okolja, naravnih virov in potreb lokalnega prebivalstva;
- Gradnja čezmejnih institucij za regionalni razvoj in kulturno izmenjavo.

Kar obsežna skupna strategija programa se odraža v prednostnih nalogah in ukrepih, ki veljajo za to programsko obdobje. Torej, prednostne naloge programa so (prav tam, str. 72):

- 1) Gospodarsko sodelovanje
- 2) Človeški viri in regionalno sodelovanje
- 3) Trajnostni prostorski razvoj
- 4) Posebna podpora obmejnim območjem⁸⁹
- 5) Tehnična pomoč

V grafu 8 je predstavljena finančna porazdelitev glede na posamezne prednostne naloge programa Avstrija-Slovenija. Največji delež je tudi v tem programskem obdobju namenjen gospodarskemu razvoju, čeprav je nekoliko manjši⁹⁰, kot v okviru pobude Skupnosti INTERREG II; prednostni nalogi trajnostni prostorski razvoj ter človeški viri in regionalno sodelovanje pa predstavljata več ali manj podoben finančni delež v programu.

Graf 8: Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija: Razdelitev deležev glede na posamezne prednostne naloge



Vir: Programsko dopolnilo Programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006, 2004, str. 10-70

Skupna alokacija iz sredstev ESRR za program, odobrena s strani Komisije po letu 2004, ko se je na slovenski strani program PHARE CBC preoblikoval v pobudo Skupnosti INTERREG

⁸⁹ Evropska komisija je 25. julija 2001 sprejela odločitev, da se regijam v EU, ki mejijo na države kandidatke, dodeli skupno dodatnih 30.000.000 EUR, z namenom utrditi čezmejno sodelovanje na področju transporta, izobraževanja in medkulturnih izmenjav. S tem naj se v programih oblikuje posebna prednostna naloga, pomoč pa se lahko črpa le v starih državah članicah. V sklopu štirinajstih programov pobude Skupnosti INTERREG III, ki so prejeli to dodatno pomoč, je bil tudi program med Avstrijo in Slovenijo (Structural Funds: European Union Contributes an Additional Euro 30 million for Regions Bordering Candidate Countries, 2002, str. 1-2).

⁹⁰ V okviru pobude INTERREG II je delež za gospodarski razvoj znašal 55%.

IIIA, znaša 32,8 milijonov EUR, kar je znatno več kot v prejšnjem programskem obdobju⁹¹. V letih od 2000-2003 je slovenska stran prejela 10 milijonov EUR v okviru programa PHARE CBC za sodelovanje v skupnem programu. Ti podatki so predstavljeni v tabeli 17.

Tabela 17: Prikaz finančne alokacije programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija v obdobju 2000-2006

	AVSTRIJA (v mio EUR)	SLOVENIJA (v mio EUR)		PROGRAM AT-SI (v mio EUR)
	2000-2006	2000-2003	2004-2006	
INTERREG	28,7	0	4,7	33,4
PHARE CBC	0	10,0	0	10,0
SKUPAJ	28,7	10,0	4,7	43,4

Vir: Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija, 2004, str. 91 in interni viri.

4.3.4 Proces upravljanja in odločanja

Pravni okvir za upravljavsko strukturo v obdobju 2000-2006 predstavlja Uredba Sveta (ES) 1260/1999, ki v svojem 34. členu določa, da je za učinkovitost in pravilnost upravljanja in izvajanja programa odgovoren izključno Organ upravljanja.

Vendar pa v programih pobude Skupnosti INTERREG III še vedno igra pomembno vlogo Komisija preko svojih predstavnikov, ki so zadolženi za spremljanje posameznih programov. V tem obdobju v samih programih predstavniki Komisije nastopajo le kot opazovalci in ne kot del izvajalske strukture programov, kot se je dogajalo v prejšnjem programskem obdobju v programu Irska-Severna Irska.

Evropska komisija je oktobra 2002 izrazila pričakovanje, da bodo v programih med državami članicami in državami pristopnicami (kot je program med Avstrijo in Slovenijo) prve avtomatično prevzele vlogo Organa upravljanja (Informacija o poteku priprav izvedbenih aktivnosti na črpanje sredstev Strukturnih in Kohezijskega sklada v obdobju 2004-2006 s predlogi sklepov, 2003, str. 23).

S to odločitvijo je Komisija zagotovila nemoteno nadaljevanje izvajanja skupnih čezmejnih programov po vstopu novih držav članic v EU. To pomeni, da v bistvu ni bilo pogajanj o prevzemu vodenja upravljavskih struktur na mejah z novimi državami članicami. Tako je, ne glede na uspešnost in sposobnost vodenja programa v Avstriji, le-ta prevzela odgovornost za upravljanje in izvajanje čezmejnega programa med Avstrijo in Slovenijo v programskem obdobju 2000-2006.

⁹¹ Samo avstrijska stran je v prejšnjem programskem obdobju prejela 9 milijonov EUR iz sredstev ESRR, v tem

IRSKA-SEVERNA IRSKA

V upravičenem območju programa Irska-Severna Irska so se konec 1990-ih odvijale pomembne politične spremembe, ki so vplivale na oblikovanje programa in upravljavsko strukturo za obdobje 2000-2006. Eden takšnih mejnikov predstavlja t. i. "Good Friday Agreement", ki je bil podpisan leta 1998 za novo sodelovanje med severom in jugom države (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland-Northern Ireland: Operational Programme, 2000, str. 10).

Sodelovanje med severom in jugom je bilo podkrepljeno z ustanovitvijo t. i. Severno-južnega ministrskega sveta (*North/South Ministerial Council*). Ta Svet je vključeval ministre irske administracije juga in irske vlade, sestajal pa se je na plenarnih zasedanjih, ki so pokrivala 12 sektorjev. Torej, vloga Sveta je bila, da se združijo odgovornosti Severne Irske in vlade Irske preko pogovorov, sodelovanja in skupnih aktivnosti glede zadev skupnega interesa. Za uresničevanje dogovorov, sprejetih s strani ministrov, so bila zadolžena posebna telesa. Eno izmed šestih takšnih teles je bilo tudi Posebno telo za evropske programe (*Special EU Programmes Body*). To telo je bilo imenovano za Organ upravljanja in Plačilni organ za Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Irska-Severna Irska, pod svojim okriljem pa ima tudi Skupni tehnični sekretariat programa (prav tam, str. 10).

Z namenom, da se zagotovi potrebno ločevanje dela obeh organov⁹², je Plačilni organ lociran v Belfastu (Severna Irska), Organ upravljanja pa v mestu Monaghan (Irska). S tem pa ni določeno jasno ločevanje, kdo nosi celotno odgovornost za izvedbo programa. Namreč, pri drugih programih pobude Skupnosti INTERREG IIIA se Organ upravljanja in Plačilni organ vedno nahajata v tisti državi, ki je bila določena kot Organ upravljanja. Takšno pravilo zahteva tudi Evropska komisija.

"Ustanovitev Posebnega telesa za evropske zadeve modificira politično in administrativno ozadje s tem, da podaja skupno telo za sever in jug, kar zadeva pobude Skupnosti." (Laffan, 2001, str. 101).

Vendar pa program kljub desetletnim izkušnjam zaradi političnih razmer ni doživel takšnega začetka izvajanja, kot bi bilo moč pričakovati. Čeprav se je programiranje začelo že leta 1999, pa se program uradno ni začel izvajati do novembra 2002, kar pomeni, da so bila izgubljena skoraj tri leta izvajanja programa. Ključni analizirani vzroki za takšno zamudo so bili (Mid-term Evaluation of INTERREG IIIA: Final Report, 2003, str. 32):

programskem obdobju pa kar 28,7 milijonov EUR sredstev iz ESRR.

⁹² Uredba Evropske komisije dovoljuje, da se Organ upravljanja in Plačilni organ nahajata v isti instituciji, vendar pa morajo biti naloge obeh organov funkcionalno ločene.

- Oddaja prvega osnutka Programskega dokumenta⁹³ ni bila sprejemljiva s strani Evropske komisije zaradi številnih razlogov, med katerimi je bilo ključno pomanjkanje informacij, kar zadeva finančnih tokov in prednostnih nalog;
- Odločitev Posebnega telesa za evropske zadeve v povezavi s Posredniškimi telesi (*Implementing Agents*), da določijo izvajalske strukture na lokalni ravni⁹⁴ za izvajanje posameznih ukrepov znotraj prednostne naloge Civilno mreženje in mreženje Skupnosti;
- Posebno telo za evropske zadeve je bilo novo telo, odgovorno za izvajanje programa. To telo je prevzelo vlogo obeh Finančnih oddelkov iz prejšnjega programskega obdobja. Tako se je Posebno telo za evropske zadeve soočilo s strmo krivuljo učenja, kot tudi s potrebo, da privlači in obdrži delovno silo skozi programsko obdobje izvajanja programa pod pobudo INTERREG IIIA.

V programu Irska-Severna Irska imajo pomembno vlogo številna t. i. Posredniška telesa (*Implementing Agents*), ki so odgovorna za izvajanje posameznih ukrepov znotraj prednostnih nalog. Kljub številčnosti teh teles (več kot deset), obstaja med njimi visoka stopnja sodelovanja pri posameznih ukrepih na obeh straneh meje. Še več, izkazalo se je, da med temi telesi obstaja intenzivnejše čezmejno sodelovanje kot v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIA. Z namenom, da se zagotavlja dober pretok informacij, se izvajajo multilateralna srečanja na približno dva meseca (Mid-term Evaluation of INTERREG IIIA: Final Report, 2003, str. 37).

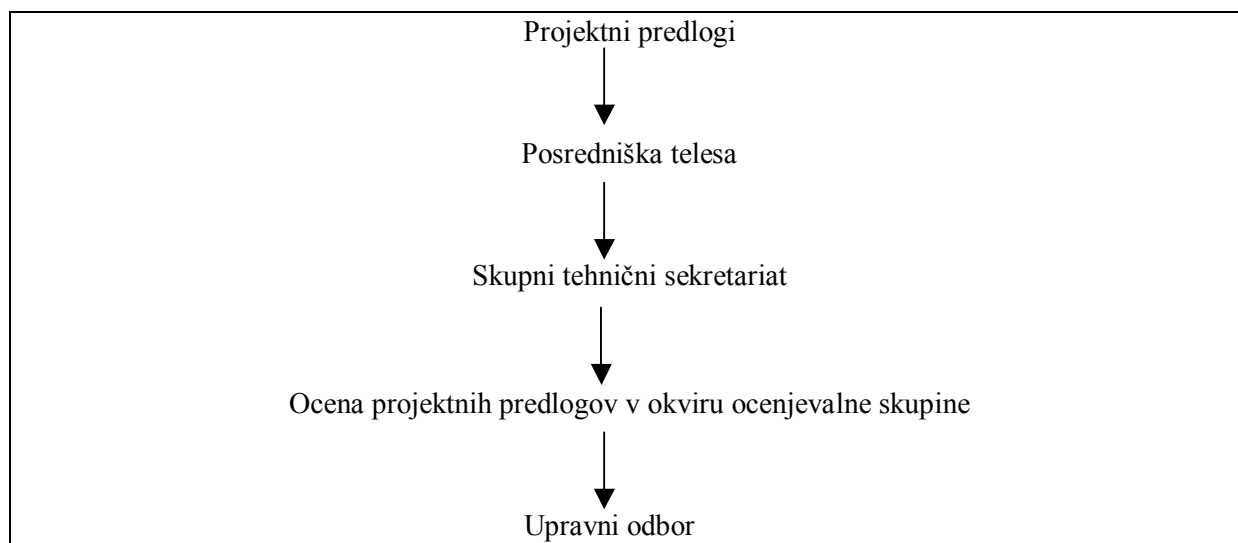
Novost v tem programskem obdobju predstavljajo t. i. ocenjevalne skupine (*Assessment Panels*), ki so oblikovane za vsak ukrep programa. Ocenjevalne skupine sestavljajo zunanji ocenjevalci oziroma osebe, ki niso del Posredniških teles. Njihova naloga je, da kar se da objektivno ocenijo projektne predloge (prav tam, str. 43).

Program Irska-Severna Irska ima oblikovan tudi Nadzorni odbor in Upravni odbor⁹⁵. Članstvo v teh odborih je enakovredno zastopano s strani obeh partnerjev, organizirano in vodeno pa s strani Organa upravljanja, torej Posebnega telesa za evropske zadeve. V obeh odborih Komisija nastopa kot opazovalec.

⁹³ Programski dokument pošlje Organ upravljanja v pregled in potrditev Evropski komisiji. Le-ta dokument preuči in poda svoje pripombe ali opazke v pisni obliki nazaj Organu upravljanja. Slednji mora nato dokument revidirati z upoštevanjem navodil Komisije. V primeru, da določene pripombe Komisije za sodelujoče države v programu niso sprejemljive, se sporne zadeve rešujejo preko pogajanj v Bruslju.

