

Uroš ROZMAN
Karmen SONJAK

Dogovor za razvoj regij

Dogovor za razvoj regij (v nadaljevanju: DRR) je instrument regionalne politike po *Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja* (ZSRR-2, Ur. l. RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23) in je dvostranski izvedbeni akt, s katerim uresničujemo Regionalni razvojni program (RRP) tako, da se v teoriji določijo ključni regijski in sektorski projekti za premagovanje razvojnih ovir v regiji in viri financiranja. Žal v praksi mehanizem ne podpira samo ključnih regijskih projektov, temveč sledi le ciljem evropske kohezijske politike in ciljem države, zaradi česar velikokrat ne sledi prioritetam posameznih razvojnih regij, ki se med seboj pogosto precej razlikujejo. Sredstva, ki so namenjena mehanizmu DRR, so se v perspektivi 2014–2020 in 2021–2027 pre-razporedila znotraj ciljev posameznih resornih ministrstev, ki ta denar

(napačno) prepoznajo kot lastna sredstva. Zato se tudi namen njihove porabe velikokrat podredi njihovim interesom in ne interesom regije. S spremenjenim pristopom bi lahko bolje sledili potrebam regij in s tem močnejše vplivali na razvojne kazalnike regije, kar je osnovni cilj instrumenta. Ob tem bi lahko poleg evropskih sredstev mehanizmu namenili še večji delež nacionalnih sredstev, s čimer bi se pripravili na obdobje, ko evropskih sredstev ne bo več v takem deležu kot danes.

Ključne besede: razvojne regije, kohezijska politika, dogovor za razvoj regij, regionalni razvojni program

1 Uvod

Endogena regionalna politika v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: RS) se je začela razvijati leta 1999 s sprejetjem prvega *Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja* (ZSRR, Ur. l. RS, št. 83/03 in 93/05, v nadaljevanju: ZSRR), ki je nadomestil *Zakon o spodbujanju razvoja na demografsko ogroženih območjih* (ZSRDO, Ur. l. RS, št. 48/90, 3/91, 12/92 in 60/99) iz leta 1990. Leta 2001 so bile regionalne razvojne agencije (v nadaljevanju: RRA) pooblašene za opravljanje nalog v razvojnih regijah. Leta 2005 je bil sprejet nov *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja* (ZSRR-1, Ur. l. RS, št. 93/05, 127/06 in 20/11, v nadaljevanju: ZSRR-1), ki je na novo opredelil organe regije in izbor projektov po načelu javnih pozivov. Nato je 2011 sledil *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja* (ZSRR-2, Ur. l. RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23, v nadaljevanju: ZSRR-2), ki je preoblikoval organe regije (razvojni svet regije) ter opredelil nov mehanizem, ki se imenuje Dogovor za razvoj regij (v nadaljevanju: DRR) in ga uporabljamo še danes. V preteklih 20 letih sta bila v Sloveniji preizkušena dva načina financiranja projektov v regijah. V nadaljevanju bodo predstavljeni rezultati posameznih načinov ter njihove slabosti in prednosti. Danes smo ponovno pred spremembo ZSRR-2, zato je pomembno, da se kritično ozremo v preteklost in poskušamo poiskati najustreznejše rešitve, ki bodo regijam omogočale, da se močnejše

razvijajo glede na svoje strateške prednosti. Le tako bodo lahko kakovostno sledile cilju skladnega regionalnega razvoja.

2 Zakonski okvir endogene regionalne politike

Prvi ZSRR je opredelil spodbude za skladni regionalni razvoj in se je uporabljal pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju: EU) med letoma 1999 in 2004. V tem obdobju je bdela nad izvajanjem regionalnega razvoja Javna agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj. Sredstva so se v skladu z zakonom zagotavljala s pomočjo Sklada za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja in proračunskih sredstev ministrstev, ki zajemajo tudi sredstva mednarodnih finančnih pomoči in se usklajeno usmerjajo v regionalne razvojne programe (v nadaljevanju: RRP). Državne regionalne spodbude so se prednostno usmerjale v (ZSRR):

- regije ali dele regij, ki po vrednosti bruto domačega proizvoda na prebivalca, po kupni moči ali stopnji brezposelnosti za več kot 20 % negativno odstopajo od državnega povprečja;
- območja s posebnimi razvojnimi problemi.

Območja s posebnimi razvojnimi problemi so se določala na podlagi teh meril:

1. Za območje oziroma občino – z ekonomsko šibkega območja:
 - bruto 80 % osnove za dohodnino na prebivalca v občini glede na državno povprečje;
 - upadanje števila prebivalstva.
2. Za območje oziroma občino s strukturnimi problemi in visoko brezposelnostjo:
 - preseganje stopnje registrirane brezposelnosti v občini glede na državno povprečje za več kot 20 %;
 - delež kmečkega prebivalstva, ki za 20 % presega državno povprečje.
3. Za razvojno omejevana obmejna območja in območja z omejenimi dejavniki:
 - delež površine območja z omejenimi dejavniki v občini in upadanje števila prebivalstva na teh območjih;
 - delež površine občine v obmejnem pasu glede na celotno površino v občini in ob upadanju števila prebivalstva v občini.

