



upravna_misel

Mirko Pečarič

FUNKCIONALNA
REGIONALIZACIJA – PRENOS
PRISTOJNOSTI Z DRŽAVNIH
ORGANOV NA SVETE
RAZVOJNIH REGIJ

FUNKCIONALNA REGIONALIZACIJA – PRENOS PRISTOJNOSTI Z DRŽAVNIH ORGANOV NA SVETE RAZVOJNIH REGIJ

Mirko Pečarič



Ljubljana, 2025

Mirko Pečarič

FUNKCIONALNA REGIONALIZACIJA – PRENOS PRISTOJNOSTI Z DRŽAVNIH ORGANOV NA SVETE RAZVOJNIH REGIJ

Zbirka znanstvenih monografij: **Upravna misel**

Recenzenta: **Jernej Pikalo,**
Igor Kaučič

Lektoriranje: **Anja Fideršek (prof. slovenskega jezika
in književnosti)**

Tehnično urejanje, prelom
in priprava za tisk: **Dean Zagorac**
Oblikovna zasnova naslovnice: **Branka Smodiš**

Založila: **Založba Univerze v Ljubljani**
Za založbo: **Gregor Majdič, rektor Univerze v Ljubljani**
Izdala: **Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani**
Za izdajatelja: **Mirko Pečarič, dekan Fakultete za upravo**

Naklada: **100 izvodov**
Tisk: **Demat, d. o. o.**
Natis: **prva izdaja, Ljubljana 2025**
Cena: **40 EUR**

Knjiga je izšla s podporo Javne agencije za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost Republike Slovenije v okviru Javnega razpisa za sofinanciranje izdajanja znanstvenih monografij.

Monografija je nastala na podlagi raziskovalnega projekta v okviru Ciljnega raziskovalnega programa "CRP 2023 (ARRS šifra: V5-2384) z naslovom Funkcionalna regionalizacija – možnost prenosa pristojnosti z državnih organov na svete razvojnih regij s primerjalno pravno ureditvijo.



To delo je ponujeno pod licenco Creative Commons Priznanje avtorstva-Deljenje pod enakimi pogoji 4.0 Mednarodna licenca (izjema so fotografije).
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License (except photographs).

Prva e-izdaja. Publikacija je v digitalni obliki prosto dostopna na <https://ebooks.uni-lj.si/>.

DOI: 10.17573/9789612976224

Katalogna zapisa o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

Tiskana knjiga
COBISS.SI-ID 245252867
ISBN 978-961-297-626-2

E-knjiga
COBISS.SI-ID 245155587
ISBN 978-961-297-622-4 (PDF)

KAZALO VSEBINE

Kazalo tabel	7
Kazalo slik.....	8
1 Uvod.....	9
2 Etimologija pojmov in posledična vsebinska raznolikost	17
2.1 Manko opredelitve (regionalnega) razvoja	20
3 Črpanje kohezijskih sredstev in Slovenija.....	23
4 Razvojne regije – pregled literature.....	63
5 Funkcionalna regija in pokrajina.....	79
6 Razvojne regije v Sloveniji	85
7 Kohezijska politika EU	91
7.1 Kazalniki socialne kohezije.....	100
7.2 Gospodarska in socialna kohezija.....	104
7.3 Zakonodaja	108
7.4 Delegirani akti	109
7.5 Izvedbeni akti za obdobje 2021–2027	110
7.6 Izvedbeni akti za obdobje 2014–2020	112
7.7 Komunikacije.....	115
8 Kohezijski cilji v politikah držav članic	119
8.1 Avstrija.....	123
8.1.1 Dežela Štajerska (Avstrija)	124
8.2 Finska.....	132
8.3 Portugalska.....	139
8.4 Španija.....	154
8.5 Slovaška	164
8.6 Irska.....	173

8.7	Italija	180
8.8	Latvija	187
8.9	Francija	194
9	Evolucija regionalnega razvoja: od pravičnosti do konkurenčnosti	203
10	Problematika prenosa novih nalog.....	217
10.1	Regionalni razvojni program, dogovor za razvoj regije	218
10.1.1	Problematika RRP in DRR.....	221
10.2	Razvojni svet regije	224
10.3	Regionalna razvojna agencija	226
11	Pristojnost, javno pooblastilo, prenos nalog	229
12	Nova zasnova funkcionalne regije – pravna subjektiviteta	235
12.1	Novi organi regije.....	240
12.1.1	Regijski svet.....	240
12.1.2	Predsednik regije.....	242
12.1.3	Regijska uprava.....	243
12.2	Kriteriji regionalnega razvoja	245
12.3	Naloge občin	246
12.4	Nabor potencialnih novih nalog	248
13	Naloge regionalnega pomena kot predlogi normativnih rešitev	263
14	Roki za prenos nalog in prehodno obdobje.....	281
15	Zaključek.....	295
	Stvarno kazalo.....	297
	Literatura	299

