

DOPRINOS REGIONALNE POLITIKE K RAZVOJU KOROŠKE REGIJE

Karmen Sonjak

ksonjak59@gmail.com

Uroš Rozman

Regionalna razvojna agencija za Koroško d. o. o.

uros.rozman@rra-koroska.si

DOI: https://doi.org/10.3986/9789610510345_02

IZVLEČEK

Doprinos regionalne politike k razvoju Koroške regije

Za izvajanje regionalne politike je Slovenija leta 1999 vzpostavila institucionalni okvir in temelje za regionalno politiko, ki se je skozi obdobja spreminjal, odvisno od spremembe zakonodaje, evropskih usmeritev in prioritete trenutne vlade. V letu 2001 je sledila vzpostavitev regionalnih razvojnih agencij (RRA) v vseh 12 razvojnih regijah. V preteklih 25. letih je regionalni razvoj v Sloveniji bolj ali manj sledil postavljenim izhodiščem, doživel vzpone in padce, kljub temu pa bil pomemben gradnik napredka v regijah. Na primeru Koroške regije smo prikazali, kakšne razvojne cilje si je regija zastavljala skozi različne regionalne razvojne programe in kako uspešna je bila pri njihovi realizaciji skozi različne mehanizme podpore. Ocenjujemo, da je bila Koroška regija najbolj uspešna v prvih dveh obdobjih. Predstavljeni finančni kazalniki so izračunani na osnovi razpoložljivih podatkov, ki se razlikujejo v časovnih obdobjih. V regiji smo si za izvajanje in uresničevanje zastavljenih ciljev postavili skupne razvojne cilje in oblikovali regionalne projekte. Za izvajanje le teh smo koristili nepovratna in povratna sredstva evropske kohezijske politike ter nacionalne vire.

KLJUČNE BESEDE

regionalni razvoj, Koroška regija, kohezijska sredstva, finančni mehanizmi

ABSTRACT

The contribution of regional policy to the development of the Koroška region

In 1999, Slovenia established an institutional framework and the foundations for regional policy implementation. This framework has evolved over time, depending on legislative changes, European guidelines, and the priorities of successive governments. In 2001, regional development agencies (RDAs) were established in all 12 development regions. Over the past 25 years, regional development in Slovenia has, to varying degrees, followed the initial principles, experiencing both progress and setbacks. Nevertheless, it has remained a key driver of regional advancement. Using the case of the Koroška region, we examined the development goals set within various regional development programmes and assessed how successful the region was in achieving these goals through different support mechanisms. We estimate that the most success was achieved during the first two programming periods. The financial indicators presented are calculated based on available data, which vary across time periods. To implement and achieve the set goals, the region defined common development objectives and designed regional projects. For their implementation, we used both grants and reimbursable funds from European cohesion policy as well as national sources.

KEY WORDS

regional development, Koroška region, cohesion funds, financial mechanisms

1 Uvod

Notranja regionalna politika v Republiki Sloveniji se je pričela razvijati leta 1999 s sprejetjem prvega Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR) (Zakon o spodbujanju ... 2011), ki je nadomestil Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji (ZSRDO) (Zakon o spodbujanju razvoja ... 1990) iz leta 1990. Osnovni namen sprejetja zakona je bil spodbujanje trajnostnega razvoja v najširšem pomenu, udejanjanje razvojnih možnosti in premagovanje razvojnih ovir v vseh slovenskih razvojnih regijah, ki so z zakonom postale funkcionalne teritorialne enote za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja. Regije, kot vmesna stopnja ureditve med državno in lokalno ravno se med seboj v marsičem razlikujejo. Razlike izhajajo iz različne razpoložljivosti naravnih, gospodarskih, socialnih in drugih virov, ki vplivajo na razvojne možnosti določenega območja oziroma regije. Koncentracija kapitala, delovnih mest in storitev na določenih mestih vodi k selitvi prebivalstva in praznjenju obrobni območij, hkrati pa povzroča komunalne, okoljske, socialne in druge težave. Zato vse države, tudi Slovenija, strmiyo k zmanjšanju regionalnih razlik na svojem območju in izvajajo lastne regionalne politike, v okviru katerih spodbujajo skladnejši regionalni razvoj (Piry 2001).

Regionalni razvojni programi (RRP) predstavljajo osnovo za pridobivanje sredstev za skladni regionalni razvoj, njihovo pripravo pa vodijo regionalne razvojne agencije (RRA). Prvi RRP so bili oblikovani za obdobje 2001–2006. ZSRR se je večkrat spreminjal in prilagajal evropskim usmeritvam in razpoložljivim kohezijskim sredstvom. Leta 2000 je bila ustanovljena Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj, leto kasneje pa RRA v vseh dvanajstih regijah. Agencija se je kasneje preoblikovala v Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), ki je bila 2012 ukinjena, naloge pa prenesene na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Leta 2023 je bila ustanovljena nova institucija, Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj (MKRR), ki danes vodi in spremlja regionalni razvoj prek mreže RRA.