Po sprejemu Slovenije v EU so za obdobje 2007–2013 veljali Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO) in trije podrobnejši operativni programi (v nadaljevanju: OP) (Skladi EU, 2023a):

- OP krepitve regionalnih razvojnih potencialov (v nadaljevanju: OP RR),
- OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI),
- OP razvoja človeških virov (OP RČV).

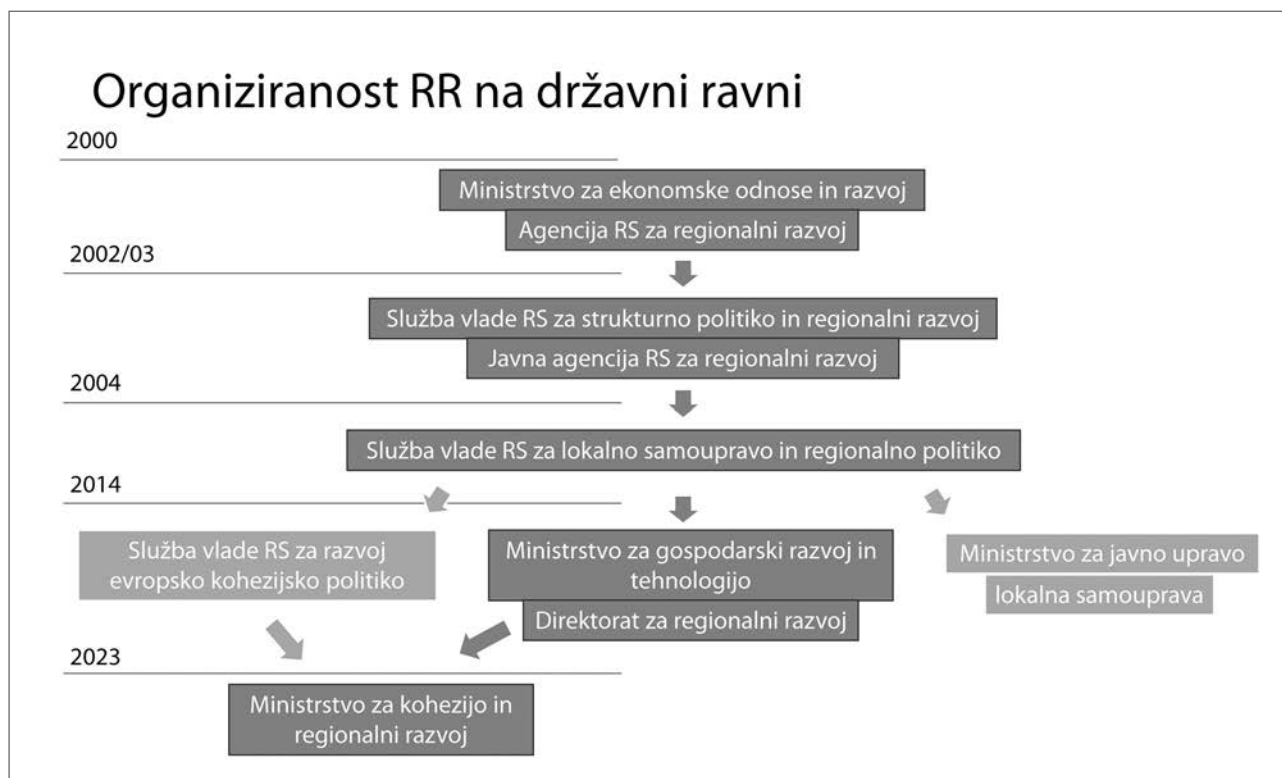
Po letu 2006 so bili podlaga za določitev financiranja endogene regionalne politike prenovljen ZSRR-1, OP RR ter Merila za izbor operacij financiranih iz sredstev kohezijskega sklada in evropskega sklada za regionalni razvoj za obdobje 2007–2013. V tem obdobju je nad regionalnim razvojem bdela Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). OP RR je bil usmerjen predvsem v krepitev razvojnih priložnosti, da bi spodbudil konkurenčnost celotnega gospodarstva in zmanjševanja razvojnih razlik med slovenskimi regijami. Razvojne spodbude so bile namenjene za projekte splošne infrastrukture, inovacij in investicij s poudarkom na konkurenčnosti, ustvarjanju in ohranjanju trajnih delovnih mest ter zagotavljanju trajnostnega razvoja. Endogena regionalna razvojna politika se je izvajala s prednostno usmeritvijo štiri – Razvoj regije (Skladi EU, 2023b). Projekti so morali slediti merilom, ki so bili zapisani v OP RR. Odvisno od predmeta projekta je ministrstvo lahko določilo ta tehnična merila (ZSRR-1):

- tehnične rešitve;
- učinkovitost izvajanja projekta;

- kakovost storitev in ukrepe za njihovo nemoteno izvajanje;
- možnosti za družbeni in ekonomski razvoj;
- okoljske varstvene vplive;
- reference pri izvajanju primerljivih dejavnosti (izbor projektov je potekal prek javnih pozivov, kot je opredeljeno v ZSRR-1).