KAZALO TABEL

Tabela 1: Uspešnost črpanja kohezijskih sredstev držav članic EU v obdobju od 2014 do 2020	24
Tabela 2: Razpoložljiva sredstva tretjo prednostno os in za operativni program	37
Tabela 3: Finančni načrt izvedbe programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022	47
Tabela 4: Stanje izvajanja po skladih in regijah skupaj (vključno z React-EU): obdobje od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2023	53
Tabela 5: Stanje izvajanja po prednostnih oseh skupaj (vključno z React-EU): obdobje od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2023	54
Tabela 6: Stanje izvajanja Programa EPK 2021–2027 po skladih in regijah: obdobje od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2023.....	58
Tabela 7: Stanje izvajanja Programa EPK 2021–2027 po prednostnih nalogah: obdobje od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2023.....	59
Tabela 8: Sprememba paradigme politike regionalnega razvoja	205

KAZALO SLIK

Slika 1:	Prikaz črpanja ESI skladov po državah članicah Evropske unije do konca leta 2020	26
Slika 2:	Prikaz črpanja sredstev proračuna EU za odobrene pravice za prevzem obveznosti za programsko obdobje 2007 – 2013 do 31. 12. 2015	33
Slika 3:	Mreža najpomembnejših avtorjev s področja razvojnih regij in njihove povezave	75
Slika 4:	Politična, upravna in davčna decentralizacija (OECD, 2019, str. 32).....	211
Slika 5:	Modeli regionalnega upravljanja v OECD in Evropski uniji (OECD, 2022, str. 49)	212

1. poglavje

UVOD

Družba se spopada z napetostmi in obremenitvami, ki jih povzročajo različne delitve. V vseh družbah posledično obstajajo razlike v bogastvu med bogatejšimi in revnejšimi ljudmi; kadar pa so te razlike prevelike ali se nagibajo k povečanju, je ogrožena kohezija. Nobena družba ni brez etničnih in kulturnih raznolikosti; vprašanje je, kako upravljati raznolikost, da ne bo postala vir vzajemnega bogatenja, kakor tudi ne dejavnik delitev in konfliktov. Kohezivna družba je tista, ki je razvila zadovoljive načine spoprijemanja s temi in drugimi obremenitvami na odprt in demokratičen način. To pomeni, da je treba sprejeti ukrepe za zmanjšanje neenakosti in vzpostaviti pravno državo, da bodo te različne delitve obvladljive in da se ne bi povečevale na račun ogrožanja stabilnosti družbe. V dvajsetem stoletju so zahodnoevropske države sprejele odgovornost za doseganje ravnovesja med gospodarsko rastjo in socialno pravičnostjo. Kljub precejšnjim razlikam med posameznimi državami je evropski pristop v primerjavi z drugimi svetovnimi regijami dovolj poseben, da se pogosto imenuje »evropski socialni model«. Izziv za Evropo v enaindvajsetem stoletju je poiskati načine, kako prilagoditi te dosežke socialne politike spreminjajočim se potrebam in okoliščinam, ne da bi pri tem izgubili svoje bistvo. Socialna kohezija pomeni sposobnost družbe za zagotavljanje blaginje vseh njenih članov, zmanjševanje razlik in izogibanje polarizaciji. Blaginja ne pomeni le enakosti in nediskriminacije pri dostopu do človekovih pravic, ampak tudi dostojanstvo vsakega posameznika ter priznavanje njegovih sposobnosti in prispevka k družbi, pri čemer se v celoti spoštuje raznolikost kultur, mnenj in verskih prepričanj; ter hkrati svobodo vsakega posameznika, da si prizadeva za svoj osebni razvoj v družbi ter možnost, da posameznik aktivno sodeluje kot polnopravni član družbe.

Država ne deluje kot garant človekovih pravic v klasičnem smislu njene skrbi za javno upravno-sodno uveljavljanje teh pravic, pač pa mora kot upravlja-

vec javnega sistema za njih skrbeti tudi na druge (ne)posredne načine, npr. prek socialnega sistema ali sistema teritorialnega, večnivojskega upravljanja. V številnih državah se pojavlja težnja socialne storitve približati ljudem s prenosom odgovornosti na regionalne in lokalne organe. Dobro uveljavljeno tradicijo dialoga s socialnimi partnerji je treba ohraniti in prilagoditi spreminjajočim se okoliščinam. Pri ugotavljanju in zadovoljevanju novih družbenih potreb lahko različni deležniki igrajo dopolnilno vlogo poleg uradnih organov pri zagotavljanju dostopa do pravic za ranljivejše člane družbe. Vse te in številne druge spremembe v konceptih in metodah upravljanja pomenijo odklon od vsevedne države k novim konceptom upravljanja s pomočjo partnerstva ali upravljanja kot oblike pogodbe med državljani in državo. *Družba je kohezivna, če ljudje sprejemajo odgovornost drug za drugega.* Vrednote današnje evropske družbe temu niso vedno naklonjene. Izključno poudarjanje pravic posameznika ne more biti zadostna podlaga za družbeno kohezijo. *Pravice posameznika bodo najboljše zaščitene v družbah, v katerih ljudje čutijo skupno odgovornost za pravice in blaginjo vseh.*