V prispevku smo preučili, kako je regionalna politika prispevala k razvoju Koroške regije od njene začetka v letu 1999 do leta 2025. Ugotavljali smo, kako so se skozi posamezna programska obdobja oblikovali in uresničevali razvojni cilji regije, kakšna je bila pri tem vloga različnih institucionalnih sprememb ter kakšen obseg finančnih sredstev, tako evropskih kot državnih, je regija prejela. Osredotočili smo se na učinkovitost porabe teh sredstev ter na primerjalno oceno uspešnosti posameznih obdobj. Ključna raziskovalna vprašanja zadevajo vpliv regionalne politike na razvoj regije, usklajenost razvojnih programov z dejanskimi potrebami, obseg in strukturo pridobljenih sredstev ter sistemske izzive pri izvajanju regionalne politike v Sloveniji, zlasti v primeru manj razvitih regij, kot je Koroška.

1.1 Viri podatkov in metodologija uporabljenih kazalnikov

Podatke za prva programska obdobja, do leta 2007, smo pridobili iz gradiv in poročil, ki jih je Agencija Republike Slovenije za regionalni razvoj posredovala agencijam, poročil agencij ter Poročil o izvajanju regionalnega razvoja 2004. Za kasnejša obdobja smo podatke pridobili iz obveznih poročil o regionalnem razvoju agencije, poročil posameznih ministrstev o izvajanju kohezijske politike. Predstavljene finančne kazalnike smo izračunali na osnovi razpoložljivih podatkov, kar pomeni, da gre za različna časovna obdobja, odvisno razpoložljivih in dosegljivih podatkov. Dostopnost podatkov za spremljanje regionalnega razvoja je zelo pomanjkljiva, razdrobljena in nestrukturirana, kar je posledica spreminjanja organizacijske strukture in odgovornih resorjev na državnem nivoju.

2 Predpristopno obdobje do 2003 in prvo programsko obdobje z vstopom v Evropsko unijo 2004–2006

Evropska komisija je sprejela razvojni dokument Agenda 2000 (Evropska komisija 1997), ki je bil akcijski program Evropske unije (EU) v obdobju od 2000 do 2006. Njegova glavna cilja sta bila reforma skupne kmetijske in regionalne politike ter vzpostavitev novega finančnega okvira za leta 2004–2006 z vidika takrat prihajajoče vzhodne širitve EU. Finančni okvir je vključeval štiri strukturne sklade, in sicer Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Evropski kmetijski sklad (EKUJS) in Sklad za ribištvo (FIUR). To obdobje je združevalo predpristopno obdobje do vstopa Slovenije v EU do 2003 ter obdobje po vstopu v EU 2004–2006.

Strategija regionalnega razvoja Slovenije (Piry 2001) je bila podlaga za pridobivanje predpristopne pomoči EU ter za pogajanja o delitvi sredstev strukturnih skladov in kohezijskega sklada v obdobju 2004–2006. Sočasno s pripravo in sprejemanjem državnih dokumentov se je pričel v letu 2000 postopek priprave regionalnih razvojnih programov, ki so bili sprejeti v letu 2002. RRP za Koroško regijo je vključeval dve programski obdobji (predpristopno obdobje do 2003 in obdobje 2004–2006 po vstopu Slovenije v EU).

Že v letu 2000 je bilo za Koroško regijo ugotovljeno, da ima regija razvojne možnosti v močnih lokalnih iniciativah, predvsem v pospeševanju razvoja podjetništva in razvoju turizma ter obstoju in razvoju predelovalne dejavnosti. Priložnost regije je bila prepoznana v nadaljnji krepitvi nosilnih podjetij, spodbujanju podjetništva, pospeševanju mrežnega povezovanja malih, srednjih in velikih podjetij in čezmejnem sodelovanju (Pečar 1999). V sklopu priprave Strategije razvoja Slovenije je bila s strani Inštituta za ekonomsko raziskovanje izdelana študija Analiza slovenskih regij: izkoriščanje regionalnih razvojnih potencialov in ocena razvojnih možnosti slovenskih statističnih regij (Analiza slovenskih regij ... 2001). Ocena razvojnih možnosti je bila narejena na osnovi elementov konkurenčnosti regij:

- splošno družbeno-politično okolje in zunanja podoba regije;
- obstoječa gospodarska struktura;
- človeški faktor;
- kakovost življenja v regiji;
- dostop do informacij o tržišču in tehnologiji, organizacija in upravljanje;
- možnosti za financiranje investicij.

Po teh kazalnikih sintezne ocene za razvojne možnosti je bila Koroška regija uvrščena v skupino regij s stagnacijo, skupaj s Savinjsko, Podravske in Notranjsko-kraško regijo.

V letu 2001 so bile prvič podeljene neposredne regionalne spodbude iz državnega proračuna, iz katerih je bilo Koroški regiji namenjenih 0,65 milijona evrov. Razpis za spodbujanje razvoja demografsko ogroženih območij v višini 4,24 milijona evrov pa je podprl izgradnjo lokalne vodooskrbe, kanalizacijskega omrežja in lokalnega cestnega omrežja. Koroška regija je iz tega naslova pridobila sredstva za pripravo dokumentacije opredeljenih regijskih projektov (ravljanje z odpadki, cestna infrastruktura na podeželskem območju, izgradnja poslovnih con, čiščenje komunalnih odpadnih voda in garancijska shema) in izgradnjo infrastrukture (rekonstrukcija lokalnih cest v Koroški regiji) v skupni višini 0,41 milijona evrov.