DRR je instrument regionalne politike po ZSRR-2 in je dvostranski izvedbeni akt, s katerim regije uresničujejo RRP. V finančni perspektivi 2014–2020 je naloge regionalnega razvoja na nacionalni ravni izvajalo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT), znotraj katerega je deloval Direktorat za regionalni razvoj. V procesu DRR se določijo ključni regijski in sektorski projekti za premagovanje razvojnih ovir v regiji in viri financiranja (Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj, 2023a). Podrobnosti izvedbe DRR opredeljuje *Uredba o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike* (Ur. l. RS, št. 16/13, 78/15, 46/19 in 63/23) iz leta 2013, ki podrobneje določa pogoje, merila ter postopek sofinanciranja regijskih projektov v skladu z DRR in izvajanje drugih ukrepov endogene regionalne politike. Postopek priprave DRR se začne po sprejetju RRP s povabilom državnega organa, pristojnega za regionalni razvoj, razvojnemu svetu regije za pripravo in podpis dogovora, ki ga ministrstvo objavi tudi na osrednjem spletnem mestu državne uprave. RRA pošlje osnutek DRR ministrstvu in v njem je opredeljen izbor projektov, ki morajo upoštevati splošne pogoje za uvrščanje regijskih projektov v dogovor, ki so opredeljeni v *Uredbi o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike* (Ur. l. RS, št. 78/15):

- skladnost projekta z RRP in drugimi strategijami na območju regije;
- skladnost projekta s programskimi dokumenti s področja regionalnega razvoja, ki so podlaga za sofinanciranje regijskih projektov;
- skladnost projekta s strateškorazvojnimi dokumenti pristojnih ministrstev;
- izkazan razvojni vpliv na celotno regijo ali del te (kar se utemeljuje z območnim razvojnim programom, območnimi razvojnimi partnerstvi, geografsko pokritostjo območja, ki ga obsega projekt, vključenimi občinami in številom prebivalstva);
- merljivost učinkov in rezultatov projekta;
- prikaz zaprte finančne konstrukcije projekta z upoštevanjem deleža sofinanciranja, določenega v povabilu;
- pripravljenost in izvedljivost projekta v načrtovanem časovnem obdobju, kar se utemeljuje z ustrezno fazo pripravljenosti dokumentacije v skladu s točko (č) prvega odstavka 2a. člena uredbe.



Slika 1: Organiziranost regionalnega razvoja na nacionalni ravni (ilustracija: Uroš Rozman in Karmen Sonjak)

Pri izboru regijskih projektov mora razvojni svet regije upoštevati ta splošna merila *Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike* (Ur. l. RS, št. 78/15):

- pozitiven učinek na gospodarsko rast, krepitev razvojne specializacije in konkurenčnost regije,
- pozitiven učinek na dvig kakovosti življenja in razvoj človeškega potenciala,
- pozitiven vpliv na okolje ob upoštevanju zelenega prehoda,
- izboljšanje mobilnosti in regionalne povezanosti,
- sinergijski učinek in komplementarnost z drugimi projekti,
- sodelovanje znotraj regij in med njimi,
- skladen prostorski razvoj regij,
- trajnostni učinek projekta glede na vložena finančna sredstva.

RRA pred uvrstitvijo projektov v DRR preveri izpolnjevanje pogojev in izvede točkovanje po merilih v skladu z merili in splošnimi pogoji. Na podlagi sklepa razvojnega sveta regije o določitvi regijskih projektov za uvrstitev v osnutek dogovora pošlje RRA osnutek dogovora ministrstvu. Regijski, medregijski in sektorski projekti se uvrščajo v DRR s soglasjem razvojnega sveta regije, pristojnega ministra in ministra, pristojnega za regionalni razvoj. DRR je sklenjen, ko ga podpišeta pred-

sednik razvojnega sveta regije in minister, pristojen za regionalni razvoj. Od leta 2023 prvič nad regionalnim razvojem bdi samostojno Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj (v nadaljevanju: MKRR), znotraj katerega deluje Direktorat za regionalni razvoj.

Med letoma 1999 in 2023 se je na področju regionalnega razvoja zamenjalo 17 ministrov. Organizacijske spremembe organiziranosti regionalnega razvoja na nacionalni ravni so prikazane na sliki 1.

3 Pregled izvajanja endogene regionalne politike v Sloveniji

Med leti so se mehanizmi oziroma instrumenti spreminjali, namen pa je bil vedno enak – regionalni razvoj in zmanjšanje regionalnih razlik. Pred vstopom Slovenije v EU so se pripravljale podlage za koriščenje sredstev iz neposrednih regionalnih spodbud in regionalne infrastrukture 2002–2005. Z vstopom v EU so RRA skupaj s partnerji pripravljali izvedbene načrte, ki so bili osnova za koriščenje sredstev EU za sofinanciranje projektov iz Razvoja regij (2007–2013) in DRR (2014–2020). Zdaj smo pred izvedbo finančne perspektive 2021–2027, ki se bo prav tako izvajala prek mehanizma DRR. Pregled posameznih obdobji v nadaljevanju je narejen na primeru koroške regije.