Kohezijska politika je politika Evropske unije (EU), ki stremlji k odpravljanju regionalnih razlik med različnimi območji EU ter spodbujanju gospodarske, socialne in teritorialne kohezije, slednje v smislu povezanosti, skladnosti, združljivosti in povezovanja. Sredstva kohezijske politike se zato s ciljem uravnoteženega razvoja in zagotavljanja enakih priložnosti za vse članice EU, uporabljajo za financiranje projektov in programov v šibkejših regijah s ciljem približevanja močnejšim regijam. Kohezijska politika prispeva tudi k uresničevanju drugih ciljev EU, kot so naložbe v trajnostni razvoj, zaposlovanje, izobraževanje in okoljsko varstvo. Izhajajoč iz etimologije pojma »kohezija«¹ si je treba prizadevati, ne le da ljudje in stvari »držijo skupaj«, da med njimi ni prevelikih razlik, pač pa da to velja tudi za institucije na različnih ravneh, za t.i. večnivojsko sodelovanje, povezovanje in skupno so-upravljanje. V Republiki Sloveniji med nacionalno in lokalno ravno ni vmesne ravni, ki jo poznamo z ustavnopravnim pojmom pokrajine, zato je toliko bolj pomembno, da ostale oblike povezovanja delujejo čim bolj uspešno in učinkovito ter s tem povezovalno in optimalno.

Pokrajine v Sloveniji kljub ustavni določbi še niso ustanovljene, zato jasno tudi ni nobenih njihovih učinkov; ob njihovi odsotnosti ta prostor poskuša zapolniti regionalni razvoj, ki se izvaja preko razvojnih regij in njihovih razvojnih svetov, svetov regij, razvojnih svetov kohezijskih regij ter regionalnih razvojnih agencij; med navedenimi imajo pravno subjektiviteto le

1 Pojem »kohezija« se pojavi okoli leta 1670 kot »dejanje ali stanje lepljenja«, iz francoskega *cohsion*, iz latinskega *cohaesionem* (imenovalnik *cohaesio*) »lepljenje skupaj«, samostalnik dejanja iz preteklega deležnika *cohaerere* »držati skupaj«, iz asimilirane oblike *com* »skupaj« (glej *co-*) + *haerere* »držati«. <https://www.etymonline.com/search?q=%20cohesion>

regionalne razvojne agencije, medtem ko so pristojnosti deležnikov dokaj omejene. Z vsestranskim razvojem družbe se na posameznih področjih zaznava potreba po realizaciji posameznih nalog na vmesni ravni med državo in občinami, tudi v smislu načela subsidiarnosti oziroma približevanja nalog na mesta, kjer se lahko izvajajo. Prenos posameznih pristojnosti na razvojne regije kot temeljne funkcionalne enote za načrtovanje regionalne politike, kot način medsebojnega usklajevanja države in občin pri načrtovanju regionalne politike in izvajanju nalog regionalnega razvoja, omogoča opravljanje posameznih nalog, ki lahko prispevajo k povečanju razvojne učinkovitosti in uspešnosti, produktivnosti in posledično učinkovitejši rabi javnih sredstev. Poudarek je seveda na teoretičnem »lahko«, v praktičnem smislu pa je poudarek na »kako«. Namen dela je v opredelitvi tega »kako« in to prek identifikacije nabora pristojnosti posameznih državnih organov, ki bi jih bilo mogoče prenesti na svete razvojnih regij, proučitev materialne in časovne dinamike prenosa, narediti primerjalno-pravno ureditev s primerljivimi državami (tj. primerjalno-pravna študija regionalne ureditve in pristojnosti organov v več državah EU) ter na podlagi ugotovitev predlagati možnost prenosa nalog iz državne in lokalne pristojnosti na razvojne regije. Trenutno v Sloveniji regije niso ustanovljene kot pokrajine, se pa kljub temu prek razvojnih svetov regij, svetov regij in razvojnih agencij izvaja regionalni razvoj. Prenos pristojnosti iz državne ravni na razvojne regije bi omogočil boljše opravljanje nalog ter prispeval k povečanju razvojne učinkovitosti in uspešnosti – tam, kjer je to potrebno in upravičeno. Ker krepitev funkcionalnih regij spodbuja oblikovanje osnov za bodoče pokrajine, je cilj raziskovalnega projekta v identifikaciji pristojnosti, ki bi jih bilo mogoče prenesti ob upoštevanju materialne in časovne dinamike prenosa.