⁹⁴ Te strukture so sestavljene iz 16-ih vladnih oddelkov oziroma agencij (Mid-term Evaluation of INTERREG IIIA Final Report, 2003, str. 33).

**Preglednica 5: Koraki v procesu upravljanja in odločanja v programu pobude Skupnosti
INTERREG IIIA Irska-Severna Irska 2000-2006**



Vir: Mid-term Evaluation of INTERREG IIIA: Final Report, 2003, str. 45

AVSTRIJA-SLOVENIJA

V programskem obdobju 2000-2006 uredbe EU določajo pripravo Skupnega programskega dokumenta (*Joint Programming Document*⁹⁶) za oba programa čezmejnega sodelovanja - INTERREG IIIA in PHARE CBC. Tako so morale države partnerice že od samega začetka dalje oblikovati zares skupen dokument (Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006, 2004, str. 109).

Ta Skupni programski dokument je imel še posebno težo, saj je bila širitev EU leta 2004 pričakovana, kar je pomenilo, da je bilo potrebno oblikovati takšen dokument, katerega bo potrebno le v najmanjši meri preoblikovati na nove razmere po 1. maju 2004. To ni bil le interes držav, ki so doživele prehod iz programa INTERREG IIIA/PHARE CBC v program pobude Skupnosti INTERREG IIIA, ampak tudi zahteva Komisije. S tem si je Komisija tudi olajšala delo, saj je pregledala le določene dele Skupnega programskega dokumenta. To pomeni, da današnjega Programskega dokumenta ni še enkrat pregledovala v celoti, ampak le v delih, ki so morali biti revidirani.

Prvi začetki oblikovanja Skupnega programskega dokumenta segajo že v konec leta 1999, ko je bila ustanovljena dvostranska delovna skupina, ki je delovala kot Skupni nadzorni odbor. V tej skupini so v povezavi s strokovnjaki sodelovali pristojni organi iz obeh strani meje. Tako so avstrijsko stran sestavljali Urad predsednika vlade, ki v programu nastopa kot Organ upravljanja, predstavniki dežel Koroške in Štajerske ter tehnična podpora s strani nekaterih strokovnjakov. Slovensko stran pa so tedaj sestavljali predstavniki Agencije RS za regionalni razvoj iz oddelka za čezmejno sodelovanje v okviru programa PHARE ter tehnična podpora s

⁹⁵ Medtem ko je glavna naloga Nadzornega odbora spremljanje in nadziranje ustreznega izvajanja programa, pa je primarna naloga Upravnega odbora potrjevanje projektnih predlogov, ki naj bi se izvajali v okviru programa.

⁹⁶ Austria-Slovenia INTERREG IIIA-PHARE CBC: Joint Programming Document 2000-2006, October 2000.

strani strokovnjakov za program PHARE (Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006, 2004, str. 109).

Skupni programski dokument v okviru programov INTERREG/PHARE CBC za obdobje 2000-2006 je moral biti pripravljen v skupnem sodelovanju držav partneric. Sam dokument je moral vsebovati opise SWOT analize, ki je pokrivala obe strani meje, skupno strategijo za izvajanje programa in skupne prednostne naloge (Communication on the Impact of Enlargement on Regions Bordering Candidate Countries, 2001, str. 19).

Leta 2002 je postalo jasno, da bo med nove članice EU vstopila tudi Slovenija. Tako se je bilo potrebno pripraviti na nov sistem upravljanja s tem, da se preoblikuje predhodni program INTERREG IIIA/PHARE CBC v skupni program INTERREG IIIA, ki bo pokrival dve notranji meji EU.

Na tej podlagi je Skupni nadzorni odbor v začetku leta 2003 ustanovil novo delovno skupino ter njenim članom podelil mandat za začetek predhodnega postopka upravljanja. Tako so to delovno skupino na avstrijski strani sestavljali predstavniki Urada predsednika vlade ter predstavniki dežel Koroške in Štajerske, pridružili pa so se jim tudi člani na novo ustanovljenega tehničnega sekretariata. Na slovenski strani pa so se predstavniki precej zamenjali. Delovno skupino so namreč sestavljali predstavniki Agencije RS za regionalni razvoj, Službe Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, predstavniki Nacionalnega sklada pri Ministrstvu za Finance, predstavniki Urada RS za nadzor proračuna in dva predstavnika regionalne ravni iz Regionalne razvojne agencije Koroške in Regionalne razvojne agencije Podravje. Poleg predstavnikov obeh stani meja so bili v to delovno skupino kot opazovalci vabljeni tudi predstavniki Evropske komisije (Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006, str. 6).

Ta delovna skupina se je sestala štirikrat, poleg tega pa so bili organizirani različni sestanki in delavnice na obeh straneh meje z namenom, da bi kar najbolje preoblikovali Skupni programski dokument v Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA. Tako je bilo potrebno Skupni programski dokument, ki ga je potrdila Komisija, predelati v smislu širitve in skladno z ugotovitvami vmesnega vrednotenja. Predvsem je bilo potrebno ustanoviti oziroma dopolniti obstoječe upravljavske strukture v Sloveniji, s katerimi bi se lahko zagotovila skladnost postopkov z upravljavskimi strukturami v Avstriji (prav tam, str. 6).

Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006 je bil potrjen na Nadzornem odboru programa 29. septembra 2003 in v takšni obliki posredovan v potrditev Evropski komisiji (interni viri).

Skupni programski dokument je bil uspešno revidiran in ponovno potrjen z Odločbo Komisije 19. oktobra 2004⁹⁷. Tako bi lahko rekli, da od leta 2004 dalje ne gre več za dva ločena programa, ampak za dejansko skupni čezmejni program v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIIA.

Ocenjujem, da so bile slabe izkušnje zaradi neusklajenega vodenja iz prejšnjega programskega obdobja šola za izboljšave v smislu upravljanja na avstrijski strani. Tako v tem programskem obdobju ni več različnih Organov upravljanja, kar bi bilo tudi v nasprotju z uredbo Sveta (ES) 1260/1999, ampak je Organ upravljanja le eden, in sicer na državni ravni (Urad predsednika vlade na Dunaju). Deželna raven tako v tem programskem obdobju predstavlja "podaljšano roko" Organa upravljanja v vlogi Posredniških teles na Avstrijskem Koroškem in Štajerskem. S tem se je zelo zmanjšala zmeda v administrativnih postopkih, ki pomenijo olajšanje tudi za prijavitelje in izvajalce projektov na avstrijski strani.

K poenostavljenim upravljavskim strukturam je pripomoglo tudi dejstvo, da se v tem programskem obdobju pobuda Skupnosti INTERREG financira le iz enega Strukturnega sklada, to je Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), in ne več iz različnih skladov.

Čeprav so težnje Evropske komisije, da se upravljavske strukture iz centralne državne ravni prenesejo na upravičena območja programov, torej na regionalno raven, pa je Slovenija svojo odločitev o oblikovanju upravljavske strukture na državni ravni utemeljila v državnem razvojnem programu (Državni razvojni program Republike Slovenije 2001-2006, 2001, str. 175):

"Skladno s pogajalskimi izhodišči za področje regionalnega razvoja in Strukturnih skladov bo administrativna ureditev v Sloveniji temeljila na nacionalni in centralni ureditvi, kot edini logični, glede na sedanjo državno ureditev in število prebivalstva ter kratko programsko obdobje".

Tako je mandat za vodenje programov pobude Skupnosti INTERREG IIIA (in s tem tudi za program med Avstrijo in Slovenijo) s sklepom Vlade Republike Slovenije z dne 3. aprila 2003 dobila Agencija RS za regionalni razvoj (Sklep Vlade Republike Slovenije št. 915-13/201-6 z dne 3. aprila 2003), ki ima v tem programu poleg vloge Nacionalnega organa tudi vlogo Posredniškega telesa v svoji regionalni pisarni v Mariboru.

Čeprav je v tem programskem obdobju upravljavska zmeda med prijavitelji in izvajalci projektov v primerjavi s programom INTERREG IIA Avstrija-Slovenija zmanjšana, pa se včasih pojavlja zmeda med prijavitelji, ko gre za primerjavo upravljavskih postopkov kar zadeva Avstrijo in Slovenijo. Razlogov za to je več, med katerimi po mojem mnenju najbolj izstopajo naslednji:

⁹⁷ Odločba Komisije K(2004)4154, 2004.

- Neprimerljivost administrativne ravni v smislu dežele in regije;
- Različna vloga regionalnih razvojnih agencij v smislu pravnih okvirov⁹⁸;
- Različni postopki razpisovanja sredstev, kjer ima Avstrija odprt sistem (t.i. "Rolling System"), kar pomeni, da so sredstva vseskozi na voljo prijaviteljem v obliki enega večletnega razpisa, v Sloveniji pa gre zaradi pravnih postopkov za več razpisov, ki so odprti približno 2 meseca;
- Različni postopki ocenjevanja in izbire projektov predlogov na nacionalni ravni (v ocenjevalnih fazah pred Upravnim odborom);
- Različni viri financiranja projektov⁹⁹.

V okviru pobude Skupnosti INTERREG II je v programu Avstrija-Slovenija obstajal Skupni nadzorni odbor, ki je imel bolj informativno vlogo kot pa dejansko vlogo odločanja, predvsem za slovensko stran. V tem programskem obdobju so se naloge takšnega telesa razširile na dva odbora - Nadzorni odbor, ki ima nalogo spremljati in odločati o programskih zadevah, pomembnih dokumentih, in Upravni odbor, katerega glavna naloga je izbirati projekte, ki se bodo financirali iz programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA. V obeh odborih so enakovredno zastopani tako predstavniki Slovenije, kot tudi Avstrije. Tudi organizacija teh odborov leži na skrbi obeh stani po principu rotacije, kot ga določata Pravilnik za delovanje Nadzornega odbora programa Avstrija-Slovenija in Pravilnik za delovanje Upravnega odbora programa Avstrija-Slovenija¹⁰⁰.

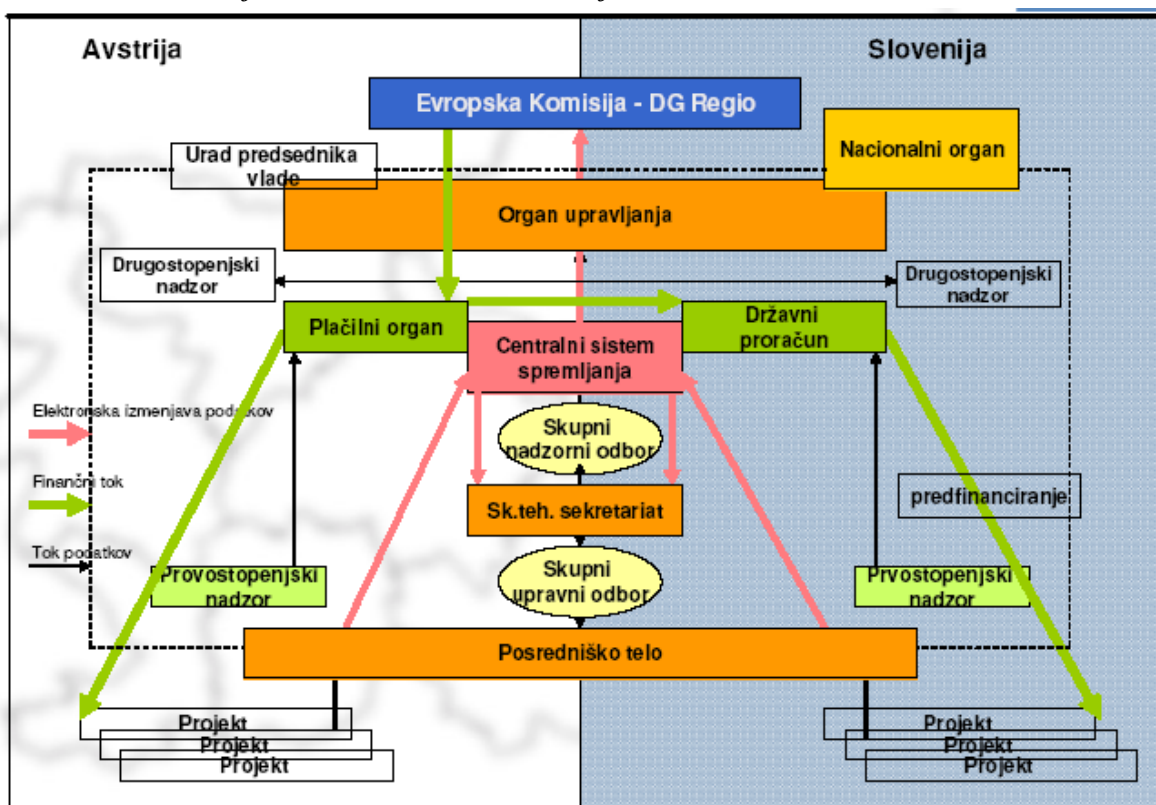
Upravljalvska struktura programa, kot velja od 2004 dalje za čezmejni program Avstrija-Slovenija 2000-2006, je predstavljena v preglednici 6.