3.1 Predpristopno obdobje in neposredne regionalne spodbude (2000–2006)

Regije so imele v predpristopnem času na voljo sredstva iz programov PHARE, ISPA in SAPARD. Leta 2002 se je izvajal razpis za sofinanciranje pripravljanih del za izvedbene dele RRP za leti 2002 in 2003. Program sofinanciranja RRP (neposredne regionalne spodbude in regionalna infrastruktura) se je začel izvajati v letu 2003. V tem obdobju so se sredstva namenila pripravi dokumentacije za regijske projekte (ceste, kanalizacija, vodovod, odpadki ipd.). Po vstopu Slovenije v EU leta 2004 so se začela črpati sredstva ESRR, ESS in KS. Skupaj je bilo med letoma 2000 in 2005 na ravni Slovenije na voljo okoli 200 milijonov evrov (Drevenšek, 2006). V koroški regiji je bilo izvedenih sedem regijskih projektov v vrednosti okoli 10 milijonov evrov evropskih sredstev, ki so imeli jasno zaznano regijsko zasnovo. Primeri projektov:

- obrtne cone – v več občinah,
- pripravljalna dela za regijsko odlagališče odpadkov Koroške,
- osrednja naravna in kulturna znamenitost Uršlja gora,
- Koroško kulturno poletje,
- ustanovitev in delovanje javnega zavoda Koroško višje in visokošolsko središče,
- štipendijska shema Koroška.

3.2 Razvoj regij (2007–2013)

V OP RR za obdobje 2007–2013 je bilo na voljo 585.838.152 evrov, od tega za koroško regijo 27.595.436 evrov. Nepovratna sredstva je SVLR razpisovala prek javnih razpisov. Za vse upravičene namene je regija uspešno kandidirala z 42 projekti. Največ sredstev EU (29,6 %) se je namenilo ekonomski in izobraževalni infrastrukturi, sledijo prometna infrastruktura (20 %), javna infrastruktura na območjih s posebnimi varstvenimi režimi in turističnih območjih (19,2 %), razvoj urbanih naselij (14,1 %), okoljska infrastruktura (13,6 %) in socialna infrastruktura (3,5 %). Projekte je izvajalo vseh 12 občin v regiji. Izvajali so se večinoma občinski projekti:

- obnova lokalnih cest,
- dograditev vrtcev,
- ureditev kolesarskih in pešpoti,
- kanalizacija in čistilne naprave,
- vodovodni sistemi,
- obnova mestnih jeder,
- podjetniški inkubatorji,
- poslovne cone,
- ureditev plovnosti na reki Dravi,
- Natura 2000.

Z vidika mogočih ukrepov je bila ta finančna perspektiva usmerjena zelo široko, zato so regije lahko našle ustrezne ukrepe znotraj sprejetih RRP.

3.3 Dogovor za razvoj regije 2014–2020

Prvič se je mehanizem DRR uporabil novembra 2015, ko je takratni MGRT objavil prvo povabilo iz projekta DRR. Skupna ocenjena višina predlaganih projektnih predlogov za vseh 12 regij je znašala 3,1 milijarde evrov, od tega pričakovano financiranje iz sredstev EU 2,1 milijarde evrov (gre za projekte iz prednostnih naložb poziva regijam kot tudi drugih prednostnih naložb OP). Na podlagi omenjenega prvega povabila je bilo v DRR uvrščenih 29 projektov v skupni vrednosti sofinanciranja s strani države 93,8 milijona evrov. Novembra leta 2017 je bilo objavljeno drugo povabilo iz DRR. Skupaj je bilo zanj zagotovljenih dobrih 420,1 milijona evrov sredstev evropske kohezijske politike. Kohezijski regiji Zahodna Slovenija je na voljo 133,4 milijona evrov, kohezijski regiji Vzhodna Slovenija pa 286,7 milijona evrov. Skupaj je bilo v podpisanih dogovorih iz obeh povabil 241 projektov, skupna vrednost sofinanciranja s strani države v podpisanih dogovorih pa je znašala 479,7 milijona evrov.

Koroška regija je imela v DRR 2014–2020 na voljo 25.627.843 evrov. Za vse upravičene namene je regija uspešno kandidirala s 27 projekti. Največ sredstev EU se je namenilo za vlaganje v vodni sektor (41,9 %), sledijo spodbujanje podjetništva (28,5 %), spodbujanje multimodalne urbane mobilnosti (22,1 %) in izboljšanje regionalne mobilnosti (7,5 %). Projekti so se izvajali v 11 občinah v regiji, 1 občina ni prijavila projekta, saj vsebinska izhodišča tega niso omogočala. Izvajali so se ti občinski, medobčinski in regijski projekti:

- poslovne cone,
- Podjetno nad izzive (v nadaljevanju: PONI),
- podjetniški inkubator,
- kolesarske povezave,
- zanesljivost z zdravstveno ustrezno pitno vodo,
- kanalizacija in čistilne naprave,
- priprava dokumentacije za navezovalne ceste na 3. razvojno os.