Funkcionalna regija je geografsko območje, ki ga opredeljujejo funkcionalne povezave med različnimi kraji ali enotami znotraj regije, običajno v povezavi z gospodarskimi, socialnimi, prometnimi ali delovnimi tokovi. Ključna značilnost funkcionalnih regij je, da so bolj odvisne od funkcionalnih odnosov, kot so dnevne migracije delovne sile, pretok blaga in storitev ali delitev javnih storitev, kot pa od formalnih političnih ali administrativnih meja. Tipičen primer funkcionalne regije je urbana regija, kjer mesto predstavlja središče, od koder ljudje potujejo na delo, v šolo ali po storitve, okoliška območja pa so z mestom povezana prek prometnih in gospodarskih omrežij. Drugi primeri funkcionalnih regij vključujejo gospodarske ali industrijske regije, kjer so mesta in kraji medsebojno povezani zaradi trgovine in proizvodnje. Ključni elementi funkcionalne regije so središče (glavno območje, ki zagotavlja večino storitev, zaposlitev ali infrastrukture), povezave (pretoki ljudi, blaga, storitev ali informacij med središčem in obrobjem) in funkcionalne meje (regije, ki so opredeljene glede na funkcionalne odnose, ne pa

politične ali administrativne meje). Funkcionalne regije se pogosto uporabljajo v regionalnem načrtovanju, gospodarskih analizah in pri oblikovanju politik, saj omogočajo boljšo prilagoditev ukrepov dejanskim potrebam in povezavam na določenem območju. Regionalni razvoj brez dvoma predstavlja potencial slovenske lokalne samouprave in posledično boljše upravljanje države. Krepitev funkcionalnih regij bi bila lahko dobra spodbuda za nadaljnje aktivnosti v zvezi z oblikovanjem osnov za ustanovitev pokrajin.

Delo se bo v tej smeri osredotočilo predvsem na razvojne, funkcionalne regije, ki lahko predstavljajo ne toliko enakovredno alternativo kot postopno pot do ustanovitve pokrajin kot končnega cilja, če bo to seveda glede na dani kontekst časa in njegovih razmer (sploh) potrebno. Funkcionalne regije niso nujno administrativne enote, temveč so v večji meri utemeljene na naravi stvari, so bolj »naravne tvorbe«, ki izhajajo iz dejanskih medsebojnih povezav med različnimi deli območja tekom daljšega obdobja. Ta dejanska, realno-funkcionalna komponenta jih razlikuje od formalnih administrativnih delitev, kot so državne meje, pokrajine ali okraji. Funkcionalna regija opisuje geografsko območje, kjer obstajajo medsebojne gospodarske, socialne ali kulturne povezave. Pokrajina po drugi strani je formalna administrativna enota z določenimi upravnimi pristojnostmi. Seveda je potrebno biti glede funkcionalnih regij previden, še posebej glede pristojnosti, ki jih (že) imajo občine kot izvirne naloge, saj teh ni dopustno odvzemati brez utemeljenih razlogov, ki bi bili razumni in skladni z javnim interesom. MELLs v 4. členu daje nekatere oprijemljive napotke pri snovanju takšnih nalog. Pri sprejemanju predpisov na določenem področju se je treba zato vedno spraševati/preverjati njihovo skladnost z ustavo, MELLs, ZLS in drugimi predpisi, ko bi tak nov predpis prenašal izvajanje lokalnih zadev izvirnega, širšega in regionalnega pomena na različne druge organizacijske oblike ali povezovanja občin ali pa popolnoma izven njih, čeprav z njimi v tesni povezavi. Funkcionalne regije so geografska območja, ki so določena glede na gospodarske, socialne, kulturne ali druge funkcionalne povezave med različnimi kraji ali območji. Te regije temeljijo na dejanskih vzajemnih odnosih in interakcijah med različnimi deli geografskega prostora. Glavne značilnosti funkcionalnih regij vključujejo:

1. Gospodarske povezave: funkcionalne regije so običajno opredeljene glede na ekonomske dejavnosti, ki se izvajajo znotraj njih. To lahko vključuje gospodarske dejavnosti, kot so trgovina, industrija, kmetijstvo itd..
2. Socialne povezave: v funkcionalnih regijah se pojavljajo družbene interakcije, kot so migracija delovne sile, skupna kultura, izmenjava informacij in drugi družbeni procesi.

3. Kulturne in izobraževalne povezave: funkcionalne regije lahko delijo skupne kulturne značilnosti ali pa so povezane prek izobraževalnih institucij, kulturnih dogodkov in drugih kulturnih dejavnosti.
4. Transportne povezave: regije se lahko oblikujejo okoli ključnih prometnih povezav, kot so avtoceste, železnice, pristanišča itd..
5. Institucionalne povezave: v nekaterih primerih so funkcionalne regije določene glede na obstoječe institucionalne strukture, kot so vlade, raziskovalne ustanove, združenja in druge organizacije.