Po institucionalni vzpostavitvi regionalnih struktur se je v letu 2002 začela bolj dosledno izvajati regionalna politika, tudi z usmeritvami posrednih sredstev za regionalni razvoj v prednostna območja. Ministrstva in ostale institucije, ki so dodeljevale razvojne vzpodbude, so upoštevale regionalni kriterij, tako da so sredstva dodeljevala regijam in občinam, ki so najbolj zaostajale v razvoju. Podlaga za ta način dodeljevanja je bila sprejeta Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za regionalni razvoj (Uredba o podrobnejših ... 2000).

V letu 2002 se je začela implementacija sprejetih RRP z razpisi za neposredne regionalne vzpodbude, v nadaljevanju pa naj bi se preusmerile na programsko financiranje prioriteten projektov iz RRP. Na podlagi tega je bilo v Proračunskem memorandumu za leti 2003 in 2004 (Proračunski memorandum ... 2002)

prvič sprejeto obvezno izhodišče delitve sredstev med regije, ki najbolj zaostajajo v razvoju. Koroški regiji je bilo za to obdobje dodeljenih 1,69 milijona evrov oziroma 7 % od skupnih 24,25 milijona evrov.

Z upoštevanjem postavljenih prioritet v RRP Koroška 2002–2006 (Regionalni razvojni program ... 2001) in opredeljenih regijskih projektov je Koroška regija v obeh letih dostopala tako do nepovratnih kot povratnih sredstev.

Ključne strateške prioritete RRP so bile vsebine gospodarskega in okoljskega razvoja ter razvoja človeških virov. V okviru teh vsebin so bile v RRP vključene razvojne težnje regije, ki so se potrdile na številnih delavnicah in ki niso pomenile samo preslikave takratnih trenutnih potreb, ampak so opredelile razvojne potrebe v programskem obdobju do leta 2006.

V letu 2002 je regija pridobila 0,96 milijonov evrov neposrednih regijskih spodbud, kar predstavlja 4,97 % glede na 19,35 milijona evrov celotnih neposrednih sredstev in 8,4 milijona evrov posrednih regijskih spodbud, kar je 3,38 % od celotnih posrednih regijskih spodbud.

V letu 2003 so bile regiji dodeljene neposredne regijske spodbude v višini 1,2 milijona evrov oziroma 3 % od celotnih 40,1 milijona evrov sredstev ter 9,4 milijona evrov oziroma 3,53 % posrednih regijskih spodbud od celotnih 267,5 milijona evrov (Poročilo o izvajanju regionalne politike 2004).

Projekti, ki so se izvajali v teh letih v regiji iz neposrednih spodbud, so bili regijski projekti s širšim trajnostnim učinkom, kot so vzpostavitev regijskega centra za ravnanje z odpadki in odlagališčem, rekonstrukcija lokalnih cest v regiji, regionalne zasnove prostorskega razvoja in mladinski centri.

Do vstopa v EU je imela Slovenija dostop do sredstev programov ISPA in SAPARD v obdobju 1992–2003 v višini 449 milijonov evrov. Z vstopom Slovenije v EU leta 2004 je Slovenija dobila možnost koriščenja sredstev iz strukturnih skladov ESRR, ESS, EKUJS in FIUR.

Projekti v obdobju 2004–2006 so sledili prioritetam RRP in projektom v izvajanju v predhodnih letih. Vpliv RRP oziroma izvedbenih projektov lahko ocenimo skozi vzpostavljene podporne instrumente, vzpostavljena partnerstva in konzorcije za izvajanje razvojnih projektov na posameznih strateških prioritetah:

- gospodarski razvoj: Garancijska shema, Tehnološko razvojni center, Tehnološko-razvojno središče Koroška, opredelitev in izgradnja industrijsko-poslovnih con, certificiranje računalniških znanj, svetovalna podpora malim in srednjim podjetjem (MSP), skupna promocija regije;
- trajnostni razvoj prostora in okolja: Koroški center za ravnanje z odpadki, Regionalna zasnova prostorskega razvoja, 3. razvojna os;
- razvoj človeških virov: Koroško višje in visokošolsko središče, Koroška štipendijska shema.

Regija je v obdobju 2004–2006 za izvajanje projektov, skladnih z RRP, pridobila 3,46 milijona evrov iz neposrednih spodbud. V celotnem obdobju 2002–2006 je bilo z neposrednimi spodbudami realiziranih za okoli 10 milijonov evrov projektov. Koroški regiji je pripadalo 7 % sredstev neposrednih spodbud na osnovi indeksa razvojne ogroženosti po razporeditve razvojnih regij po skupinah (Koroška razporejena v skupino B). Regija je za izvedbo projektov zagotovila 50 % sredstev.

Področje posrednih regionalnih spodbud kljub začetni usmeritvi upoštevanja regionalnega kriterija ni bilo ciljno usmerjeno na ključne regionalne projekte, saj so bila v pristojnosti posameznih ministrstev, ki niso upoštevala regionalnih prioritet in ocene indikativnega obsega razvojnih spodbud po posameznih regijah. Po oceni pa je regija dobila 3,6 % posrednih spodbud. Na ravni države so se do leta 2004 redno pripravljala poročila o izvajanju regionalne politike, ki so omogočala spremljanje razvoja in namen porabe sredstev.