V finančni perspektivi 2014–2020 so se upravičena področja začela zmanjševati, kar je regijam začelo povzročati prve večje težave pri uresničevanju specifičnih ciljev RRP. Prvič se je tudi zgodilo, da v projekte ni bilo mogoče vključiti vseh občin v regiji.

Preglednica 1: Primerjava dodeljenih sredstev za regionalni razvoj v posamezni finančni perspektivi z upoštevanjo inflacijo (Slovenija)

Finančna perspektiva	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
vrednost dodeljenih sredstev (v milijonih evrov)	200	586	479	458
vrednost dodeljenih sredstev z upoštevanjo inflacijo (v milijonih evrov)	374	853	586	458
delež sredstev EU (v odstotnih deležih)	50	85	60	30

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2023) in lastni vir

3.4 Dogovor za razvoj regije 2021–2027

V finančni perspektivi 2021–2027 je za DRR na voljo 458.530.000 evrov. Od tega je 243 milijonov evrov sredstev EU in RS, preostalih 215 milijonov evrov pa izhaja iz dodatnih pravic porabe sredstev EU (ang. *overcommitment*),^[1] ki so sredstva RS. Kohezijski regiji Zahodna Slovenija je na voljo 160.485.500 evrov, kohezijski regiji Vzhodna Slovenija pa 298.044.500 evrov. Koroška regija ima v DRR 2021–2027 na voljo 21.760.926 evrov (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 2021a). Na podlagi OP 2021–2027 se bodo lahko v DRR financirali projekti s teh področij:

- PONI in inkubatorji,
- odvajanje in čiščenje,
- pitna voda,
- zelena infrastruktura,
- spodbujanje trajnostne mobilnosti na horizontalni ravni,
- zagotavljanje poveztivosti kolesarske infrastrukture na državni ravni.

Skoraj polovica vseh sredstev je namenjena odvajanju in čiščenju odpadne vode (več kot 2.000 populacijskih enot), s čimer se bodo poskušali doseči cilji Slovenije do EU. Na drugem mestu po vrednosti sredstev je področje zagotavljanja poveztivosti kolesarske infrastrukture na državni ravni, kjer se bo financirala izgradnja državnega kolesarskega omrežja (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2023). Kateri del povezave se bo urejal znotraj regije, se bo predvidoma odločila država. Nekatere regije v Sloveniji na teh dveh področjih sploh ne izkazujejo potreb niti nimajo pripravljenih projektov. Najmanj sredstev je namenjenih podjetniškim podpornim ukrepom (PONI in inkubatorji). Tako bodo imele regije v tej finančni perspektivi zelo malo možnosti, da bi sledile specifičnim potrebam, ki so jih navedle v RRP (Rozman idr., 2022).

4 Kritičen pogled na izvajanje endogene regionalne politike

4.1 Višina dodeljenih sredstev

Višina dodeljenih sredstev za mehanizem regionalnega razvoja se z vsako finančno perspektivo spremeni glede na razpoložljive finančne vire v OP. Viri so kombinacija sredstev EU in RS. Delež sofinanciranja občine je odvisen od izbranih prioritet, vzhodne ali zahodne kohezije in posamezne finančne perspektive. Iz primerjave v preglednici 1 lahko ugotovimo, da je ob upoštevanju inflacije (razen v predpristopnem obdobju) v vsaki finančni perspektivi na razpolago manj sredstev. Med tremi finančnimi perspektivami se je delež sredstev zmanjšal za skoraj 50 %, ob upoštevanju trenutnega trenda inflacije pa se bo ta razlika do konca finančne perspektive samo še povečevala. Zmanjšuje se tudi delež sredstev EU, zato bo v prihodnje, če bomo želeli ohraniti regionalna sredstva, večji poudarek treba nameniti proračunu RS. Tako bodo v prihodnje sredstva EU, gledano na delež, le postranska podpora regionalnemu razvoju.

4.2 Določitev prioritet

Upravičene prioritete endogene regionalne politike v posamezni finančni perspektivi so vezane predvsem na posamezne veljavne OP in ne na potrebe, ki jih regije izkazujejo v RRP. Projekti so bili najbolj regijsko usmerjeni v predpristopnem obdobju, ko je bila osnova za določitev prioritet RRP in ne OP. Prav tako se je z OP spreminjala širina upravičenih prioritet oziroma področij, ki se z vsako finančno perspektivo zmanjšujejo. Največji nabor ukrepov v OP je bil na voljo v obdobju 2007–2013, ko so se prioritete določile v ločenem OP RR. V obdobjih 2014–2020 in 2021–2027 Slovenija ni več pripravila ločenih OP za regionalni razvoj, ampak so se prioritete izbirale znotraj skupnega OP. Merilo pri izboru prioritet je bil predvsem interes resornih ministrstev in ne posameznih regij.