Funkcionalna regija in pokrajina se lahko medsebojno prekrivata, če območje, ki ga zajema določena funkcionalna regija, sovpada z območjem ene ali več pokrajin. Če ima določena pokrajina razvit gospodarski sektor, ki močno vpliva na sosednje pokrajine ali kraje, bo ta pokrajina verjetno del funkcionalne regije. Obe entiteti lahko sodelujeta pri razvoju oziroma skupnih razvojnih ciljih (če določeno območje želi spodbujati turizem in se povečati kot turistična destinacija, lahko sosednje pokrajine sodelujejo pri razvoju infrastrukture in promociji). Obe entiteti imata lahko skupne izzive in probleme (pokrajine znotraj funkcionalne regije se lahko soočajo s skupnimi izzivi ali težavami, ki jih je smiselno reševati skupaj. To lahko vključuje reševanje okoljskih vprašanj, gospodarskih razvojnih načrtov, prometne povezljivosti in drugih podobnih vprašanj), sodelujeta pri projektih ali programih (združevanja pri skupnih projektih za izboljšanje prometne infrastrukture ali razvoj turizma). Obe entiteti sta elementa koordinacije višjih ravni uprave (v nekaterih državah so pokrajine upravne enote, ki se ukvarjajo z regionalnim upravljanjem. Funkcionalna regija lahko služi kot podlaga za koordinacijo višjih ravni uprave in razvojnih strategij za več pokrajin). V vsakem primeru je ključno, da se pokrajine v funkcionalni regiji zavedajo medsebojnih vplivov in možnosti sodelovanja za skupni razvoj in dobrobit območja. Sodelovanje in koordinacija med pokrajinami v funkcionalni regiji lahko prinese večje koristi in učinkovitejši razvoj celotne regije.

Preoblikovanje razvojnih regij navadno zahteva pravne in upravne spremembe v državi. Prvi korak bo naredil projekt z *identifikacijo pristojnosti* (npr. regionalno načrtovanje, promet, izobraževanje, zdravstvo, kultura, gospodarski razvoj), ki bi jih lahko prenesli/delegirali na razvojne regije (v smeri pokrajin kot enot lokalne samouprave), ali pa bi po drugi strani lahko bolje *izkoristili potencial razvojnih regij*, ki bi še naprej obstajale brez ali ob pokrajinah. Razvojne regije in pokrajine predstavljajo namreč dve obliki upravne organiziranosti, ki imata različne funkcije in pristojnosti. Razvojne regije so namenjene *spodbujanju gospodarskega in socialnega razvoja* na regionalni ravni, medtem ko so pokrajine namenjene *zagotavljanju javnih storitev in uresničevanju lokalnih interesov* prebivalcev. Razvojne regije in

pokrajine se lahko prekrivajo ali pa ne, odvisno od zgodovinskih, kulturnih in političnih dejavnikov. Nekatere države imajo hkrati tako razvojne regije kot tudi pokrajine kot enote lokalne samouprave, ker menijo, da je to najboljši način za uravnoteženje med centralizacijo in decentralizacijo, med nacionalno enotnostjo in regionalno raznolikostjo, med ekonomsko učinkovitostjo in socialno pravičnostjo. Države na formalni in neformalni ravni poskušajo opolnomočiti svoje odnose sodelovanja, da bi zagotovile tiste javne dobrine, ki jih ne morejo zagotoviti same. Nabor teh dobrin in način njihovega zadovoljevanja je zelo raznolik. Formalizacija institucij kot predhodnih oblik/načinov delovanja je odvisna od časa, prostora, konteksta, potreb, ljudi, načinov dela in iskanja načinov za doseganje najpomembnejših ciljev. Predhodne oblike dela kot partnerstva oz. sodelovanja je po drugi strani moč razdeliti na različne vidike medsebojnih odnosov, ki se zdijo še posebej pomembni v regionalni politiki. Lahko gre za institucionalno sodelovanje, vključno s partnerstvi med javnimi in zasebnimi akterji, ki so bila vzpostavljena za izvajanje skupnih programov in strategij, za horizontalne vidike upravljanja in medorganizacijske odnose na regionalni ravni; ali za vertikalne vidike upravljanja na več ravneh in medsebojne odnose med različnimi ravnmi oblasti.