3 Programsko obdobje 2007–2013

Predpristopne programe PHARE, ISPA in SAPARD je v letu 2007 zamenjal nov instrument predpristopne pomoči IPA, ki je združil vse oblike predpristopnih pomoči v en skupen in usmerjen instrument. IPA je vključevala države s statusom kandidat in potencialnih kandidat. Instrument je bil sestavljen

iz pet področij: pomoč pri tranziciji in vzpostavljanju institucij, čezmejno sodelovanje, regionalni razvoj, razvoj človeških virov in razvoj podeželja.

V programskem obdobju 2007–2013 je Slovenija črpala sredstva evropske kohezijske politike na podlagi treh operativnih programov (OP), financiranih iz ESRR, ESS in kohezijskega sklada (KS) ter OP za razvoj podeželja (EKSRP). Izvajanje aktivnosti v okviru Enotnega programskega dokumenta (EPD) (Enotni programski ... 2005) je bilo usmerjeno v zmanjšanje ali odpravo pomanjkljivosti, ki so bile identificirane na področju regionalnega razvoja v času definiranja ciljev EPD, in sicer tako v razvoj infrastrukture in podjetniške kulture v manj razvitih in obrobni regijah, kot tudi zmanjšanje brezposelnosti in povečanje izobrazbene ravni v teh regijah. Regionalni razvoj je bil opredeljen v OP za regionalni razvoj (OP RR), četrti prednostni usmeritvi, ki je vključevala financiranje izvajanja RRP ter je bila namenjena izvajanju razvoja od spodaj navzgor. Za dodelitev sredstev neposrednih spodbud je država upoštevala razvrstitev razvojnih regij po indeksu razvojne ogroženosti (IRO), ki je bil na Vladi Republike Slovenije potrjen za celotno programsko obdobje. Po indikativni razdelitvi neposrednih sredstev (599,5 milijona evrov) na osnovi IRO (103,9) je Koroški regiji pripadalo 27,6 milijona evrov oziroma 4,6 % vseh sredstev (Sonjak 2016).

Vsebinska področja financiranja iz neposrednih spodbud so bila ekonomska, prometna in okoljska infrastruktura, razvojni projekti v območjih s posebnimi varstvenimi režimi in turistična območja, razvoj urbanih območij in socialna infrastruktura.

S predlaganim in potrjenim RRP Koroška 2007–2013 (Sonjak 2006) je regija opredelila 4 prednostne usmeritve, 12 programov in 43 ukrepov z dodatnim programom za uresničevanje izvajanja regionalnega razvoja kot tehnična pomoč:

- konkurenčno gospodarstvo in nova delovna mesta v tehnološko razvitem okolju (razvoj podporne okolja za tehnološki razvoj: spodbujanje podjetništva, vlaganje v raziskave in razvoj s pripadajočo infrastrukturo),
- komplementarni turizem treh dolin (razvoj turistične destinacije zahodnega Pohorja in Mežiške doline; obnova in povezovanje kulturnih potencialov; razvoj podporne turistične infrastrukture),
- kreativni (zaposljivi) ljudje in zdrava, strpna regija (ustvarjanje znanja, ki je prilagojeno potrebam regionalnega gospodarstva; spodbujanje kulture, vseživljenjskega učenja in osebnega razvoja za vse generacije; kakovost življenja za vse generacije),
- kakovostno življenjsko okolje (vzpostavitev boljše cestne povezave z osrednjo regijo, trajnostni razvoj brez poslabšanja okolja; uravnotežen razvoj komunalne infrastrukture na celotnem območju regije; razvoj podeželja in ohranitev poseljenosti).

Za samo izvajanje RRP 2007–2013 je morala regija pripraviti dva Izvedbena načrta (IN) za obdobje 2007–2009 in 2012–2014 ter dve dopolnitvi obeh IN. Pri pripravi obeh IN RRP 2007–2014 so bile v celoti upoštewane usmeritve in zahteve OP na ravni države. Koroška regija je s prijavi na pozive pridobila 28,7 milijona evrov, kar je 4 % več, kot je bila indikativno določena kvota za Koroško regijo. Celotna vrednost vseh projektov iz IN RRP je bila 57,7 milijona evrov (Sonjak 2016).

Regija je v programskem obdobju 2007–2013 skupaj iz vseh treh skladov (ESS, ESRR, KS) pridobila 125,1 milijona evrov evropskih sredstev (Sonjak 2016).

V okviru Evropskega teritorialnega sodelovanja je bila regija najbolj uspešna na področju čezmejnega sodelovanja z Avstrijo. V OP Slovenija–Avstrija 2007–2013 je 22 partnerjev iz Koroške regije sodelovalo v 21 projektih, dodeljenih pa jim je bilo 3,2 milijona evrov sredstev ESRR, kar predstavlja 5 % ESRR sredstev tega programa. Podprti čezmejni projekti so naslavljali razvoj malih in srednje velikih podjetij, turizem, na znanju temelječe gospodarstvo, tematska prednostna področja, upravljanje z naravnimi viri, okolje in energijo, razvoj naselij in regionalni razvoj ter socialni in kulturni razvoj v čezmejnem območju z Avstrijo. Dva projekta sta potekala v okviru programa medregionalnega sodelovanja OP INTERREG IVC 2007–2013 (3 projektni partnerji iz regije, katerim je bilo dodeljenih 499.812,75 evrov ESRR sredstev). V okviru Švicarskega prispevka sta s švicarskimi partnerji sodelovala dva nosilca projekta iz regije, znesek donacij pa je znašal 89.263,30 CHF oziroma okoli 74.000 evrov (Sonjak 2016).