Preglednica 2: Primerjava deleža dodeljenih sredstev v Razvoju regij 2007–2013 med posameznimi cilji (Koroška in Podravje)

Cilji Razvoja regij 2007–2013	Koroška (v odstotnih deležih)	Podravje (v odstotnih deležih)
ekonomska in izobraževalna infrastruktura	29,6	1,8
prometna infrastruktura	20	20,7
javna infrastruktura v območjih s posebnimi varstvenimi režimi in turističnih območjih	19,2	24,2
razvoj urbanih naselij	14,1	1,2
okoljska infrastruktura	13,6	33,4
socialna infrastruktura	3,5	18,7

Vir: Bestijanič idr. (2023) in lastni vir

Preglednica 3: Primerjava deleža dodeljenih sredstev v DRR 2014–2020 med posameznimi cilji (Koroška in Podravje)

Cilji	Koroška (v odstotnih deležih)	Podravje (v odstotnih deležih)
vlaganja v vodni sektor	41,9	42,1
spodbujanje podjetništva	28,5	12,3
spodbujanje multimodalne urbane mobilnosti	22,1	29,0
izboljšanje regionalne mobilnosti	7,5	16,6

Vir: Bestijanič idr. (2023) in lastni vir

Na primeru regije Koroška in Podravje smo dokazali, da so kljub enakim prioritetam na državni in EU-ravni potrebe razvojnih regij zelo različne (preglednica 2). Tako je v obdobju 2007–2013 Koroška največ sredstev namenila ekonomski in izobraževalni infrastrukturi (29,6 %), medtem ko je Podravje tej namenilo samo 1,8 % sredstev, največ teh pa okoljski infrastrukturi, za katero je Koroška predvidela skoraj najmanj sredstev. V finančni perspektivi 2014–2020 so regije imele ožji nabor ukrepov in natančneje odmerjena sredstva znotraj prioritet, tako da razlike med regijama niso več tako velike (preglednica 3). Iz primerjave je vseeno očitno, da je regija Koroška namenila spodbujanju podjetništva 28,5 % sredstev, Podravje pa temu samo 12,3 %. Obe regiji sta skoraj enak delež sredstev namenili vlaganju v vodni sektor, saj je to prioriteto področje RS in EU (Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 2021b).

Zgodovina kaže, da ukrepe regionalne politike usmerja predvsem EU in nato resorna ministrstva RS. Ta tako velikokrat mehanizem regij samo uporabijo za izvajanje sektorskih projektov (državne ceste, obvoznice, državne kolesarske povezave), ki bi se izvedli v vsakem primeru, ali projektov, ki jih lokalne skupnosti morajo izvesti zaradi sledenja kazalnikom EU (kanalizacija, čistilne naprave, vodovod). V obdobju 2007–2013 so imele regije veliko širši nabor prednostnih naložb v OP kot v obdobju 2014–2020, kar je omogočalo lažje sledenje prioritetam regije. Žal te in cilji posameznih regij, ki jih zapišejo v RRP, niso osnovno izhodišče za določanje prioritet. Regije lahko samo manevrirajo znotraj prioritet, ki jih OP določi enotno za

vse regije. Posledično priprava RRP izgublja pomen in veljavo. Ključ za preboj regij bi morala biti njihova specializacija, v okviru katere bi lahko kar najbolj izkoristile svoj potencial.

4.3 Način izbora in potrjevanja projektov

Način izbora projektov v posamezni finančni perspektivi lahko delimo na izvajanje pred ZSRR-1, ko so projekte potrjevali programski odbori (občine, gospodarstvo, nevladni sektor), in po tem zakonu, ko so bili vzpostavljeni sveti regije (občine) in razvojni sveti regije (občine, gospodarstvo, nevladni sektor). Po ZSRR je regijske projekte uskladila RRA in jih poslala na glasovanje programskemu odboru, ki je bil v tistem času edini organ odločanja na regijski ravni. Po ZSRR-1 je postala prvi »neuradni« korak delitev sredstev po občinah, nato je RRA uskladal spisek projektov, ki ga mora potrditi svet regije, ki ga zastopajo župani. Potrjen spisek projektov gre nato na glasovanje na razvojni svet regije, ki ga zastopajo poleg županov tudi predstavniki gospodarstva in nevladnega sektorja, ob tem pa je treba dodati, da imajo župani pri glasovanju dvojni glas.

Razlike pri potrjevanju projektov so tudi na nacionalni ravni, kjer lahko ločimo predpristopno obdobje in Razvoj regij in obdobje po DRR. Pri Razvoju regij v finančni perspektivi 2007–2013 je izbor projektov potekal prek javnih razpisov, ki jih je objavil SVLR. Celoten postopek je tako potekal prek ene vladne službe. Pred prijavo projektov so morali prijavitelji pridobiti potrdilo s strani pristojne RRA, da je projekt uvrščen v RRP. Zadnji osmi razpis je bil namenjen porabi

Preglednica 4: Primerjava finančnih perspektiv na področju mehanizmov regionalnega razvoja glede na različna merila

Merila	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
vrednost dodeljenih sredstev	4.	1.	2.	3.
raznolikost ukrepov/področji	1.	2.	3.	4.
sledenje načrtovanim ukrepom v RRP	1.	2.	3.	4.
regijski projekti	1.	4.	2.	3.
skupna uvrstitev	1.	2.	3.	4.