Smer razvoja, ki gre v smeri večje formalizacije ter organiziranja, je naravna oblika orodja, gr. *organon*, s katerim si tudi večnivojske strukture pomagajo pri doseganju svojih ciljev, ki niso le finančne narave. Nove vrste partnerstev in tesnejšega sodelovanja ni mogoče oblikovati le na podlagi potrebe po finančnih sinergijah. Zaradi zaporednih gospodarskih recesij, višje brezposelnosti in posledičnega pritiska na javne odhodke ob vse večji globalizaciji, decentralizaciji in proračunskih obremenitvah, je od 80. let 20. stoletja alokacija² sredstev za regionalne programe postala neizogibna. Klasična trditev o tržnih pomanjkljivostih³ se je širila kot ideja o drugače oblikovani, širše zasnovani politiki: regionalna politika se je razvila iz skupine posegov, ki temeljijo na subvencijah od zgoraj navzdol in so namenjeni za zmanjševanje regionalnih razlik, v širše politike, namenjene izboljšanju regionalnih razlik v konkurenčnosti. Države si prizadevajo za nacionalno ali regionalno konkurenčnost in uravnotežen nacionalni razvoj; tak politični pristop vključuje

2 Načrtno razdeljevanje, načrtna delitev; alokacija je področje ekonomije, ki se ukvarja z odobritvijo, dajanjem pravice do uporabe, nabave česa oz. z razporeditvijo surovin oz. sredstev, za povečanje učinkovitosti.

3 Ideja o neučinkovitosti trga na ideji, da lahko na prostem trgu pride do situacij, v katerih ni doseženo optimalno ekonomsko stanje. To pomeni, da lahko obstajajo okoliščine, v katerih trg sam po sebi ne zagotavlja učinkovite porazdelitve virov in ne omogoča zadovoljevanja vseh ekonomskih subjektov v družbi. Pomanjkljivosti, kot so npr. eksterni učinki, javno dobro, naravni monopol, asimetrija informacij, premoženjska neenakost, teritorialna nerazvitost, so osrednji argument za intervencijo države v gospodarstvo v obliki regulacije, obdavčitve, subvencij in drugih politik za uravnoteženje trga in doseganje boljšega ekonomskega stanja za celotno družbo.

tudi vse večji trend decentralizacije na regionalne ravni. Regionalni strateški programi in posledično temu relevantni programi razvoja so postali vse pomembnejši, kar odraža splošni premik politike k podpori endogenega in poslovnega razvoja, ki se izvaja na podlagi regijskega okolja, ki temelji na regionalnih potencialih in zmogljivostih ter si prizadeva spodbujati pobude, usmerjene v inovacije.

Narejena je bila primerjalno-pravna študija regionalne ureditve in pristojnosti organov v več državah EU ter predlagan prenos nalog iz državnih in lokalnih pristojnosti na razvojne regije. Večnivojsko upravljanje, ki vključuje nacionalne, regionalne, lokalne oblasti in ostale zainteresirane strani (npr. zasebni akterji in neprofitne organizacije) je v primerjavi s klasičnim, enosmernim centralistično-hierarhičnim pristopom – kjer je najpomembnejša vlada kot center izvršne veje – zmožno učinkoviteje odgovarjati na raznolike izzive, zaradi česar je postal pomembnejši pristop do doseganja javnih ciljev. Hkrati se je povečalo tudi zavedanje in posledično priznavanje medsebojne odvisnosti sektorskih politik in vplivov na regije, kar je olajšalo tudi sodelovanje med sektorskimi politikami. Regionalna politika postaja tako vse pomembnejše dopolnilo nacionalnim gospodarskim in strukturnim politikam, saj pomaga ustvarjati rast v regijah. Sprememba paradigme politike regionalnega razvoja tako vključuje nove cilje, novo geografsko področje uporabe, novo upravljanje in nove instrumente politike, kar neizogibno vodi v nove pristojnosti (dodeljevanja javnih vzpodbud, možnosti enakopravnega sodelovanja glede na ukrepe za doseganje vnaprej določenih javnih ciljev).

2. poglavje

ETIMOLOGIJA POJMOV IN POSLEDIČNA VSEBINSKA RAZNOLIKOST

»Provinca«, »pokrajina« in »regija« so pojmi, ki se uporabljajo za različne vrste teritorialnih enot v različnih državah in njihovih kontekstih. Razlike med omenjenimi izrazi so odvisne od države in njenega političnega sistema. Po SSKJ »regija« pomeni območje. »Provinca« je lahko 1. območje zunaj večjih mest, podeželje; 2. ekspr. področje, za katero je značilna neustvarjalnost, moralna in nazorska ozkost; 3. v nekaterih državah višja upravna enota; pokrajina. »Pokrajina« je 1. manjše ali večje ozemlje glede na oblikovanost, obraslost, urejenost; 2. v nekaterih državah višja upravna enota; 3. umetniška slika, na kateri je upodobljena pokrajina; 4. knjiž., s prilastkom *področje*.⁴ Etimološko beseda »provincia« pomeni podeželje, star. *provincia* (19. stol.); prevzeta in prilagojena je prek nem. *Provinz* iz lat. *prōvincia* »provincia, pokrajina, osvojena dežela (izven Italije)«, kar etimološko ni dokončno pojasnjeno. Beseda morda vsebuje ide. **prōuo-*, iz česar je pslovan. **prāvъ*, sloven. *prāvi*. Njen prvotni pomen utegne biti *'področje, na katerem bivši konzul ali pretor izvaja oblast' (WH, 378). »Pokrajina« lat. *'regio, provincia'* (16. stol.). »Régija« pomeni 'območje' (20. stol.); prevzeto in prilagojeno prek nem. *Region* v enakem pomenu iz lat. *regiō* 'krajina, kraj, meja', kar je izpeljano iz lat. *regere* v pomenu 'omejiti, napraviti mejo', prvotno 'ravnati, voditi, upravljati' (Kl, 589).⁵ Angleška beseda »*province*« ali slovensko pokrajina naj bi sredi 14. stoletja pomenila »država, ozemlje, regija, politična ali upravna delitev države«, iz starofrancoske *province* »pokrajina, del države; upravna