Dodeljena sredstva Koroški regiji iz celotne Kohezijske politike za obdobje 2007–2013 z upoštevanjem pravila izvedbe n+3 (do leta 2016) so bila v višini 195,3 milijona evrov (Sonjak 2016).

Analiza izvajanja RRP 2007–2013, upoštevajoč razpoložljive statistične podatke do leta 2013, je pokazala, da se ključni cilji na več področjih niso uresničili v celoti. Opazne premike je bilo zaznati na področjih načrtovanih ukrepov, podprtih v okviru razvojne prioritete Razvoj regij. Realizirana je bila vrsta projektov, s katerimi so bili preseženi ozki lokalni interesi in vzpostavljeni infrastrukturni pogoji, ki so predpogoj za nastajanje novih delovnih mest in izboljšanje kakovosti okolja in življenja.

4 Programsko obdobje 2014–2020

V tem obdobju je prišlo do sprememb pri načrtovanju in pripravi dokumentov za izvajanje evropskih skladov in bistvenega odmika od usmeritev regionalnega razvoja. Slovenija je imela tri OP za izvajanje evropskih skladov:

- OP za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020 (za sklade ESRR, ESS in KS), kjer je bilo zagotovljenih 3,3 milijarde evrov (Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko 2015).
- Program razvoja podeželja 2014–2020 (za sklad EKSRP) (Program razvoja ... 2015) in
- OP za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (za sklad ESPR) (Operativni program ... 2015);

V OP 2014–2020 Slovenija ni vključila regionalnega razvoja kot samostojne prioritete, temveč je regionalno raven izpostavila v nekaterih prednostnih oseh in ukrepih, na nekaterih področjih pa so le ti opredeljeni izključno na nacionalni ravni. Upoštevanje regionalnega konteksta je bilo zaznано v 6 oseh od 11, in sicer v:

2. izboljšanje dostopa do informacijsko komunikacijskih tehnologij ter povečanje njihove uporabe in kakovosti,
5. spodbujanje blaženja podnebnih sprememb ter preprečevanja in prilagajanja nanje ter preprečevanja in obvladovanja tveganj,
6. varstvo okolja in spodbujanje učinkovite in trajnostne rabe virov,
7. spodbujanje trajnostnega prometa in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah,
8. spodbujanje zaposlovanja in mobilnosti delovne sile,
11. izboljšanje institucionalne zmogljivosti in učinkovita javna uprava.

Za razvoj regij se je izvajal mehanizem Dogovor za razvoj regij (DRR), za katerega je Slovenija namenila 477 milijonov evrov v kombinaciji z ESRR, KS in presežnih obvez (zagotavljanje dodatnih pravic porabe nad pravicami porabe OP evropske kohezijske politike). Hkrati pa je stopila v veljavo delitev Slovenije na V in Z kohezijsko regijo. Na osnovi določitve višine sredstev za regionalni razvoj na ravni Slovenije je bila izvedena delitev sredstev znotraj obeh kohezijskih regij s potrditvijo na obeh Razvojnih svetih kohezijskih regij.

V RRP 2014–2020 je bilo podrobno analizirano stanje, opredeljeni so bili vzroki in nakazane možnosti, da regija naredi pomembne premike na področju konkurenčnosti, dostopnosti s trajnostno mobilnostjo, ohranjanja narave ter privlačnosti s trajnostnim razvojem mest in podeželja ter nadgradi obstoječe izvedene razvojne projekte iz predhodnih obdobj. Program je imel 2 razvojni prioriteti, 5 investicijskih področij in 18 ukrepov z vrsto projektov, s katerimi bi dosegli razvojni preobrat. Razvojni prioriteti:

- konkurenčnost in znanje s podpornim okoljem za podjetništvo in gospodarski razvoj, razvoj perspektivnih panog, kmetijstvo, gozdarstvo in razvoj podeželja;
- kakovost življenja in dostopnost regije z varovanjem okolja in upravljanjem prostora, zdrava, ustvarjalna in vključujoča skupnost.

Vendar so vsebine, ki so bile opredeljene v DRR, izhajale iz nacionalnih usmeritev, prioritet ministrstev ter zavez Slovenije do EU in ne toliko iz prioritet regij in RRP. Neposredna sredstva so bila namenjena za spodbujanje podjetništva, multimodalne urbane mobilnosti, podporo naložbam za prilagajanje

podnebnim spremembam, vlaganje v vodni sektor, varstvo in obnovo biotske raznovrstnosti in izboljšanje regionalne mobilnosti z nacionalnimi merili in kazalniki.

Regija je iz DRR lahko za potrjene projekte koristila 26,93 milijona evrov neposrednih sredstev z upoštevanjem pogojev, podanih s strani resornih ministrstev in EU komisije (pri projektih kanalizacije nad 2000 PE in vodovodov nad 10.000 PE, urbane mobilnosti znotraj opredeljenih območij). Zaradi navedenega se je regija s projekti osredotočila na pomanjkljivosti oziroma potrebe na opredeljenih vsebinah in na področju podjetništva dogradila manjkajoče poslovne cone in inkubatorje, pristopila k izgradnji regijskih kolesarskih povezav, ki povezujejo urbana območja, z izgradnjo objektov in vodov za odvajanje odpadnih voda, dopolnila že obstoječe regijske sisteme čistilnih naprav, posodobila vodovodne sisteme ter pripravila dokumentacijo za navezovalne ceste za 3. razvojno os (Sonjak 2024).