⁹⁸ V Sloveniji imajo Regionalne razvojne agencije (RRA) v programih pobude Skupnosti INTERREG različne vloge. Po eni strani naj bi predstavljale pomoč državi na ravni, t.j. Agenciji RS za regionalni razvoj pri promoviranju programov na regionalni ravni in naj bi pomagale potencialnim prijaviteljem (npr. občine, zavodi ipd.) pri oblikovanju projektov v okviru teh programov; po drugi strani pa lahko RRA nastopajo kot prijavitelji, kar pomeni, da predstavljajo neposredno konkurenco drugim prijaviteljem na regionalni in lokalni ravni (npr. občinam, zavodom ...). Poleg tega morajo biti RRA kot predstavniki regionalne ravni vključeni v Nadzorne in Upravne odbore programov pobude Skupnosti INTERREG, kar jim daje neposredno prednost pred drugimi prijavitelji. Predvsem pri Upravnih odborih, ki imajo predvsem nalogo izbirati projekte, se kaže veliko navzkrižje interesov.

⁹⁹ V Avstriji se projekti financirajo s strani ESRR (največ 50%), ostala sredstva pa se morajo zagotoviti iz drugih virov (država, dežela, prijavitelj ...), medtem ko se v Sloveniji projekti financirajo iz sredstev ESRR (največ 75%) in zagotovljenih nacionalnih sredstev (največ 25%).

¹⁰⁰ Gre za dva dokumenta, ki nista dostopna širši javnosti, ampak le upravljaljskim strukturam ter udeležencem odborov.

Preglednica 6: Koraki v procesu upravljanja in odločanja v programu INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006 od leta 2004 dalje



Vir: Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija, 2004, str. 107

4.3.5 Projekti v okviru programov

Glede na dejstvo, da so projekti pri programih INTERREG IIIA šele v fazi izvajanja oziroma da razpisi za potrditev projektnih predlogov še potekajo, je na tej točki težko narediti zaključke o izvedenih projektih. Vseeno pa je mogoče to tematiko obdelati z nekoliko bolj strateškega vidika in ugotoviti, kaj določajo temeljni programski dokumenti v povezavi z izvedbo projektov v okviru posameznega programa.

IRSKA-SEVERNA IRSKA

Temeljni programski dokument programa Irska-Severna Irska določa, da se mora v obdobju 2000-2006 program osredotočiti na projekte, ki (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland/Northern Ireland: Operational Programme. 2000, str. 26):

- so načrtovani in izvedeni v duhu čezmejnosti;
- pomenijo dodano vrednost na lokalni ravni in brez pomoči Skupnosti ne bi bili izvedeni oziroma bi le s pomočjo nacionalnega programa predstavljali večje stroške za tisto lokalno skupnost.

Pomembno je tudi, da se prepreči podvajanje pomoči iz drugih programov ali pobud Skupnosti. Tako naj bi projekti v okviru tega programa sledili naslednjim kriterijem

(INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland/Northern Ireland: Operational Programme. 2000, str. 26):

- jasna dodana vrednost zaradi izvajanja čezmejnih aktivnosti;
- relevantnost za identificirano potrebo po izvajanju določenega projekta;
- sposobnost izmeriti učinke projekta;
- ni podvajanja z drugimi pobudami Skupnosti.

Nov program mora imeti strateške cilje in ne sme biti usmerjen le v projekte. To pomeni, da naj bi izbrani in finančno podprti projekti dopolnjevali širše okoljske strategije, predvidene za programsko obdobje 2000-2006 (INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland/Northern Ireland: Operational Programme. 2000, str. 29).

Prvi javni razpis za prednostne naloge 1.1, 1.2 in 1.3 se je odprl 20. novembra 2002. Vsi ostali javni razpisi v okviru preostalih prednostnih nalog so se odprli šele leta 2003 (INTERREG IIIA Annual Implementation Report 2002, 2002, str. 9-12).

Tekom leta 2003 se je Upravni odbor programa sestel kar šestkrat, pri čemer je bilo pet srečanj namenjenih sprejemanju odločitev glede projektov. Srečanja so bila organizirana zelo pogosto z namenom, da se dodelijo sredstva posameznim projektom. Tako je Upravni odbor programa v letu 2003 odobril projekte v vrednosti 64 milijonov EUR, kar predstavlja okoli 48% razpoložljivih sredstev programa iz ESRR (INTERREG IIIA Annual Implementation Report 2003, 2003, str. 8).

Vendar pa je program Irska-Severna Irska do konca leta 2003 črpal sredstva le iz prednostne naloge tehnične pomoči (prav tam, str. 8).

V povezavi s pripravljenimi in predloženimi projekti je vmesno vrednotenje programa podalo kritično oceno, kar zadeva časovni okvir izbire projektov in kakovost predloženih vlog. Namreč, po eni strani program sam po sebi nekoliko zaostaja v implementaciji in črpanju sredstev iz ESRR. Po drugi strani pa tega dejstva ne omili statistika, ki kaže visoko stopnjo zavrženih in zavrnjenih projektov. Tako je do vmesnega vrednotenja programa rezultat razpisov 137 ocenjenih vlog, od katerih jih je bilo zavrženih ali zavrnjenih kar 83 (Mid-term Evaluation of INTERREG IIIA: Final Report, 2003, str. 49).

Glede na dejstvo, da se ta program srečuje s 15-letnimi izkušnjami, je zgornji podatek presenetljiv. Menim, da predlagatelji projektov niso dobili dovolj natančnih navodil, kako pripraviti projektne vloge oziroma da upravljavška struktura ni namenila dovolj časa in energije obveščanju in informiranju o tem, kako pripraviti kakovostne projektne predloge ali pa ni pripravila dovolj jasne razpisne dokumentacije.

AVSTRIJA-SLOVENIJA

Kot že omenjeno, se je čezmejni program med Avstrijo in Slovenijo v tem programskem obdobju v letih 2000-2003 izvajal na podlagi dveh različnih programov, ki sta se kljub nekaterim temeljnim razlikam v procesnih postopkih skušala približati ideji skupnega programa.

Tako je do konca leta 2003 Upravni odbor programa zasedal šestkrat in skupno potrdil 131 projektov za sofinanciranje iz programa INTERREG IIIA (Hummelbrunner, 2003, str.46).

Programsko dopolnilo, revidirano leta 2004, predpisuje, da pri izboru projektnih predlogov v programu INTERREG IIIA prevladajo naslednji kriteriji (Programsko dopolnilo Programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006, 2004, str. 82):

- dodana vrednost projekta, ki se izraža preko pozitivnih učinkov na širšem območju programa;
- ocena kot ključni projekt v smislu spodbujanja nadaljnjih projektnih predlogov;
- posebni učinki, povezani z izvajanjem politik EU.

Zaradi časovnega zamika izvajanja programa INTERREG na avstrijski in slovenski strani, razpisovanje sredstev ni skupno oziroma istočasno. K tej odločitvi so poleg omenjenega razloga pripomogli tudi različni postopki razpisovanja sredstev. Avstrija namreč izvaja t. i. "Rolling System", kar pomeni, da objavi razpis le enkrat v programskem obdobju, pri čemer prejema in potrjuje projektne predloge brez časovne omejitve. Edina omejitev je pogodbeno vezana poraba sredstev. Slovenija zaradi proračunskih omejitev ne more izvajati takšnega sistema, ampak sledi sistemu objavljanja več javnih razpisov do porabe sredstev.

Tako je bil prvi javni razpis za zbiranje projektnih predlogov iz programa INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija v Sloveniji objavljen julija leta 2004. Na ta razpis je prispelo kar 87 projektnih predlogov s slovenske strani, kar kaže na visok interes sodelovanja slovenskih prijaviteljev v tem programu. Na prvem javnem razpisu je Slovenija razpisala kar 70% sredstev. Decembra istega leta se je sestal Upravni odbor programa, ki je potrdil 22 projektov, ki so se začeli izvajati že v letu 2005 (Interni viri).

4.3.6 Ključne ugotovitve

Programsko obdobje 2000-2006, ki je še v fazi izvajanja in v katerem se v okviru Strukturnih skladov izvaja pobuda Skupnosti INTERREG III, bo zagotovo zapisano v evropsko zgodovino kot eno tistih obdobj, katerega so prav na polovici izvajanja zaznamovale temeljite spremembe, povezane z nedavno širitvijo EU za kar deset novih držav članic. Za pobudo Skupnosti INTERREG III ta širitev ni predstavljala le izziva novim državam članicam, pač pa tudi izziv starim izkušenim državam članicam in tretjim državam, saj so bile v duhu širitve predstavljene številne nove pravne usmeritve s strani Evropske komisije:

povečal se je proračun za izvajanje pobude Skupnosti INTERREG III in oblikovali so se številni novi programi v sklopu čezmejnega sodelovanja.

Glede na podatke, da so "stari" programi v povprečju programiranju namenili precej časa in da so začeli z izvajanjem šele nekje sredi leta 2002, ter glede na dejstvo, da so se novi programi morali oblikovati precej hitreje, menim, da je zanimivo proučiti, kakšne razlike obstajajo med starimi in novimi programi.

Programsko obdobje 2000-2006 je še posebej razburljivo za Slovenijo, saj bi lahko skupni čezmejni program z Avstrijo razdelili na dve pod-obdobji – obdobje PHARE CBC in obdobje INTERREG.

Nekatere najbolj očitne razlike med obema oblikama pomoči so (Hummelbrunner, 2003, str.19):

- PHARE CBC sledi politiki letnega odobravanja projektov, medtem ko INTERREG temelji na večletnem programiranju;
- Razlike v postopkih sprejemanja odločitev;
- Razlike v pravilih upravičenosti stroškov, kar predstavlja še poseben izziv pri izvajanju skupnih projektov.

Vse našteje in druge ovire programa med Slovenijo in Avstrijo so predstavljale izziv pri uresničevanju politike Evropske komisije kar zadeva pristno čezmejno sodelovanje, odločanje, upravljanje in izvajanje programa.

Pri oblikovanju Skupnega programskega dokumenta sta imeli obe partnerici v mislih obdobje tranzicije in sta skušali oblikovati programski dokument v tem duhu. Leta 2004, ko je Slovenija prešla v program INTERREG v pravem pomenu besede, je bilo potrebno programski dokument spremeniti v program pobude Skupnosti. Priporočilo Komisije pri tem je bilo, da se v dokumentu omenijo le najtemeljitejše spremembe, predvsem kar zadeva strukturo in postopek upravljanja skupnega programa in njegovega izvajanja (Hummelbrunner, 2003, str. 16).

Medtem ko je bil cilj prejšnjega programskega obdobja v tem programu razviti prve "skupne" projekte in vzpostaviti čezmejne stike, je programski cilj tega obdobja razviti ekonomsko, socialno in miselno povezano obmejno območje. Slovenija tako v letih 2004-2006 skuša uresničiti nekatere ukrepe, ki niso bili v zadostni meri izkoriščeni v prejšnjih letih, in sicer na področju turizma, regionalnega sodelovanja ter prostorskega in okoljskega razvoja (prav tam, str. 15-16).

Menim, da so se izkušnje iz prejšnjega programskega obdobja pri kompleksnem sistemu upravljanja na avstrijski strani izkazale kot koristne, saj je avstrijska stran skušala nekoliko poenostaviti sistem upravljanja z bolj centraliziranim sistemom odločanja na ravni države, kar

zadeva izvajanje programa, upravljanje projektnega nivoja pa je prepustila obema deželama. Vseeno pa se administrativni postopki na deželni ravni še vseeno med seboj razlikujejo, kar pri kompleksnem programu kot je INTERREG, predstavlja še dodatno oviro (Štajerska za postopek podpisovanja pogodb porabi v povprečju 82 dni, medtem ko Koroška porabi v povprečju kar 168 dni)¹⁰¹.

Slovenija je v novo programsko obdobje prenesla izkušnje iz upravljanja programa PHARE, popolnoma na novo pa je morala vzpostaviti in osvojiti politiko sistema upravljanja, kot ga je zahtevala Evropska komisija pri izvajanju pobude INTERREG.

Časovni zamik programa pa ne povzroča težav le upravljavskim strukturam na obeh straneh meje, pač pa tudi predlagateljem in izvajalcem projektov. Vmesno vrednotenje programa je pokazalo, da je na avstrijski strani v zadnjih dveh letih upadel interes za predložitev projektnih predlogov. Izkazalo se je, da so administrativni postopki za številne predlagatelje projektov preveč kompleksni. Situacijo pa dodatno otežujejo še dolgotrajni postopki potrjevanja projektov, ki so skušali združiti finančna instrumenta PHARE in INTERREG (Hummelbrunner, 2003, str.29).

V preostanku programskega obdobja slovenski prijavitelji izkazujejo velik interes po oblikovanju in izvajanju skupnih projektov z avstrijskimi partnerji. Prvi javni razpis v Sloveniji je pokazal pozitivne rezultate, na kar nakazuje že število oddanih projektnih predlogov. Vseeno pa časovno različno razdeljevanje sredstev ne omogoča programu oblikovanja pretiranega števila skupnih čezmejnih projektov.