⁴ <https://fran.si/>

⁵ <https://fran.si/>

regija za menihe« (13. stoletje) in neposredno iz latinske *provincia* »ozemlje zunaj Italije pod rimsko oblastjo«, tudi »javna služba; javna dolžnost«, beseda nejasnega izvora. Običajno jo razlagajo kot *pro-* »pred« + *vincere* »osvajati«; vendar to ne ustreza najzgodnejši latinski rabi. Regija c. 1300, *regioun*, »zemljišče precejšnjega, a nedoločenega obsega«, tudi »kraljestvo, dežela, narod; prebivalci dežele«, iz anglo-francoskega *regioun*, starofrancoskega *region* »dežela, regija, pokrajina« (12. stol.) in neposredno iz latinskega *regionem* (imenovalnik *regio*) »okraj, del države, ozemlje, okrožje; smer, črta; mejna črta, meja«, samostalniška država iz preteklega deležnika iz glagola *regere* »voditi, vladati« (iz PIE korena **reg-* »gibati se v ravni črti«, z izpeljankami v pomenu »voditi v ravni črti«, torej »voditi, vladati«). Iz poznega 14. stoletja kot »del sveta«, tudi »podeželsko območje okoli mesta«.⁶

Beseda »**regija**« pomeni območje in se nanaša na **določeno geografsko področje**, beseda »**provinca**« pa se lahko nanaša na **podeželje ali območje zunaj večjih mest**. Ponekod lahko predstavlja tudi višjo upravno enoto, »pokrajina« pa lahko prav tako označuje manjše ali večje ozemlje glede na oblikovanost, obraslost, urejenost. Podobno kot »provinca« ima v nekaterih državah tudi višjo upravno enoto. Podobnosti med besedami vključujejo, da v nekaterih državah označujejo višje upravne enote. Vendar pa imajo tudi razlike v pomenu, na primer »provinca« lahko pomeni podeželje ali območje zunaj mest. Poleg tega ima »regija« v angleščini tudi pomen »del sveta«.

Provinca je teritorialna enota, ki se uporablja v nekaterih državah, zlasti tistih s centralizirano upravo. V nekaterih državah, kot je na primer Kitajska, so province velike teritorialne enote s svojo vlado in upravo. Na splošno se province v večini primerov delijo na manjše enote, kot so okraji ali občine. Primeri držav z provincami vključujejo Kitajsko,⁷ Kanado⁸ in nekatere druge države. Pokrajina je teritorialna enota, ki se uporablja v nekaterih državah, predvsem v Evropi. Pokrajina ima običajno lastno upravo in upravljavsko

⁶ <https://www.etymonline.com/>

⁷ Kitajska je razdeljena na 23 provinc, pet avtonomnih regij, štiri direktna nadzorna mesta (Peking, Tianjin, Šanghaj in Chongqing) ter dve posebni administrativni regiji (Hong Kong in Macao). Kitajska je razdeljena na 23 provinc, pet vtonomnih regij, štiri direktna nadzorna mesta (Peking, Tianjin, Šanghaj in Chongqing) ter dve posebni administrativni regiji (Hong Kong in Macao). Province so Anhui, Fujian, Gansu, Guangdong, Guizhou, Hainan, Hebei, Heilongjiang, Henan, Hubei, Hunan, Jiangsu, Jiangxi, Jilin, Liaoning, Qinghai, Shaanxi, Shandong, Shanxi, Sichuan, Yunnan, Zhejiang, Taiwan. Čeprav je Taiwan dejansko ločen od Kitajske in ima svojo vladno strukturo, se Kitajska šteje za neodvisno provinco. Poleg tega so avtonomne regije Ningxia Hui, Xinjiang Uygur, Tibet, Inner Mongolia, Guangxi Zhuang. Direktna nadzorna mesta so Peking, Tianjin, Šanghaj, Chongqing. Posebni administrativni regiji sta Hong Kong in Macao. Vsaka od teh provinc ali regij ima svoje posebnosti, vključno s kulturnimi, geografskimi in administrativnimi značilnostmi.