Posredna sredstva so bila razpisana s strani resornih ministrstev, kjer so lahko kandidirali s svojimi projekti predstavniki gospodarstva, občine ter javne in zasebne institucije. Na ta način je regija v tem obdobju v okviru evropske kohezijske politike izvajala projekte s podporo iz vseh treh skladov (ESRR, ESS, KS) in EKSRR s Programom za podeželje in mehanizma za okrevanje in odpornost (React-EU) z namenom ublažitve posledic epidemije covid-19 za obdobje 2021–2026 (Načrt za okrevanje ... 2021). Prav tako so deležniki sodelovali v programih Cilja 3. Evropskega teritorialnega sodelovanja (Interreg program Slovenija-Avstrija 2014–2020, INTERREG Centralna Evropa) ter v drugih EU programih in tudi projektih, ki so jih podprli drugi mehanizmi (Norveški mehanizem) v skupni vrednosti preko 174 milijonov evrov.

Tako kot ob zaključku preteklih obdobj, je bila opravljena analiza izvajanja RRP (Sonjak 2024) s podobnimi ugotovitvami, da se ključni cilji na več področjih niso uresničili v celoti. Nerealizirani so ostali mnogi projekti s področja gospodarskega razvoja, ki so se nanašali na povečanje konkurenčnosti gospodarskih subjektov in odpiranje novih delovnih mest z višjo dodano vrednostjo. Mnogi v programu predvideni instrumenti niso zaživel, ker za tovrstne projektne predloge OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2014–2020 ni predvideval financiranja iz DRR, temveč so bili predmet sektorske obravnave in nacionalnih razpisov ali pa za njih v predlagani obliki podpora ni bila predvidena. Gre za različne instrumente: od podpore za usposabljanje razvojnih institucij, kadrov za pripravo projektov, do vzpodbud za začetne investicije, pomoči za pripravo in izvedbo večjih razvojnih projektov v regiji in nenazadnje tudi za finančno podporo tistim razvojnim projektom, ki so ključnega pomena za povečanje podjetniške dejavnosti s ciljem večjega aktiviranja konkurenčnih prednosti regije in ki bi kar najhitreje pripomogli k ustvarjanju novih delovnih mest v celotni regiji.

5 Programsko obdobje 2021–2027

Slovenija je v programsko obdobje stopila z enotnim Programom evropske kohezijske politike za obdobje 2021–2027, kjer je vključila vse štiri sklade: KS, ESRR, ESS+ in sklad za pravičen prehod (SPP) za dve premogovni regiji ter omogočila dostop do 3,2 milijarde evrov. Program je usmerjen v pet prednostih področij:

- pametnejša Evropa (inovativno in pametno gospodarsko preoblikovanje);
- bolj zelena, nizkoogljična Evropa (vključno z energetske prehodom, krožnim gospodarstvom, prilagajanjem na podnebne spremembe in obvladovanjem tveganj);
- bolj povezana Evropa (mobilnost in povezljivost: informacijsko-komunikacijska tehnologija);
- bolj socialna Evropa (evropski stebel socialnih pravic in podpora za zdravstveno varstvo);
- Evropa bliže državljanom (trajnostni razvoj mestnih, podeželskih in obalnih območij ter lokalne pobude).

Po opravljeni analizi RRP za obdobje 2014–2020 in pripravi izhodišč za novo programsko obdobje z upoštevanjem usmeritev Slovenije v Programu evropske kohezijske politike za obdobje 2021–2027, je regija kljub vsemu opredelila svoje razvojne potrebe z zavedanjem, da te niso v celoti komplementarne

s usmeritvami programa. Za obdobje 2021–2027 si je postavila pet razvojnih prioritet: konkurenčna in podjetna, zelena, dostopna in trajnostno mobilna, sposobna, privlačna in vključujoča regija ter trajnostni razvoj mest in podeželja.

Možnost dostopa do neposrednih spodbud je tudi v tem obdobju za regijo možen samo prek DRR. Vsebine za projekte, ki so upravičeni za vključevanje v DRR so, kot v predhodnem obdobju, opredelila resorna ministrstva. Upravičene vsebine so izgradnja inkubatorjev, ravnanje z odpadnimi vodami in oskrba s pitno vodo s pogoji nad 2000 PE in za vodovode nad 10.000 PE, zelena infrastruktura, državno kolesarsko omrežje ter vzpostavitev Regijskih centrov mobilnosti in Regionalne celostne prometne strategije.

Regija je, kljub zahtevnim pogojem in dejstvu, da ima še vedno probleme z manjšimi območji za čiščenje odpadnih voda in s tem malih čistilnih naprav, oskrbo s pitno vodo, kar je posledica razpršene poselitve regije ter reševanjem posledic poplav s poplavalno obnovo, našla in določila regijske projekte za vključitev v DRR.

6 Primerjalne ugotovitve

Z vstopom v EU je bila Slovenija za koriščenje kohezijskih sredstev zvezana k spoštovanju in upoštevanju vseh sprejetih dokumentov in zavez, sprejetih v evropskem parlamentu. EU je s sprejetimi razvojnimi dokumenti želela pospešiti gospodarski razvoj ter zmanjšanje razvojnih razlik med regijami.