Kljub večletnim izkušnjam in izvajanju skupnega programa med Irsko in Severno Irsko, je vmesno vrednotenje programa podalo kritično oceno kar zadeva projektne ravni. Namreč, do konca septembra 2003 je bilo v programu potrjenih (še ne pogodbeno vezanih) 49 projektov v vrednost 15% celotne alokacije programa (Mid-term Evaluation of INTERREG IIIA: Final Report, 2003, str. 4).

Dolgoletne izkušnje programu Irska-Severna Irska tudi niso pripomogle k načrtovanju pravočasnega programiranja, saj je bil program uradno potrjen šele novembra leta 2002, kar pomeni, da se je programsko obdobje "zmanjšalo" za skoraj tri leta. K temu so nedvomno pripomogle institucionalne in politične spremembe v programskem območju (prav tam, str. 4).

Skratka, primerjava obeh programov v programskem obdobju 2000-2006 je pokazala, da tudi večletne izkušnje z upravljanjem programa ne prinašajo uspeha, če se izkušen kader "porazgubi" zaradi političnih, kadrovskih ali drugih sprememb. Ugotovila sem tudi, da samo oblikovanje programa ne prinaša rezultatov na področju izvajanja projektov in posledično pri

¹⁰¹ Hummelbrunner, 2003, str. 49.

črpanju finančnih sredstev, temveč da je potrebo tudi kakovostno upravljanje in vodenje javne administracije na projektnem nivoju.

5. SKLEP

Vsaka država je omejena z geografsko določenimi mejami, ki to državo ločujejo od sosednjih držav. Takšne meje Evrope so rezultat zgodovinskih političnih odločitev in dogodkov. Zato lahko meje pojmujeemo tudi kot politične meje, saj poleg velikosti teritorija države določajo tudi suverenost posamezne države. Po drugi svetovni vojni se je v Evropi začela razvijati težnja po integraciji držav, kar je posledično vodilo k zmanjšanju pojmovanja meja, ki so predstavljale ovire in ločevanje med državami. V Evropi so danes meje držav sprejete s strani prebivalstva in njihovih nacionalnih avtoritet. Še vedno pa obstajajo nekatere sporne meje, kar pomeni izziv za pospeševanje čezmejnega sodelovanja med državami. Gre torej za spodbujanje regionalnega razvoja med sosednjimi mejnimi regijami držav.

Z nastankom in širjenjem EU so se meje, predvsem notranje, začele "brisati". Posledično so se med posameznimi državami začele kazati velike ekonomske in socialne razlike. Te razlike nimajo le meddržavnega značaja, ampak so vidne že na ravni posameznih regij, še posebej tistih, ki so oddaljene od urbanih modernih središč. Takšne razvojne razlike znotraj EU pa danes pomenijo glavno oviro trajnostnega razvoja Evropske skupnosti kot celote.

Pomoč k zmanjšanju razvojnih razlik med različnimi območji EU predstavlja kohezijska politika. Le-ta predstavlja zelo pomembno področje delovanja držav članic EU in je bistveni element doseganja socialne in ekonomske kohezije. Kohezijska politika danes deluje po sistemu finančne solidarnosti preko različnih finančnih instrumentov kot so Strukturni skladi, Kohezijski sklad, Evropska investicijska banka in drugi finančni instrumenti. Med omenjenimi instrumenti Strukturni skladi zavzemajo posebno mesto, saj je vpliv teh skladov na razvoj posamezne regije lahko odločilen. Tako preko Strukturnih skladov države članice EU družno podpirajo razvoj šibkejših regij.

Strukturni skladi imajo na ravni EU natančno določene cilje, ki so temelj za razdelitev sredstev evropskega proračuna za namene Strukturnih skladov, koncept delovanja teh skladov znotraj posameznih držav pa temelji na dogovorjenih prednostnih nalogah. Danes obstajata dve ravni prednostnih nalog; in sicer regionalna oziroma nacionalna raven, kjer se financirajo izzivi na ravni posameznih držav članic, ter raven Skupnosti, kjer se financirajo prednostne naloge, izražene v obliki t.i. pobud Skupnosti za reševanje širših izzivov Skupnosti (Mrak, 2004, str. 47).

Pobude Skupnosti danes tvorijo skupek specifičnih instrumentov kohezijske politike in dopolnjujejo aktivnosti Skupnosti. Prve pobude Skupnosti so bile oblikovane že leta 1986 z namenom zmanjšati regionalne razlike tedanje Skupnosti, ki so se pokazale kot posledica priključitve Španije in Portugalske EU. Dvajsetletnico obstoja pobud Skupnosti so spremljale številne vsebinske spremembe. Tako se je v programskem obdobju 1989-1993 izvajalo kar petnajst pobud Skupnosti, danes pa se izvajajo le še štiri. V pričujočem delu sem se osredotočila na eno pobudo Skupnosti, in sicer na pobudo Skupnosti INTERREG, ki preko

čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja med posameznimi državami prispeva k zmanjšanju razvojnih razlik med mejnimi regijami.

Kljub temu, da se Slovenija v pravi meri spoznava s to pobudo šele z vstopom v EU, pa ima pobuda za sabo že lepo zgodovino. Pobudnica prvih pobud Skupnosti je bila Evropska komisija, ki je preko svojih programov namenila finančna sredstva za reševanje specifičnih problemov. V različnih programskih obdobjih in politikah so se oblikovale in opuščale številne pobude Skupnosti, ki razen redkih izjem niso doživele kontinuiranega razvoja. Ena izmed takšnih izjem je prav gotovo pobuda Skupnosti INTERREG. S pomočjo kronološkega pregleda pobud Skupnosti preko treh programskih obdobj in medsebojne primerjave pobud Skupnosti sem ugotovila, da je *pobuda Skupnosti INTERREG vsebinsko in finančno najpomembnejša med pobudami Skupnosti*. Pobuda Skupnosti INTERREG je namreč skozi svoj razvoj napredovala tako v vsebinskem (konstantno večanje števila operativnih programov; vključevanje novih držav članic, držav pristopnic in tretjih držav; dodana vrednost tako v smislu medsebojnega povezovanja regij preko različnih sklopov sodelovanja), kot tudi v finančnem pogledu (konstantno večanje finančnih sredstev za izvajanje programov).

V zadnjih letih EU je bilo veliko govora o nasprotujočih si principih: na eni strani se podpira "brisanje meja" znotraj Unije, na drugi strani pa se kažejo vedno večje težnje po zaostrovanju postopkov na zunanjih mejah EU zaradi različnih dejavnikov, med katerimi najbolj izstopata organiziran kriminal in nezaželene migracije. Vendar kljub povečanemu odpiranju meja in prostemu gibanju znotraj EU ostajajo meje nekakšen simbol identitete narodov, družb in politik. To pa je razlog, da lahko na podlagi organiziranega sodelovanja med državami mejne, velikokrat zapostavljene in manj razvite regije gradijo na dobrem sodelovanju. Primer takšnega sodelovanja je moč najti v načrtnem čezmejnem sodelovanju.

Pobuda Skupnosti INTERREG kot jo poznamo v tretjem programskem obdobju njenega izvajanja, poleg začetnega čezmejnega¹⁰² sodelovanja dopušča državam članicam tudi sodelovanje na transnacionalnem¹⁰³ in medregionalnem¹⁰⁴ nivoju. Kljub temu predstavlja čezmejno sodelovanje za EU in države članice največji izziv, kar dokazujejo tudi finančna sredstva, namenjena tej obliki sodelovanja (povprečno države namenjajo okoli 67% sredstev tej obliki sodelovanja, preostanek pa namenjajo drugima dvema oblikama sodelovanja). Jasnih razlogov za takšno odločitev posameznih držav ni mogoče neposredno zaslediti v literaturi, vendar pa izkušnje kažejo, da številni projekti znotraj transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja pomenijo nekakšno podlago za projekte v sklopu čezmejnega sodelovanja. V pričajučem delu sem ugotovila, da čezmejno sodelovanje tudi kronološko

¹⁰² Čezmejno sodelovanje pomeni, da so sredstva pomoči namenjena izboljšanju sodelovanja med sosednjimi državami in njihovimi mejnimi regijami, ki so zaradi meja pogosto zapostavljene.

¹⁰³ Transnacionalno sodelovanje obsega velike skupine regij EU, ki so geografsko med seboj povezane, pri čemer se financirajo projekti, ki so namenjeni izboljšanju prostorskega razvoja Skupnosti.

¹⁰⁴ Medregionalno sodelovanje povezuje ozemeljske skupnosti, pri čemer ni nujno, da regije mejijo ena na drugo; namenjeno pa je predvsem medsebojnemu sodelovanju različnih regij in izmenjavi izkušenj.

spremlja cilje pobude Skupnosti INTERREG od začetka njenega izvajanja do danes. To pa je zadosten razlog za trditev, da predstavlja *čezmejno sodelovanje najpomembnejši cilj, ki ga skuša doseči pobuda Skupnosti INTERREG*.

"Brisanje meja" in posledično "gradnja mostov" med državami Evropske skupnosti je moto, ki ga promovira politika pobude Skupnosti INTERREG. Vsekakor pa je sodelovanje "brez meja" zapleten in le redko spontan proces. Zato tudi dolgo časa različne vodstvene strukture v Evropi niso bile vajene takšnega sodelovanja. Namreč, tudi ko so predsodki iz preteklosti posameznih držav in nacij pozabljeni, še vedno ostajajo ogromne ovire, ki jih je potrebno obiti. Le-te se pojavljajo na področju političnih institucij, pravne strukture, tehničnih in okoljevarstvenih standardov in nenazadnje sistema administracije.

Pri ugotavljanju pomembnosti oziroma vpliva posameznega ekonomskega dejavnika v neki državi ali regiji se pogosto uporabljajo različni ekonomski kazalniki. Vendar pa bi bilo trend pobude Skupnosti INTERREG v smislu čezmejnega sodelovanja v neki državi nesmiselno meriti preko splošnih ekonomskih kazalnikov. Namreč, samo čezmejno sodelovanje na negospodarskem področju je potrebno razumeti v smislu okolja, v katerem se nahajajo posamezni programi pobude Skupnosti INTERREG. Relevantni elementi za ugotavljanje učinkovitosti pobude INTERREG vključujejo politične, strateške in institucionalne spremembe. Menim, da je tudi zavajajoče ocenjevati učinkovitost čezmejnega sodelovanja na nekem območju zgolj na podlagi stopnje porabe sredstev, saj ima implementacija različnih programov različno časovno dinamiko, različno institucionalno strukturo in različne pravne okvire. Tovrstne zaključke sem ponazorila s študijo primera skozi dve programski obdobji (1994-1999 in 2000-2006) dveh zelo različnih čezmejnih programov med Irsko in Severno Irsko ter med Avstrijo in Slovenijo.

V primerjavi z drugimi državami članicami EU je Slovenija relativno majhna država tako z geografskega vidika, kot tudi z vidika njene populacije. Kljub temu obstajajo regionalne razlike med severom in jugom države ter med njenim vzhodom in zahodom. Prav z namenom zmanjšanja teh razlik je Slovenija z letom 2004 začela izvajati programe pobude Skupnosti INTERREG na področju čezmejnega sodelovanja. Sredstva, ki so namenjena tej obliki sodelovanja ne zadevajo le evropskega proračuna, ampak vključujejo tudi črpanje iz domače blagajne. Zato me je še toliko bolj zanimalo vprašanje, ali je slovenska administracija sposobna učinkovito izvajati takšne programe.

Programsko obdobje 1994-1999 oziroma obdobje izvajanja pobude Skupnosti INTERREG II so zaznamovale številne spremembe takratne Evrope, od katerih je bila najvplivnejša širitev EU leta 1995 za tri nove države članice. To je posledično pomenilo tudi spremembe za samo pobudo INTERREG v smislu povečanja števila njenih meddržavnih programov in razpoložljivih sredstev. Program pobude Skupnosti INTERREG IIA Irska-Severna Irka je v tem programskem obdobju lahko gradil na izkušnjah, saj se je program izvajal že v predhodnem programskem obdobju. Tako je enega pomembnih dejavnikov prav gotovo

predstavljaj izkušen kader na področju upravljanja in vodenja samega programa. Vendar pa je v literaturi moč zaslediti presenetljive ugotovitve, da je bila ekonomska donosnost programa v tistem obdobju majhna. Namreč kljub izkušenemu kadru je predstavljal glavni izziv administracije zgraditi učinkovito čezmejno institucionalno strukturo za uspešno sodelovanje. Izkazalo se je, da je omenjeni program služil kot pomembna krivulja učenja številnim akterjem kar zadeva sodelovanje z Evropsko komisijo in sodelovanje partnerjev na obeh straneh meje.