Opomba: 1. pomeni najvišjo uvrstitev, 4. pomeni najnižjo uvrstitev.

Lastni vir

ostanka sredstev na ravni celotne Slovenije. V finančni perspektivi 2014–2020 je izbor projektov potekal prek mehanizma DRR, kjer sta projekte potrjevala razvojni svet regije in MGRT ob soglasju resornega ministrstva, pristojnega za posamezno področje. Projekti so bili tako uvrščeni v DRR, še preden so bili pripravljeni za izvedbo. Projekt je bil dokončno potrjen s strani Službe Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK), ko je imel vso potrebno dokumentacijo in soglasja, na kar je sledil podpis odločitve o podpori. Med podpisom DRR in podpisom odločitve o podpori za posamezen projekt je preteklo več let. Posledično je v posameznih regijah prišlo do ostanka sredstev, za katera pa MGRT ni izvedel ponovnega poziva ali razpisa. Splošno mnenje je, da je bil mehanizem Razvoja regij administrativno preprostejši, saj niso bile potrebne številčne spremembe DRR niti časovno zelo potratno usklajevanje z resornimi ministri.

5 Primerjava finančnih perspektiv

Pregled delovanja mehanizmov regionalnega razvoja v štirih finančnih perspektivah nam lahko pomaga pri realni oceni uspešnosti izvajanja in sledenja potrebam razvojnih regij v Sloveniji. V ta namen smo naredili primerjavo finančnih perspektiv na podlagi štirih meril, ki se nam zdijo ključna za uspešnost regionalnega razvoja: vrednost dodeljenih sredstev, raznolikost ukrepov/področij, sledenje načrtovanim ukrepom v RRP in delež regijskih projektov. Uvrstitev znotraj posameznega merila smo naredili na podlagi analiz, predstavljenih v predhodnih poglavjih. Iz rezultatov, ki so predstavljeni v preglednici 4, izhaja, da je bila glede na izbrana merila najuspešnejša perspektiva 2000–2006, v kateri še nismo poznali mehanizmov, kot sta Razvoj regij ali DRR. V tem obdobju je bilo mogoče izvajati najširši nabor različnih projektov, ti pa so bili večinoma regijski ali vsaj medobčinski. S tem se je dalo najlažje slediti ukrepom RRP. Slabost tega obdobja je predvsem to, da so imele regije zaradi predpristopnega obdobja na voljo najmanj sredstev. Ta tudi niso bila natančno odmerjena za mehanizem regionalnega razvoja, kar je bilo značilno za vse druge perspektive.

Na drugo mesto se je uvrstila finančna perspektiva 2007–2013, saj je bilo v tem obdobju za regionalni razvoj namenjenih največ sredstev, žal pa se je spodbujalo predvsem izvajanje občinskih projektov. To obdobje je bilo ugodno z vidika raznolikosti ukrepov, zaradi česar so lahko občine lažje izvajale projekte, ki so jih zapisale v RRP. Na tretjem mestu sledi finančna perspektiva 2014–2020, v kateri so se ponovno večinoma spodbujali medobčinski in regijski projekti, vendar na manj področjih, zaradi česar so bile regije prisiljene v izvajanje projektov, ki pogosto niso bili med prioritetskimi. Na zadnjem mestu je aktualna finančna perspektiva, saj se širina upravičenih ukrepov dodatno zmanjšuje, zaradi česar bodo imele nekatere regije težave pri porabi sredstev. S tem se tudi manj sledi potrebam regij. Regijsko povezovanje je v vsebinskih izhodiščih za DRR manj izrazito kot v prejšnjem obdobju, prav tako se ponovno realno zmanjšujejo sredstva, ki bodo namenjena mehanizmu regionalnega razvoja.

6 Sklep

Regionalni razvoj se bo dolgoročno lahko krepil ob ustrezni podpori RS, kar pomeni zagotavljanje zadostnih in ustreznih finančnih virov s poudarkom na proračunu RS. Cilj regij bi moral biti dvig financiranja ukrepov za regionalni razvoj znotraj finančne perspektive na vsaj 1 milijardo evrov. S tem se bo zagotovila primerljiva vsota, ki jo je regionalni razvoj ob upoštevanju inflacije že imel med letoma 2007 in 2013. Ob tem bo treba zmanjšati odvisnost ukrepov regionalne politike od politike resornih ministrstev in sredstev EU ter povečati pomen ciljev in ukrepov, ki so zapisani v RRP vsake posamezne regije. Le tako se bo lahko sledilo specializaciji regij in potrebam posameznih regij. Za lažjo in hitrejšo izvedbo mehanizma bo treba poenostaviti sistem DRR, v katerega je smiselno vključiti dobre prakse iz sistema Razvoja regij. Pri tem bo treba okrepiti vlogo MKRR, ki bi moral direktno upravljati sredstva DRR, neodvisno od resornih ministrstev, ki to počnejo zdaj. Za izboljšanje podpore na regionalni ravni bo treba dodatno finančno ter tudi po pristojnostih in dolžnostih okrepiti vlogo RRA pri izvajanju DRR in pripravi projektov (na primer