V predpristopnem obdobju 1999–2003 je Slovenija postavila zelo dobra in obetavna izhodišča regionalnemu razvoju s sprejetimi zakoni in podzakonskimi akti, ki so temeljili na razvojnih potencialih regij in sledili enakomernemu trajnostnemu razvoju regij in s tem tudi Slovenije. Prve razvojne ukrepe za regionalni razvoj je financirala iz državnega proračuna in k temu zavezala tudi ministrstva s sklepom Vlade Republike Slovenije ter jih nadgradila z evropskimi sredstvi. Izvajala je posebne programe in zakone, ki so omogočali reševanje razvojnih problemov v nekaterih regijah (Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2019 (Zakon o razvojni ... 2009), Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (ZPOOSRP) (Zakon o popotresni ... 2005) ...). Vsi ti ukrepi so

Preglednica 1: Primerjava finančnih sredstev po obdobjih.

	2002–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Sredstva neposrednih regionalnih spodbud na ravni Slovenije (milijoni evrov)	150	600	477	459
sredstva, ki bi jih Koroška regija potrebovala za izvedbo RRP (milijoni evrov)	270	797	651	566
sredstva neposrednih regionalnih spodbud na ravni Koroške regije (milijoni evrov)	10,5	28,7	26,9	21,3
delež neposrednih regionalnih spodbud Koroške regije v primerjavi s sredstvi na ravni Slovenije (milijoni evrov)	7,0	4,8	5,6	4,6
število investicijskih projektov (Koroška)	15	55	23	17
število ne investicijskih projektov (Koroška)	23	3	3	2

v teh regijah omogočili vzpostavitev tehnoloških parkov, inkubatorjev, obnovo kulturnih objektov s socialno in kadrovsko vsebino. Posledično pa zaradi nekontinuiranih procesov in nadgradnje veliko teh dejavnosti zamira.

Slovenija je z vstopom v EU pripravila Enotni programski dokument (EPD) za koriščenje kohezijskih razvojnih sredstev in regionalni razvoj opredelila kot enega izmed osrednjih ciljev z namenom, da bodo najmanj razvite regije dobile možnost dostopa do predvidene razdelitve 60 % razpoložljivih EU sredstev. Kljub temu se je razvoj Slovenije pričel v večini usmerjati na kohezijska sredstva in slediti pogojem in zahtevam evropskih programov, katerim je sledila tudi Slovenija s svojimi programi.

Regija je do danes pripravila štiri RRP, v katerih sledi prioriteta regije, ki imajo kot rdečo nit usmeritev v gospodarski razvoj, trajnostni razvoj okolja, dostopnost regije in krepitev človeškega potenciala v regiji s ciljem zagotoviti kakovostno življenjsko okolje za vse generacije. Iz tega je razvidno, da se regija zaveda tako svojih prednosti kot pomanjkljivosti, nima pa na drugi strani sogovornika, ki bi te potrebe razumel in imel tudi interes pri tem sodelovati tako vsebinsko kot finančno. To kaže že dejstvo, da za regionalni razvoj ni zagotovljenih državnih virov v proračunih in ni stalnega financiranja regionalnega razvoja.

7 Sklep

Regionalna politika se je začela podrežati ciljem EU in državnim usmeritvam, ki temeljijo na izpolnjevanju pogojev, podanih s strani EU komisije (na primer po letu 2013 ni bilo več možno delati kanalizacije pod 2.000 PE in vodovodov pod 10.000 PE). Razhajanja v finančnem smislu, med RRP in dejansko dodelitvijo sredstev regiji, so bila tolikšna, da Koroški regiji niso omogočala hitrejšega odpravljanja strukturnih problemov regije in odpravljanja zaostajanja regije na vrsti področij, v primerjavi z razvitejšimi regijami. Regija je skozi vsa obdobja poskušala uresničevati svoje razvojne prioritete tako z neposrednimi, posrednimi in regionalnimi sredstvi (sredstva občin). Glede na podatke iz analiz, tako regionalnih kot državnih, lahko ugotovimo, da je bila usmeritev k regionalnemu razvoju tudi s finančnega vidika najbolj zaznavna v predpristopnem obdobju in prvih dveh finančnih obdobjih.

Slovenija na področju regionalnega razvoja še vedno nima svoje strategije, ki bi določala vizijo in cilje regionalne politike, prav tako ti niso določeni v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Zakon o spodbujanju ... 2011). V kolikor bi imela Slovenija resen namen vzpostaviti regionalni razvoj, ne samo na ravni kohezijskih regij, kamor se danes usmerja, bi ta moral biti prioriteta vsake Vlade Republike Slovenije ne glede na politično opredelitev. Pomembno je razumevanje regionalnega razvoja in zagotovitev stalnega financiranja, ki omogoča kontinuirano podporo in dolgoročno prispeva k zmanjšanju razvojnih razlik, s tem pa posredno vpliva na izboljšanje demografske slike in spremembo zgoščenosti različnih dejavnosti. Posredno lahko vpliva tudi na ključne prioritete države, kot sta zdravstvena in pokojninska reforma, pomanjkanje delovne sile ter na raziskave in razvoj. Kljub vsem omejitvam s pogoji države in EK smo v regiji uspeli vzpostaviti temelje razvoja podjetništva, prispevati k izboljšanju okolja, mobilnosti, prepoznavnosti regije na področju turizma in povezati razvojne institucije.