V programsko obdobje izvajanja pobude Skupnosti INTERREG II je po širitvi EU vstopila tudi Slovenija preko nekoliko umetno povezanega programa INTERREG IIA Avstrija-Slovenija, kjer je bila Slovenija v program vključena preko predpristopne pomoči PHARE CBC. Seveda je bil to nov program in prva izkušnja s čezmejnimi sodelovanjem na upravičenem območju tako za Avstrijo, kot tudi za Slovenijo. Rezultat pomanjkanja izkušenj se je kazal v zares nizki stopnji povezanosti upravljaljskih struktur. Poleg težav zaradi pomanjkanja izkušenega kadra za upravljanje programa, se je pojavil tudi problem vključevanja zunanje meje, to je takratne Slovenije, v program in s tem povezano neskladnostjo pravil za izvajanje pobude INTERREG in programa PHARE CBC, ki je veljal za Slovenijo. Ugotovila sem, da je to obdobje za program med Avstrijo in Slovenijo veljalo kot pilotno obdobje, ki pa ni bilo brez dodane vrednosti. Namreč, bolj kot neka ekonomska vrednost programa je stopila v ospredje dodana vrednost priprave javne administracije za naslednje programsko obdobje tako na avstrijski, kot tudi na slovenski strani.

Programsko obdobje 2000-2006, ki je še v fazi izvajanja in v katerem se v okviru Strukturnih skladov izvaja pobuda Skupnosti INTERREG III, bo zagotovo zapisano v evropsko zgodovino kot eno tistih obdobj, katerega so prav na polovici izvajanja zaznamovale temeljite spremembe, povezane z nedavno širitvijo EU za kar deset novih držav članic. Za pobudo Skupnosti INTERREG III ta širitev ni predstavljala le izziva novim državam članicam, pač pa tudi izziv starim izkušenim državam članicam in tretjim državam, saj so bile v duhu širitve predstavljene številne nove pravne usmeritve s strani Evropske komisije: povečal se je proračun za izvajanje pobude Skupnosti INTERREG III in oblikovali so se številni novi programi v sklopu čezmejnega sodelovanja.

V to programsko obdobje je program Irska-Severna Irska stopil s tradicijo in znanjem, pridobljenim tekom dobrega desetletja izvajanja. Toda presenetljivo sem ugotovila, da dolgoletne izkušnje programu Irska-Severna Irska niso pripomogle k načrtovanju pravočasnega programiranja, saj je bil program uradno potrjen šele novembra leta 2002, kar pomeni, da se je programsko obdobje "zmanjšalo" za skoraj tri leta. Razlog za to namreč leži v institucionalnih in političnih spremembah, ki so zadele programsko območje. Tako se je v tem primeru pokazalo, da tudi večletne izkušnje z upravljanjem programa ne prinašajo uspeha, če se izkušen kader "porazgubi" zaradi političnih, kadrovskih ali drugih sprememb.

Programsko obdobje 2000-2006 je še posebej razburljivo za Slovenijo, saj bi lahko skupni čezmejni program z Avstrijo razdelili na dve pod-obdobji – obdobje PHARE CBC in obdobje INTERREG III.

Izkušnje Avstrije iz prejšnjega programskega obdobja so se izkazale kot koristne, saj je zelo ambiciozni sistem upravljanja avstrijska stran v tem programskem obdobju skušala nekoliko poenostaviti.

Slovenija pa je v novo programsko obdobje prenesla izkušnje iz upravljanja programa PHARE CBC, tako da je bil del administracije v zadnjih nekaj letih že do neke mere v pripravljalni fazi. Vseeno pa je morala Slovenija popolnoma na novo vzpostaviti in osvojiti politiko sistema upravljanja, kot ga zahteva Evropska komisija pri izvajanju pobude Skupnosti INTERREG. Zato menim, da je postavitve ustrezne administrativne strukture za učinkovito izvajanje programov Skupnosti dolgotrajen proces, ki zahteva učinkovito in izkušeno delovno silo ter jasno definiran in transparenten sistem izvajanja.

Glede na ugotovitve, da upravljanje čezmejnih programov v okviru pobude Skupnosti INTERREG predstavlja dodatne izzive javni administraciji zaradi mednacionalne dimenzije, delitve med-državne alokacije sredstev, ki morajo biti izrabljena za skupne aktivnosti, lahko zaključim, da je Slovenija v zelo kratkem času uspela obdržati korak z mnogo bolj izkušenimi državami na področju čezmejnega sodelovanja. Vsekakor pa se je na primeru primerjave dveh programov skozi dve programske obdobji pokazalo neizpodbitno dejstvo, da *učinkovita organizacija javne uprave igra ključno vlogo pri uspešnem izvajanju čezmejnega sodelovanja*.

Nenazadnje sem ugotovila, da je pobuda Skupnosti INTERREG s svojim razvojem in skoraj dvajsetletno tradicijo "prisilila" države članice, da njihova javna uprava ni postala rigidna v svojih postopkih ter da je preko skupnih programov skrbela za nacionalno in meddržavno povezanost in komplementarnost na nivoju programskega in projektnega upravljanja.

Dandanes so v Sloveniji kratkoročna pričakovanja, povezana z izvajanjem Strukturnih skladov in koriščenjem sredstev iz Strukturnih skladov ter posledično iz pobude Skupnosti INTERREG zelo visoka, še posebej v manj razvitih regijah. Vendar pa je študija primerov pokazala, da prava dodana vrednost in rezultat dela na področju pobude Skupnosti INTERREG pogosto nista vidna takoj, ampak šele v daljšem časovnem obdobju.

LITERATURA

1. Aristovnik Aleksander: EU Regional Policy Reform and Slovenia. Naše gospodarstvo - Revija za aktualna gospodarska vprašanja, Maribor, 49 (2003), 5-6, str. 395-417.
2. Bachtler John et al.: Mid-term Evaluation of the INTERACT 2002-2006 Community initiative programme – draft Final report to the Austrian Federal Chancellery. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. January 2004. 94 str.
3. Hummelbrunner R. in Kobal J.: Mid-term Evaluation of the Community Initiative Programme INTERREG IIIA Austria-Slovenia (Final Report). ÖAR-Regionalberatung, Gradz, 19.12.2003. 81 str.
4. Laffan Brigid in Diana Payne: Creating Living Institutions – EU Cross-border Co-operation after Good Friday Agreement. UCD: Institute for British-Irish Studies, May 2001.
5. Lambertz K. H.: INTERREG I/II: Cross-border Co-operation – Euregion Meuse-Rhine: Implementation and Management in Practice, 9.10.2003.
[URL:http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/nov1999/brussels/lambert_en.pdf]
6. Mrak Mojmir et al.: Kohezijska politika Evropske unije. Samozaložba, Ljubljana 2004. 160 str.
7. Šušteršič Janez et al.: Slovenija v novem desetletju: trajnost, konkurenčnost, članstvo EU – Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 20001-2006: Povzetek. Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, 2001.
8. Taylor Sandra, Olejniczak Karol and Bachtler John: A Study of the Mid-term Evaluations of INTERREG Programmes for the Programming Period 2000-2006. European Policies Research Centre, Glasgow UK, November 2004. 146 str.
9. Tondl Gabriele: Convergence After Divergence? Regional Growth in Europe. Springer Wien New York, 2001. 347 str.
10. Toplak Cirila: Združene države Evrope - zgodovina evropske ideje. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2003. 158 str.
11. Wostner Peter et al.: Kako do denarja EU. GV založba, Ljubljana, 2005. 283 str.

VIRI

1. Austria-Slovenia INTERREG IIIA-PHARE CBC: Joint Programming Document 2000-2006, October 2000. 66 str.
2. Communication from the Commission to the Member States of 28 April 2000 laying down guidelines for a Community initiative concerning trans-European co-operation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory INTERREG III (2000/C 143/08). Official Journal of the European Union (C 143/6), 24 str. [URL: <http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/444865>]
3. Communication from the Commission: Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument (COM(2003) 393), 1. julij 2003. 14 str.
4. Communication on the impact of Enlargement on Regions Bordering Candidate Countries – Community Action for Border Regions. Cohesion Report 2001. EUROSTAT, DG EMPL and DG ECFIN. 27 str.
5. Community Initiative Budget Allocation Delayed.
[URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions2_en.htm]
6. Community Initiative INTERREG II 1994-1999: An Initial Evaluation, January 2000. 4 str. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/informt/interreg_en.pdf]
7. Council Regulation (EC) No. 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds. Official Journal of the European Communities (L 161/1), 26.6.1999. [URL: <http://www.interact-eu.int/download/application/pdf/444854>]
8. Court of Auditors on the Programming of the Community Initiative Concerning Trans-European Cooperation – INTERREG III (Together with the Commission's Replies): Special Report No. 4/2004 (2004/C 303/01), 7.12.2004.
9. Description of the Management and Control System - Neighbourhood Programme Slovenia-Hungary-Croatia 2004-2006. May 2005. 25 str.
10. Državni razvojni program Republike Slovenije 2001-2006. Ministrstvo za gospodarstvo. Ljubljana, 2001. [URL: <http://www.gov.si/arr/9razno/1dr3.html>]
11. Evropsko pravo: Zbirka gradiv šole evropskega prava. Založniška hiša Primath, Ljubljana 2004. Str. 737-844.

12. Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): General Summary Report. LRDP in association with IFG, OIR, KANTOR, IDOM et al., December 2003 (Revised).
[URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/inte2/inte2.htm]
13. Ex-post Evaluation of the INTERREG II Community Initiative (1994-1999): Group 12. Österreichisches Institut für Raumplanung, 2000.
14. Filipović Nenad et al: Slovar poslovnih izrazov v angleščini in slovenščini. Založba Mladinska knjiga, Ljubljana, 2001. 374 str.
15. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/voletb_en.htm
16. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/voletc_en.htm
17. <http://europa.eu.int/comm/regional-policy/interreg3/documents/prog-en.pdf>
18. http://europa.eu.int/institutions/comm/index_sl.htm
19. <http://evropa.gov.si/evroslovar/kratice/>
20. http://www.eca.eu.int/eca/mission/eca_mission_index_sl.htm
21. <http://www.gov.si/svrp/3str/pdf/sistem-Strukturnih-skladov.pdf>
22. <http://www.interact-eu.net/479156/479345/513333/0>
23. Inforegio News – Newsletter No. 2. New Community Initiatives 1994-1999: ECU 13,45 billion. March 1994.
[URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/document/pdf/document/newsletter/02_94.pdf]
24. Inforegio Panorama: Second Progress Report on Economic and Social Cohesion. No. 9, March 2003.
25. Informacija o poteku priprav izvedbenih aktivnosti na črpanje sredstev Strukturnih in Kohezijskega sklada v obdobju 2004-2006 s predlogom sklepov, 1.4.2003. 25 str.
26. Informacija Vladi Republike Slovenije o pripravah za izvajanja pobude Skupnosti INTERREG III v Republiki Sloveniji, 4.5.2004. 26 str.
27. Interni dokumenti Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj.

28. INTERREG – An Assessment of needs by INTERACT, February 2004.
[URL: <http://www.interact-eu.net/download/application/pdf/561329>]
29. INTERREG IIIA Annual Implementation Report 2002, Special EU Programmes Body, 2002. 21 str.
[URL: <http://www.seupb.org/documents/INTERREG%20DOCS/AIR%202002.doc>]
30. INTERREG IIIA Annual Implementation Report 2003, Special EU Programmes Body, 2003. 30 str.
[URL: <http://www.seupb.org/documents/INTERREG%20DOCS/AIR%202002.doc>]
31. INTERREG IIIA Programme 2000-2006 Ireland/Northern Ireland: Operational Programme, 2000. 100 str.
[URL: <http://www.seupb.org/documents/INTERREG%20DOCS/AIR%202002.doc>]
32. INTERREG IIIB in ESPON. [URL: http://interreg.gov.si/start_krasl.php], 13.7.2005. 2 str.
33. Kohezijska politika Evropske Unije: Umestitev s sklop javnih financ EU, december 2004.
[URL: <http://miha.ef.uni-lj.si/rcef/kpeu/index.asp?pg=predstavitev/umestitev>]
34. Management and Monitoring of Structural Programmes, 6.8.2003
[URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prord3_en.htm]
35. Mid-term Evaluation of INTERREG IIIA: Final Report. Special EU Programmes Body, Price Waterhouse Coopetr, November 2003. 101 str.
36. Neighbourhood Programmes 2004-2006: Implementing Guidelines for INTERREG/TACIS and INTERREG/CARDS borders, 11 June 2004. 17 str.
37. Novo partnerstvo za kohezijo: približevanje, konkurenčnost, sodelovanje - Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, Luksemburg, 2004. 206 str.
38. Odločba Komisije K(2004)4154 z dne 19. oktobra 2004 o spremembi Odločbe K(2001)2043 z dne 6. avgusta 2001 o odobritvi programa Avstrija-Slovenija v okviru pobude Skupnosti program INTERREG III med Republiko Avstrijo in Republiko Slovenijo. 4 str.
39. Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija. Marec 2004. 110 str.
[URL: <http://www.gov.si/arr/4eu-p/1p-8-interreg-a-new2.html>]