dolinska oskrba s pitno vodo, regijska ureditev JPP, regijsko kolesarko omrežje, regijsko obveščanje ob elementarnih nesrečah, celovit pristop urejanja vodotokov ipd.). Za preprostejše in učinkovitejše usklajevanje interesov na ravni regij bo treba jasneje opredeliti merila regijskih projektov in občinskih projektov regijskega ali medobčinskega pomena. Ob tem je smiselno opredeliti minimalni delež regijski projektov oziroma projektov regijskega pomena, ki se izvajajo v okviru mehanizma DRR. Regionalni razvoj bi prav tako moral še naprej namenjati veliko pozornosti in sredstev infrastrukturi za razvoj podjetništva, saj se v obstoječi perspektivi opaža trend zmanjševanja vsebinske in finančne podpore. Zadnja ujma je pokazala, da bo v regionalnem razvoju treba iskati rešitve tudi za obnovo po naravnih nesrečah. Z upoštevanjem predlaganih usmeritev se bo okrepila vloga razvojnih regij, ki so se v zadnjih 20 letih pokazale in dokazale kot nepogrešljiv mozaik razvoja RS.

.....

Uroš Rozman

Regionalna razvojna agencija za Koroško d. o. o., Meža 10, Dravograd
E-pošta: uros.rozman@rra-koroska.si

Karmen Sonjak

Regionalna razvojna agencija za Koroško d. o. o., Meža 10, Dravograd
E-pošta: karmen.sonjak@rra-koroska.si

Opombe

^[1] *Overcommitment* je varnostna rezerva, ki pomeni zagotavljanje dodatnih pravic porabe nad pravicami porabe operativnega programa (Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj, 2023b).

Viri in literatura

Bestijanič, D., Dover, A., Ekart, P., Fras, M., Gorjup Janžekovič, V., Gornik, K., idr. (2023): *Izziv. Razvoj. Napredek: 30 let dosežkov RRA Podravje – Maribor*. Maribor, Regionalna razvojna agencija za Podravje – Maribor.

Drevenšek, L. (2006): *Pristopna pomoč Phare kot priprava na črpanje sredstev strukturnih skladov v Sloveniji*. Magistrsko delo. Ljubljana, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.

Klančnik, B. (2009): *Zgodba o regionalnem razvoju in regionalnih agencijah*. Predstavljeno na Regionalnih dnevih, Otočec, 24.–25. 9. 2009. Tipkopis.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (2021a): *Dopolnitev št. 4 k Dogovoru za razvoj Koroške razvojne regije*. Ljubljana.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (2021b): *Dopolnitev št. 4 k Dogovoru za razvoj Podravske razvojne regije*. Ljubljana.

Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj (2023a): *Dogovori za razvoj regij*. Ljubljana.

Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj (2023b): *Tretje poročilo o napredku pri koriščenju sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020 in 2021–2027; 10. 11. 2023 do 8. 12. 2023 – predlog za obravnavo*. Ljubljana.

Rozman, U., Keuc, B., Potočnik, A., Pučnik, B., Gornik, K., Virtič, A., idr. (2022): *Regionalni razvojni program Podravja 2021–2027*. Maribor, Regionalna razvojna agencija za Podravje – Maribor.

Skladi EU (2023a): *Operativni program v okviru cilja »naložbe za rast in delovna mesta«*. Dostopno na: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.eu-skladi.si%2Fsl%2Fdokumenti%2Fkl-jucni-dokumenti%2Fprogramme_2014si16maop001_7_1_sl.docx&wdOrigin=BROWSELINK (sneto 26. 10. 2023).

Skladi EU (2023b): *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007–2013*. Dostopno na: <https://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/operativni-programi/2007-2013> (sneto 26. 10. 2023).

Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (2023): *Program evropske kohezijske politike v obdobju 2021–2027 v Sloveniji*. Ljubljana.

Sonjak, K., Zajc, P., Knez, J., Pungartnik, J., Vodovnik, P., Krajnc, U., idr. (2022): *Regionalni razvojni program za Koroško razvojno regijo 2021–2027*. Dravograd, Regionalna razvojna agencija za Koroško.

Statistični urad Republike Slovenije (2023): *Indeks inflacije, Slovenija, mesečno*. Dostopno na: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/H2815.px> (sneto 16. 10. 2023).

Uredba o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike. Uradni list Republike Slovenije, št. 16/13, 78/15, 46/19 in 63/23. Ljubljana.

Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike. Uradni list Republike Slovenije, št. 78/15. Ljubljana.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR). Uradni list Republike Slovenije, št. 83/03 in 93/05. Ljubljana.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1). Uradni list Republike Slovenije, št. 93/05, 127/06 in 20/11. Ljubljana.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Uradni list Republike Slovenije, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23. Ljubljana.