Na ravni regij bi morali oblikovati strateške dokumente, ki naslavljajo ključne razvojne izzive in priložnosti, prepoznane kot skupni interes celotne regije. Ti dokumenti bi služili kot usklajena podlaga za nadaljnje ukrepanje, saj bi jim sledil postopek skupnega odločanja o izvedbi in sofinanciranju ukrepov v tesnem sodelovanju z resornimi ministrstvi ter s samimi regijami kot nosilkami razvoja. Na žalost pa v praksi opažamo, da je od začetne vizije regionalnega razvoja ostalo bore malo. Pogosto se zdi, da gre zgolj za formalno izražanje podpore, brez konkretnih in dolgoročnih mehanizmov, ki bi regionalnim akterjem omogočili učinkovito delovanje in uresničevanje razvojnih ciljev.

Če želimo, da se regionalni razvoj uresniči kot dejanska razvojna politika in ne kot priložnostna aktivnost, vezana izključno na črpanje evropskih sredstev, potem mora postati stabilna in trajna proračunska kategorija. To pomeni, da je treba zagotoviti stalna, predvidljiva in namensko dodeljena sredstva

iz državnega proračuna, ki bodo omogočala dolgoročno načrtovanje in izvajanje projektov na regionalni ravni. Poleg tega so številne iniciative, ki jih občine prepoznajo kot skupen interes ter v katerih vidijo priložnosti za povezovanje, še vedno v veliki meri odvisne od njihovih lastnih (omejenih) proračunskih virov. Brez sistemske podpore in mehanizmov za soudeležbo države ostajajo tovrstna prizadevanja omejena v obsegu in učinku.

Za vzpostavitev učinkovitega regionalnega razvojnega modela bo torej nujna jasna politična volja, sprememba finančne paradigme in okrepitev koordinacijske vloge regijskih institucij, ki lahko delujejo kot most med lokalnimi potrebami in državnimi politikami.

8 Viri in literatura

- Evropska komisija 1997. Agenda 2000: Za močnejšo in širšo Unijo. Medmrežje: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:51997DC2000> (4. 6. 2025).
- Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ljubljana, 2015. Medmrežje: <https://skp.si/wp-content/uploads/2023/03/Program-razvoja-podezelja-RS-za-obdobje-2014-2020-12.-sprememba-1.pdf> (4. 6. 2025).
- Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo v Republiki Sloveniji za obdobje 2014–2020. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Ljubljana, 2015. Medmrežje: https://www.ribiski-sklad.si/OP_ESPR_2014-2020/ (4. 6. 2025).
- Pečar, J., Farič, M. 2000: Regionalni vidiki razvoja Slovenije s poudarkom na finančnih rezultatih poslovanja gospodarskih družb v letu 1999. Delovni zvezek ZMAR 8/9. Ljubljana.
- Piry, I. 2001: Strategija regionalnega razvoja. Ljubljana.
- Regionalni razvojni program za Koroško razvojno regijo 2002–2006. A.L.P. Peca d. o. o. Ravne na Koroškem, 2001.
- Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko 2015. Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Ljubljana. Medmrežje: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf (4. 6. 2025).
- Sonjak, K. 2006: Regionalni razvojni program za Koroško razvojno regijo 2007–2013. Dravograd. Medmrežje: https://rra-koroska.si/upload/content/2857/rrp_07_13.pdf (4. 6. 2025).
- Sonjak, K. 2016: Končno poročilo o izvajanju regionalnega razvojnega programa za Koroško razvojno regijo 2007–2013. Dravograd.
- Sonjak, K. 2024: Končno poročilo o izvajanju Regionalnega razvojnega programa za Koroško razvojno regijo 2014–2020. Dravograd.
- Analiza slovenskih regij: izkoriščanje regionalnih razvojnih potencialov in ocena razvojnih možnosti slovenskih statističnih regij 2001. Delovni zvezek UMAR 6/2001. Ljubljana. Medmrežje: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2001/dz06-01.pdf (4. 6. 2025).
- Proračunski memorandum za leti 2003 in 2004. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2002. Medmrežje: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfJJo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/?db=kon_akt&mandat=III&tip=doc&uid=C12565E2005ED694C1256CC90035F026 (4. 6. 2025).
- Uredba o podrobnejših pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj. Uradni list RS 59/2000, 60/2001, 110/2004. Ljubljana.
- Poročilo o izvajanju regionalne politike 2004. Vlada Republike Slovenije 2004. Ljubljana. Medmrežje: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran?db=kon_akt&mandat=IV&tip=doc&uid=C12565E2005ED694C1256F3A0026C6EA (4. 6. 2025).
- Enotni programski dokument 2004–2006. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2005.

- Načrt za okrevanje in odpornost 2021. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana. Medmrežje: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/> (4. 6. 2025).
- Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (ZPOOSRP). Uradni list RS 26/2005, 114/2006, 18/2023. Ljubljana.
- Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2019. Uradni list RS 87/2009, 82/2015 in 27/2017. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-2). Uradni list RS 20/2011, 57/2012, 46/2016, 18/2023. Ljubljana.
- Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij (ZSRDO). Uradni list RS 10/1990. Ljubljana.