40. Programsko dopolnilo Programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija 2000-2006, Na podlagi Odločbe Komisije C (2001) 2043 z dne 6. avgusta 2001 in revidirano z Odločbo Komisije C(2004) z dne 19. oktobra 2004.
[URL: <http://www.gov.si/arr/4eu-p/1p-8-interreg-a-new2.html#d2>]
41. Reform of Economic and Social Cohesion policy: The Contribution of the Republic of Slovenia. August, 2003.
[URL:http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/document/futur/member/memo_slovenia_en_pdf]
42. Reform of the Structural Funds – Comparative Analysis: 1994-1999 and 2000-2006 periods, DG Regional Policy, February 2000. 31 str.
[URL:http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/compare/refo_en.pdf]
43. Regional Policy – Inforegio: INTERREG II Austria/Slovenia. 25.11.2004. 2 str.
[URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/reg_prog/po/prog_441.htm]
44. Regional Policy – Inforegio: INTERREG II Ireland/Northern Ireland. 25.11.2004. 2 str.
[URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/reg_prog/po/prog_226.htm]
45. Regional Policy - Inforegio: INTERREG IIIA Austria-Slovenia. 10.3.2005. 2 str.
[URL:http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=AT&gv_reg=ALL&gv_PGM=2000CB160PC002&LAN=5]
46. Regional Policy - Inforegio: INTERREG IIIA Ireland and Northern Ireland, 10.3.2005. 2 str.
[URL:http://europa.eu.int/comm/regional_policy/country/prordn/details.cfm?gv_PAY=IE&gv_reg=ALL&gv_PGM=2001RG160PC001&LAN=5]
47. Regional Policy and Co-ordination of Structural Instruments, 22.10.2003 [URL: http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/negotiations_report_to_ep.pdf]
48. Regionalna politika Evropske unije in Strukturni skladi. Center Evropa, Ljubljana, avgust 2001.
49. Sklep Vlade št. 915-13/201-6 z dne 3. aprila 2003 o odločitvi Slovenije, da sodeluje v vseh delih in programih pobude Skupnosti INTERREG III, o imenovanju pristojnih organov za pripravo strateških in izvedbenih podlag in o imenovanju medresorske in meddržavne delovne skupine (Enlargement Task Force) za pripravo dokumentov v okviru vsakega posameznega programa;

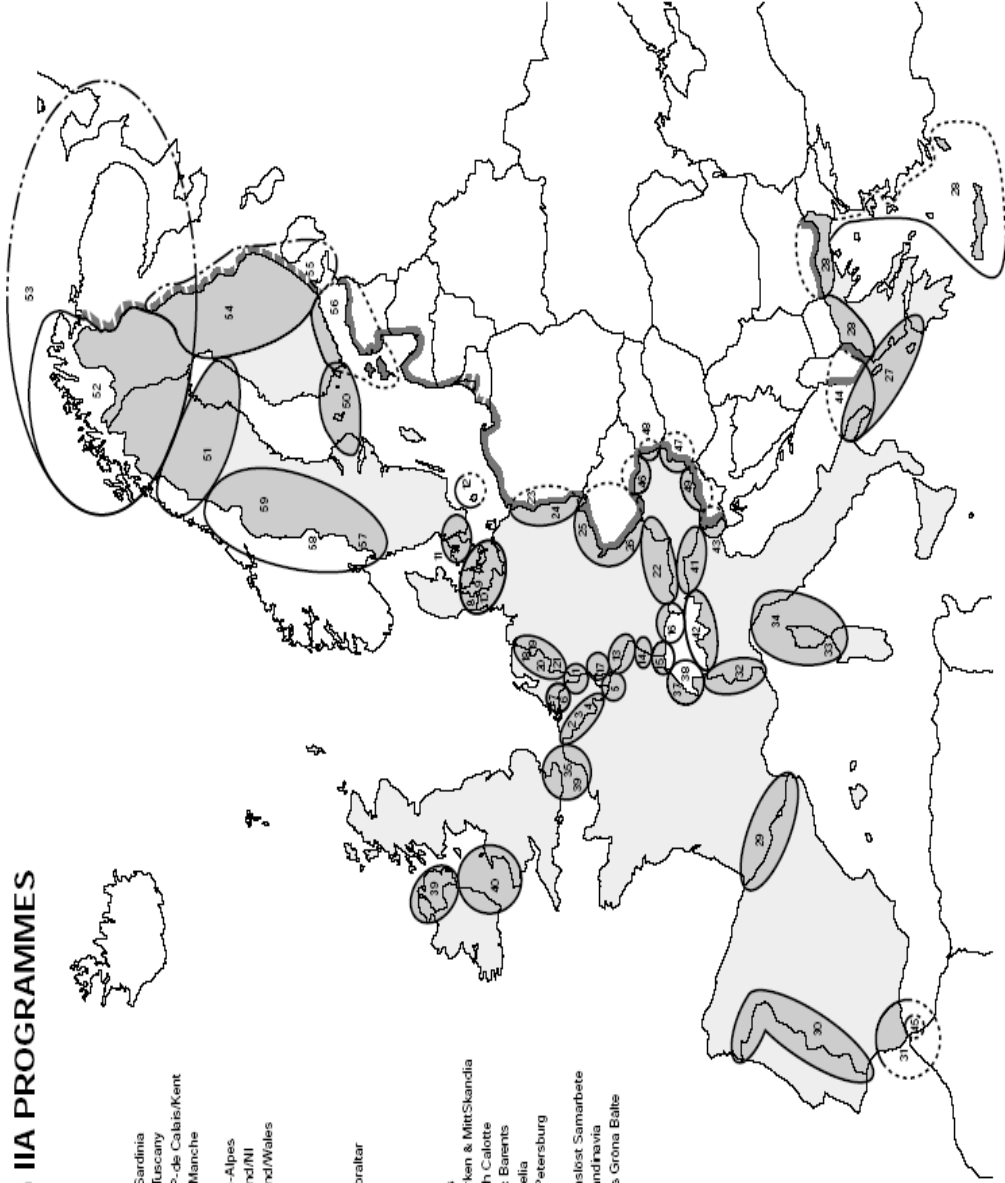
50. Strategy of the Ministry of Construction and Regional Development of the Slovak Republic for Successful Implementation of the INTERREG IIIA Programme, 11.11.2004
[URL: http://www.build.gov.sk/www_en/fondy_eu/strategy_interregIIIA.doc]
51. Structural Funds Budget 2000-2006, 3.7.1999
[URL: <http://www.poptel.org.uk/aries/members/funds/archive/msg00371.html>]
52. Structural Funds: Commission adopts an INTERREG programme for Austria and Slovenia of Euro 54.5 million, 10.8.2001
[URL: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/1203&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>]
53. Structural Funds: European Union Contributes an Additional Euro 30 million for Regions Bordering Candidate Countries, Press-Releases, 29.7.2002. 2 str.
[URL: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/1169&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>]
54. Structural Policies and European Territory – Co-operation Without Frontiers. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 50 str.
55. The INTERREG III Community Initiative: How to Prepare Programmes - A Practical Guide for Preparing New, and Amending Existing INTERREG III Community Initiative Programmes as a result of Enlargement. Version 14. March 2003. 37 str.
[URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/documents/practical_guide_for_interreg_14_3_03_en.pdf]
56. The Story of INTERREG II Programme Ireland/Northern Ireland 1994-1999. Special EU Programmes Body, Monaghan, 2003. 45 str.
[URL: <http://www.seupb.org/documents/INTERREG%20DOCS/I2Story-1.pdf>]
57. Uredba Komisije (ES) št. 1159/2000 z dne 30. maja 2000 o ukrepih informiranja in obveščanja javnosti, ki jih izvajajo države članice v zvezi s pomočjo iz Strukturnih skladov. [URL: <http://www.interreg-slohucro.com/?page=vsebina&id=190&lang=slo>]
58. Uredba Sveta (ES) št. 2236/2002 z dne 10. Decembra 2002 o finančnih prispevkih Skupnosti za Mednarodni sklad za Irsko (2003-2004).
[URL: <http://europa.eu.int/eur-lex/sl/dd/docs/2002/32002R2236-SL.doc>]
59. V službi regij. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih Skupnosti, 2004. 34 str.
60. Wikipedia: The Free Encyclopedia – Belfast Agreement, 26. Junij 2005. 1 str.
[URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Good_Friday_Agreement]

PRILOGE

Priloga 1: Zemljevid programov v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIA

MAP AND LIST OF INTERREG IIA PROGRAMMES

1	B/D/NL: Maas-Rhein	31	E/MRC
2	B/F: West Flanders	32	F/I: Alpes
3	B/F: PACTE	33	F/I: Corsica/Sardinia
4	B/F: Ardennes	34	F/I: Corsica/Tuscany
5	B/F/L: PED	35	FAUK: Nord-P-de Calais/Kent
6	B/NL: Scheldeland	36	FAUK: Rives/Manche
7	B/NL: Middelengebied	37	F/CH: Jura
8	B/NL: Sanderij/Schleswig	38	F/CH: Rhone-Alpes
9	DK/D: Fyn/KERN	39	IRL/UK: Ireland/NI
10	DK/D: Storstrom/Ostholstein	40	IRL/UK: Ireland/Wales
11	DK/S: Øresund	41	I/A
12	DK/Baltic: Bornholm	42	I/CH
13	D/F: Saar-Lor-Westpfalz	43	I/SLO
14	D/F: PAMINA	44	I/AL
15	D/F/CH: Oberhein Mitte-Süd	45	UK/MRC: Gibraltar
16	D/A/CH: Bodensee/Hochrhein/Alpenrh	46	A/CZ
17	D/L	47	A/H
18	D/NL: Ems-Dollart	48	A/SK
19	D/NL: EUREGIO	49	A/SLO
20	D/NL: Rhein-Waal	50	SF/S: Islands
21	D/NL: Rhein-Maas-Nord	51	SF/S/N: Kvarken & MittSkandia
22	D/A: Bavaria-Austria	52	SF/S/N: North Calotte
23	D/PL: POMERANIA	53	SF/S/N/RUS: Barents
24	D/PL: Brandenburg	54	SF/RUS: Karelia
25	D/PL/CZ: Saxony	55	SF/RUS: St Petersburg
26	D/CZ: Bavaria/CZ	56	SF/EST
27	GR/I	57	S/N: Et Granslöst Samarbete
28	SP/External borders	58	S/N: Inre Skandinavia
29	EF: Pyrenees	59	S/N: Nordens Gröna Bälte
30	E/P		



LEGEND

- Borders covered by Interreg II
- Numbers denote Interreg II OPs (see table)
- Borders covered by Phare CBC
- Borders covered by Tacis CBC

Note: the delimitation of eligible areas is indicative

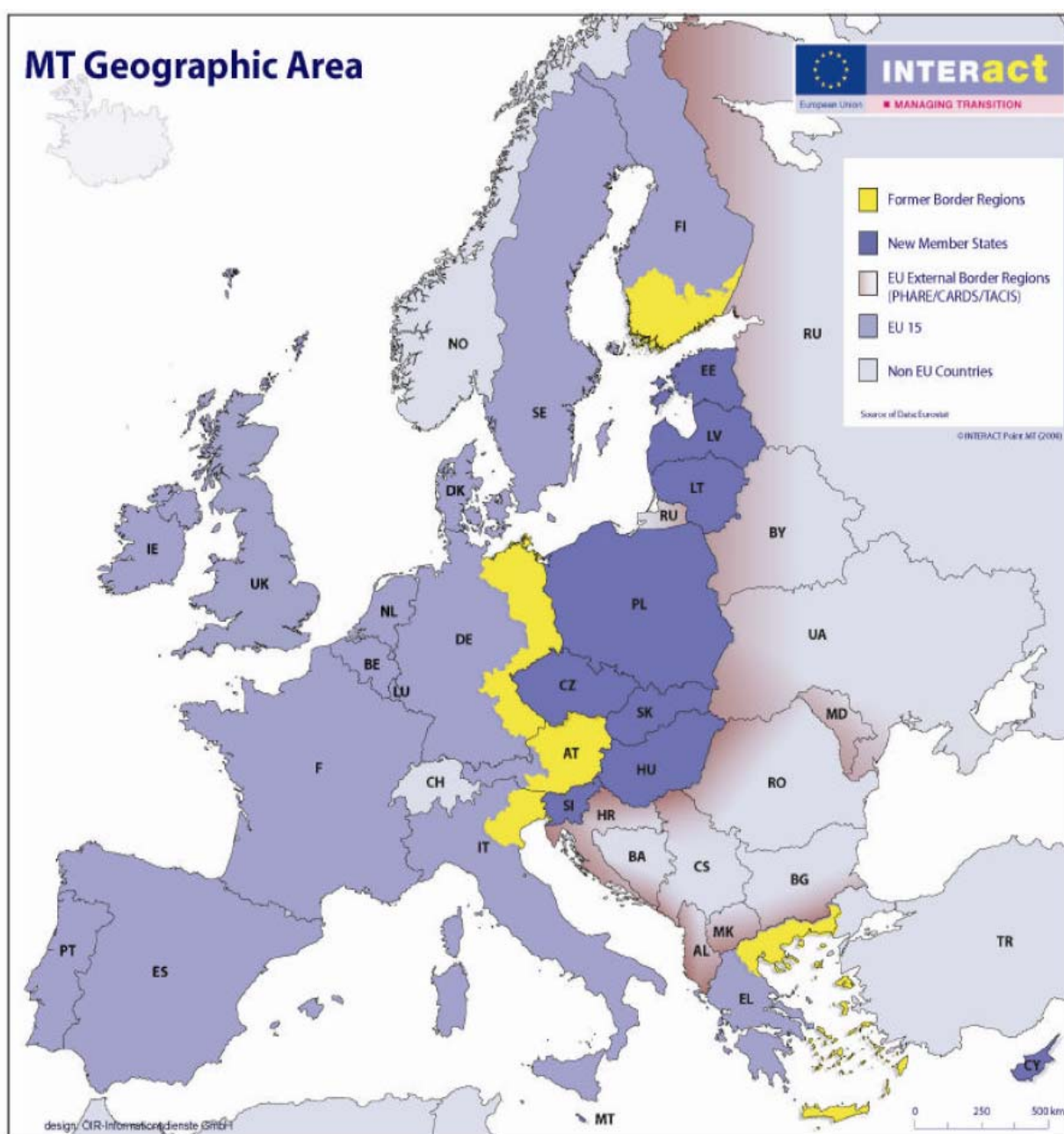
Priloga 2: Lista programov pobude Skupnosti INTERREG IIIA (do leta 2004)

ČEZMEJNI PROGRAMI	ERDF (v mio EUR)
FIN/S Skargarden (Islands)	8
FIN/S/N Kvarken-Mittskandia	23
A/D Austria-Bavaria	48
A/CZ Austrija-Czech Republic	24
A/SLO Austrija-Slovenija	28
A/HUN Austrija-Madžarska	31
A/SLK Austrija-Slovaška	27
S/N Švedska-Norveška	32
D/NL Ems Dollart	33
D/A/CH/LI Alpen-Bodensee	18
D/PL Saxony-Poljska	45
D/CZ Saxony-Češka	181
D/NL Rhein-Maas-Njord/Rjin-Waal/Euregio	93
D/PL Brandenburg-Lubuskie	90
I/A Italija-Austrija	33
I/FR Alps	61
I/FR Sardinia-Corsica-Tuscany	50
I/SLO Italija-Slovenija	56
IRL/UK Irska-Severna Irska	130
IRL/UK Irska-Wales	48
F/D PAMINA (Alsace/Badem-Wurttemberg)	13
F/D/CH Oberrhein-Mittesud	28
D/CZ Bavarska-Češka	60
D/DK Fyn-Kern	9
D/DK Sonderjylland-North Schleswig	13
D/DK Storstrom/Schleswig-Holstein	9
D/L/B Nemčija-Luxemburg-Germanophone Belgium	11
D/F Saarland-Moselle-Westpfalz	28
E/P Španija-Portugalska	807
E/MRC Španija-Maroko	169
I/CH Italija-Švica	26
DK/S Oresund	29
GR/ALB Grčija-Albanija	90
GR/FYROM Grčija-FYROM	73
GR/BUL Grčija-Bolgarija	170
GR/CYP Grčija-Ciper	47
D/PL Mecklenberg-Poljska	78
D/NL/B Euregio Maas-Rhein	49

FIN/RUS Karelia-Rusija	28
FIN/RUS JV Finska-Rusija	22
F/CH Franche-Comte-Rhone-Alpes/Švica	21
E/F Španija-Francija	82
S/FIN/N/RUS Nordkalotten-Kolarctic	47
FIN/EST Finska-Estonija	14
NL/BE Flanders-Nizozemska	60
B/F/LUX Wallonia-Lorraine-Luxemburg	25
UK/F Kent/Sussex-N.P.de Calais/Picardie	108
UK/MRC Gibraltar-Maroko	0.4
F/B Francija-Belgija	86
GR/I Grčija-Italija	83
I/AL Italija-Albanija	43
I/Balkan Italija-Hrvaška-Bosna-Srbija	40
GR/TUR Grčija-Turčija	40

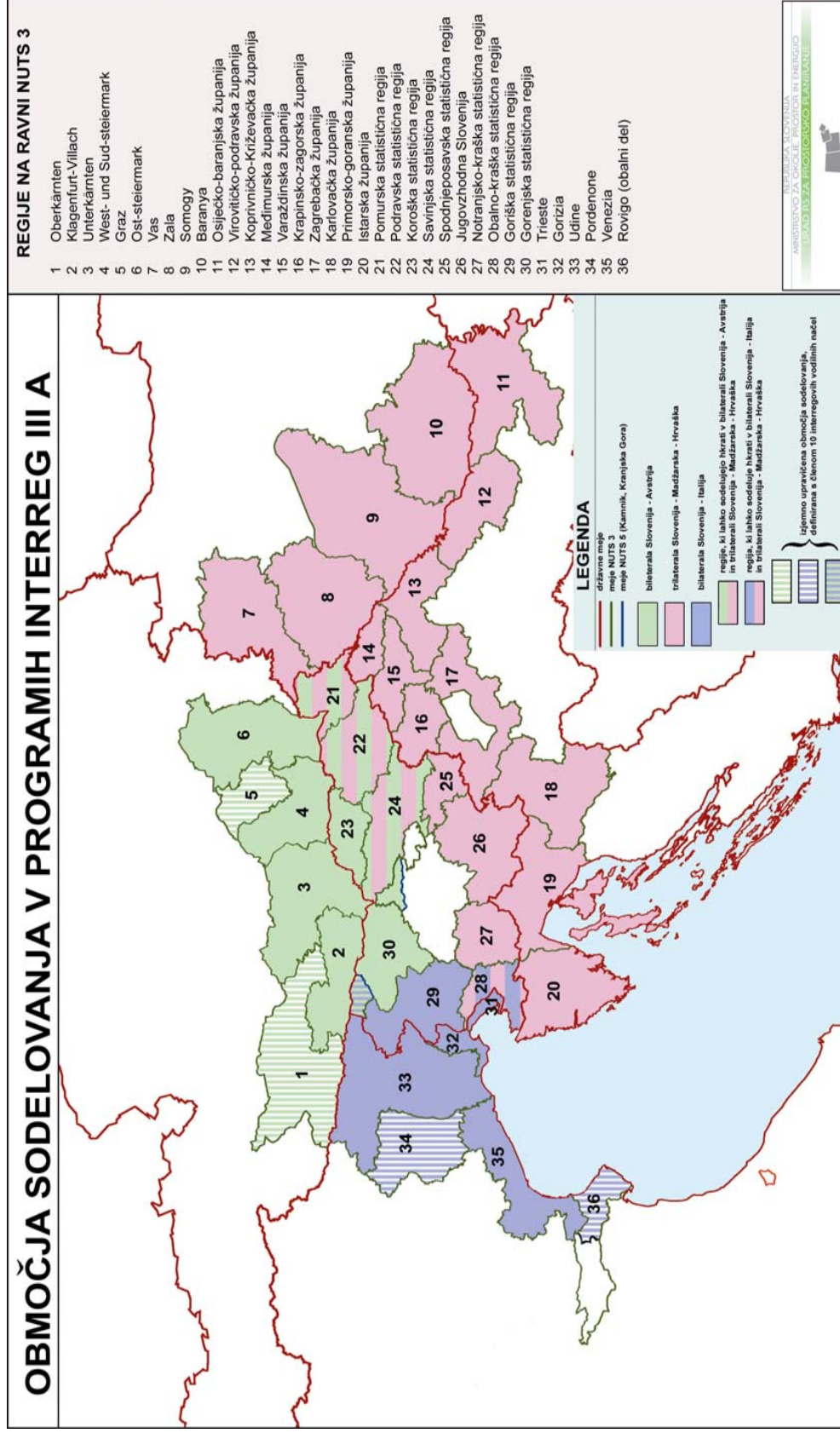
Vir: <http://europa.eu.int/comm/regional-policy/interreg3/documents/prog-en.pdf>

Priloga 3: Novi sosedski programi, oblikovani za obdobje 2004-2006



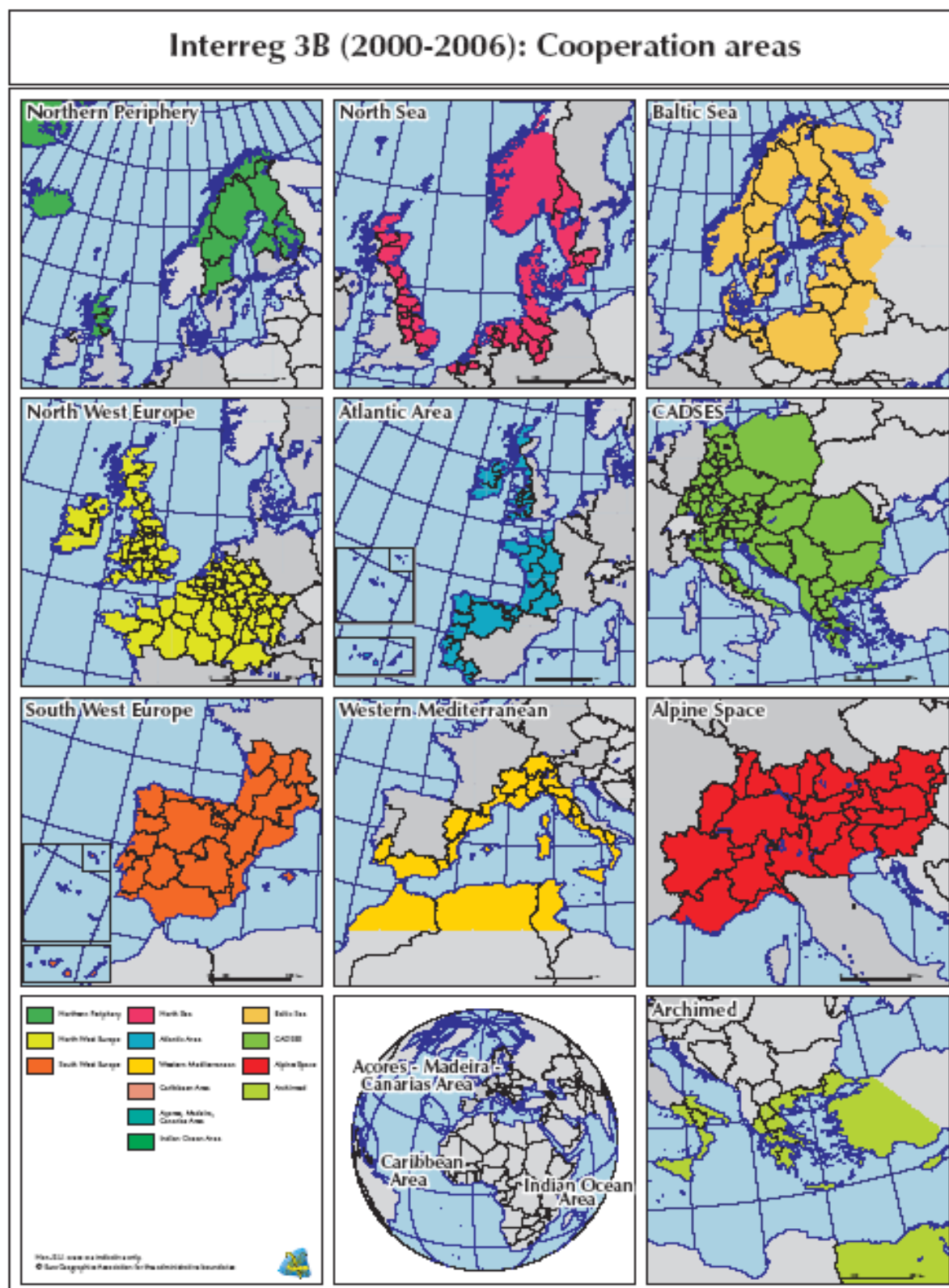
Vir: <http://www.interact-eu.net/479156/479345/513333/0>

Priloga 4: Slika upravičenega območja za čezmejno sodelovanje v Sloveniji



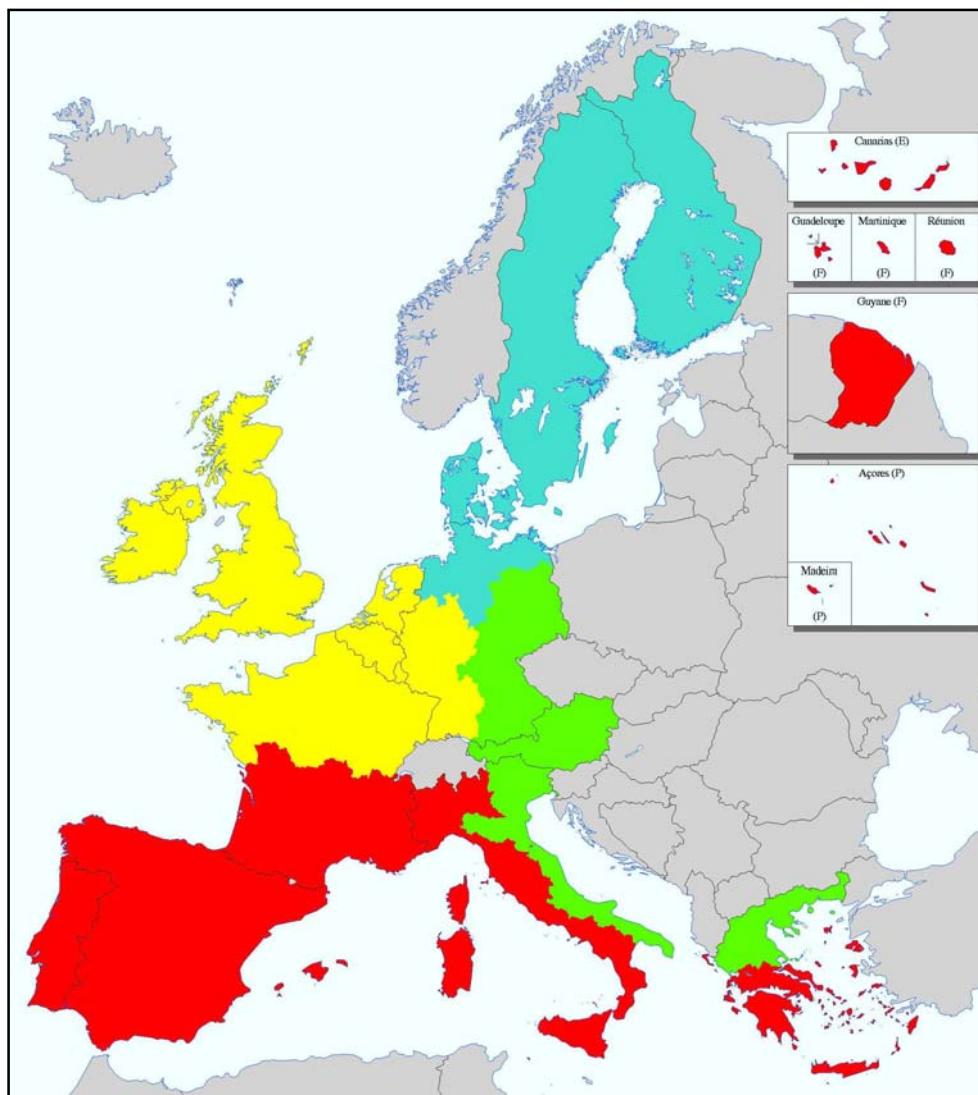
Vir: Interni dokumenti Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj

Priloga 5: Upravičena območja v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIIB



Vir: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/voletb_en.htm

Priloga 6: Upravičena območja v okviru pobude Skupnosti INTERREG IIIC



Cona Jug
Cona Zahod

Cona Vzhod
Cona Sever

Vir: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/abc/voletc_en.htm

Priloga 7: Finančna razdelitev sredstev glede na posamezne sklope v okviru pobude

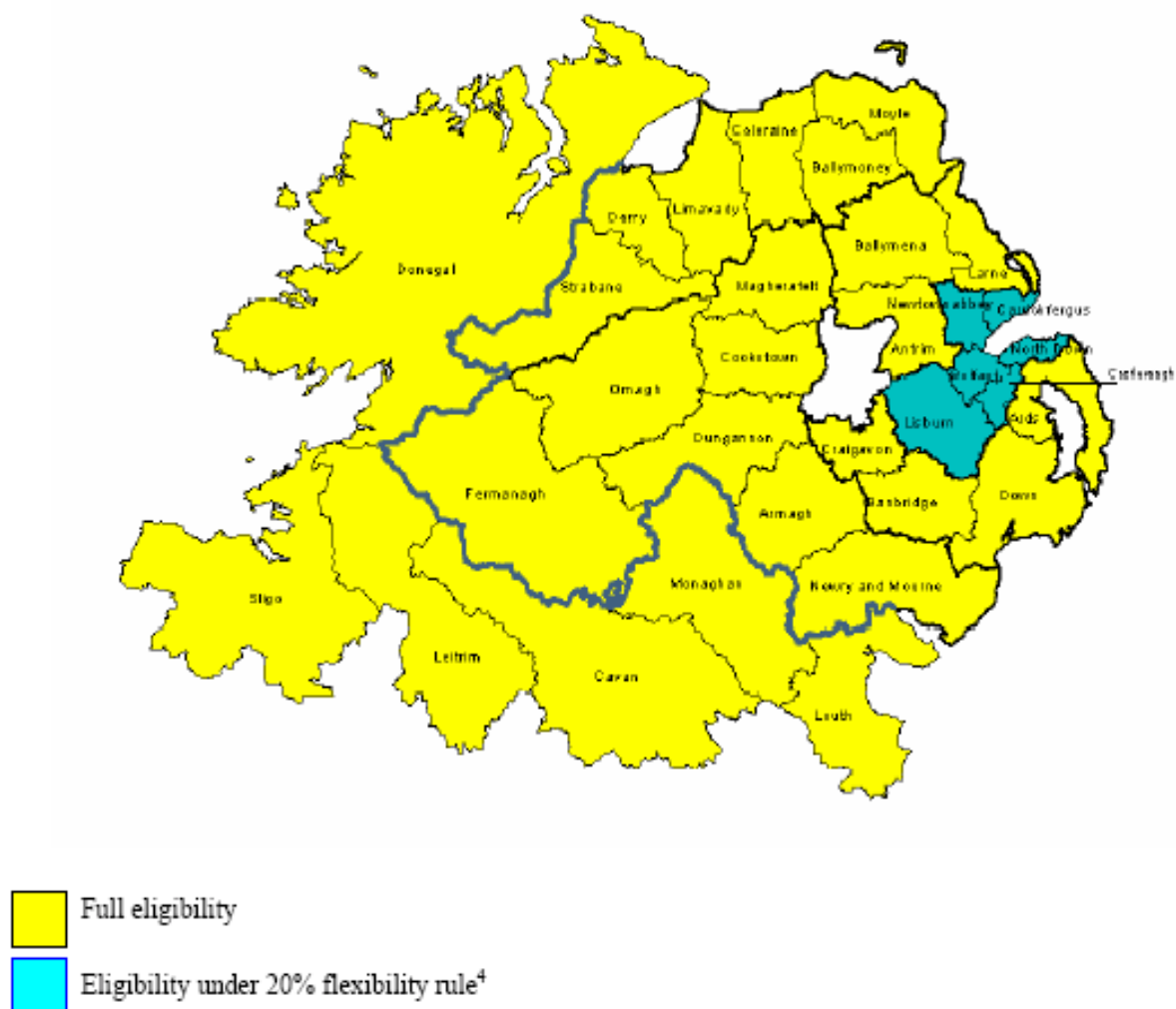
Skupnosti INTERREG III v Sloveniji za obdobje 2004-2006 (v EUR)

SLOVENIA - Community Initiative INTERREG III - indicative financial allocations

Programme	2004	2005	2006	Total
INTERREG IIIA Sub -Total	€ 6.181.323	€ 6.305.712	€ 6.431.771	€ 18.918.807
Slovenia - Italy	€ 1.545.331	€ 1.576.428	€ 1.607.943	€ 4.729.702
Slovenia - Austria	€ 2.128.366	€ 1.655.396	€ 945.940	€ 4.729.702
Slovenia - Hungary - Croatia	€ 2.507.627	€ 3.073.888	€ 3.877.888	€ 9.459.403
INTERREG IIIB Sub - Total	€ 1.083.644	€ 1.104.497	€ 1.126.646	€ 3.314.786
Alpine Space	€ 313.719	€ 319.950	€ 326.568	€ 960.237
CADSES	€ 733.924	€ 747.547	€ 763.078	€ 2.244.549
ESPON	€ 36.000	€ 37.000	€ 37.000	€ 110.000
INTERREG IIIC (including Interact)	€ 463.599	€ 472.928	€ 482.383	€ 1.418.910
INTERREG IIIC East	€ 423.599	€ 432.928	€ 442.383	€ 1.298.910
INTERACT	€ 40.000	€ 40.000	€ 40.000	€ 120.000
TOTAL ALLOCATION	€ 7.728.566	€ 7.883.137	€ 8.040.800	€ 23.652.503

Vir: Interni dokumenti Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj

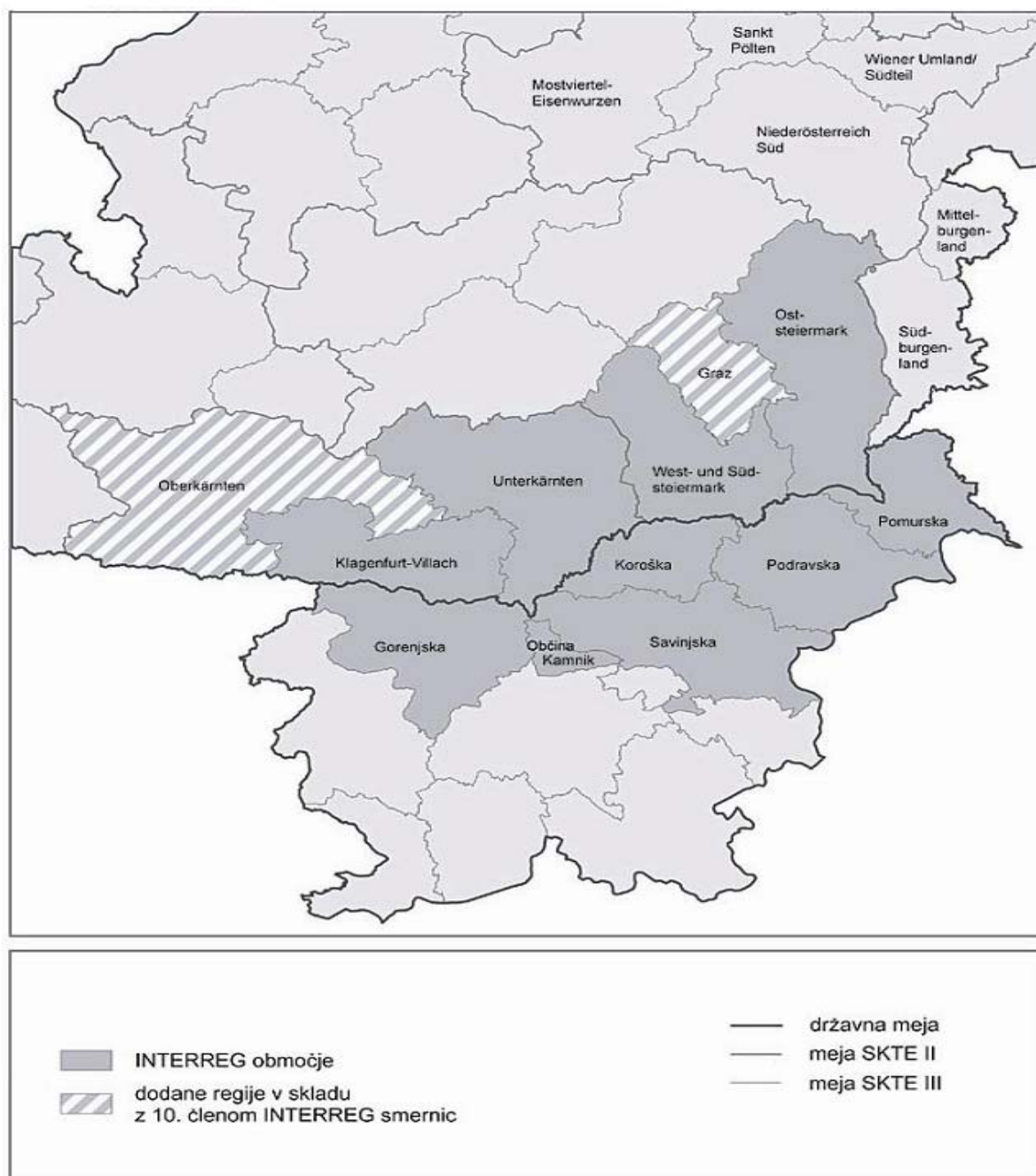
Priloga 8: Upravičeno območje Programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA

Irska-Severna Irska 2000-2006

Vir: Mid-term Evaluation of INTERREG IIIA: Final Report. Special EU Programmes Body, 2003, str. 15

Priloga 9: Upravičeno območje Programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA

Avstrija-Slovenija 2000-2006



Vir: Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA Avstrija-Slovenija, 2004, str. 10