⁸ Kanada je razdeljena na 10 provinc in tri ozemlja. Province so Alberta, Britanska Kolumbija, Manitoba, Nova Brunška, Nova Škotska, Ontario, Otava, Quebec, Saskatchewan, Newfoundland in Labrador. Ozemlja so Severozahodna ozemlja, Nunavut in Yukon. Vsaka provinca in ozemlje ima svojo vladno strukturo in določeno stopnjo avtonomije. Razlikujejo se po svojih zakonodajnih pristojnostih in administrativnih področjih odgovornosti.

strukturo, vendar je v določeni meri odvisna tudi od centralne vlade v državi. Pokrajine so lahko v Španiji, Franciji in drugih evropskih državah. Regija je splošnejši izraz, ki se uporablja za opis različnih teritorialnih enot v različnih državah. Pogosto so regije administrativne enote, ki imajo določeno stopnjo avtonomije v upravi. Regije so lahko na primer del države ali druge vrste teritorialne enote, kot so območja v okviru določenega geografskega, kulturnega ali političnega konteksta. Primeri regij so v Italiji,⁹ Španiji,¹⁰ Franciji,¹¹ Nemčiji¹² in mnogih drugih državah. Definicije so splošne narave in se lahko razlikujejo od države do države. Glede na podobnosti med pojmi »regije«, »pokrajine« in »province«, je potrebno biti pri njihovi uporabi previden, še posebej v kontekstu različnih držav in njihovih specifičnih vsebin. Kljub tako določenim vsebinam lahko na splošno rečemo, da so se regije vsaj v zadnjem času uveljavile v bolj splošnem, neupravljavskem, decentraliziranem, neoblastnem pomenu (npr. razvojne regije), medtem ko sta provinca in pokrajina v večji meri vezana na neko upravljavsko strukturo, ki predstavlja hkrati enega izmed več nivojskih (običajno vmesni del med občinami in državo) delov upravljanja države. Kot rečeno, je potrebno pri razpravah o teh izrazih vedno upoštevati specifičen kontekst države. Za Republiko Slovenijo lahko tako rečemo, da se beseda »regija« uporablja predvsem za razvojne regije znotraj kohezijske politike oziroma dveh kohezijskih regij, beseda »pokrajina« pa za obliko (tj. drugo, višjo raven od občine) lokalne samouprave.

9 Italija je razdeljena na različne regije. Med njimi so standardne regije, kot so Abruzzo, Basilicata, Kalabrija, Kampanija, Emilija-Romanja, Friuli-Juljska krajina, Lacij, Ligurija, Lombardija, Marche, Molise, Piemont, Apeninski otok, Sardinija, Toskana, Trentino-Juljska Tirolska, Umbrija in Veneto. Poleg teh obstajajo tudi avtonomne regije. Te vključujejo Furlanijo-Juljsko krajino, Srednjo Furlanijo, Avtonomno deželo Furlanijo-Juljsko krajino, Avtonomno deželo Južna Tirolska in Dolina Aosta. Vsaka regija ima svoje posebnosti in stopnjo avtonomije na različnih področjih. To vključuje področja, kot so zdravstvo, izobraževanje in lokalna uprava. Dodatno, nekatere avtonomne regije imajo posebne pravice glede uporabe svojega jezika in kulture.

10 Španija je razdeljena na 17 avtonomnih skupnosti, vsaka s svojo zakonodajo in stopnjo avtonomije. Poleg tega obstajata dve afriški enklavi, Ceuta in Melilla, ki sta tudi del Španije. Avtonomne skupnosti Španije so Andaluzija, Aragonija, Asturija, Balearski otoki, Baskija, Kanarski otoki, Kantabrija, Kastilja in León, Kastilja-Manča, Katalonija, Extremadura, Galicija, La Rioja, Madrid, Murčija, Navarra, Valencija. Poleg teh obstajajo še Ceuta in Melilla, ki sta španski enklavi na severni obali Maroka, ki imata poseben status v španski politični strukturi.

11 Francija je razdeljena na več regij, vsaka s svojimi značilnostmi in stopnjo avtonomije na nekaterih področjih. Regije Francije so Auvergne-Rona-Alpe, Bourgogne-Franche-Comté, Bretonja, Center-Val de Loire, Corse, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Normandija, Nouvelle-Aquitaine, Okcitanija, Pays de la Loire, Provansa-Alpe-Azurna obala. Poleg teh obstajajo tudi pet posebnih upravnih enot, ki so zunaj običajnega sistema regij: Korzika, Francoska Gvajana, Gvadelupa, Martinik, Reunion. Vsaka regija ima svoje značilnosti in stopnjo avtonomije na nekaterih področjih, kot so gospodarstvo, izobraževanje in kultura.

12 Nemčija je razdeljena na 16 zveznih dežel: Baden-Württemberg, Bavarska, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Predpomorjanska, Spodnja Saška, Severno Porenje-Vestfalija, Porenje-Pfalška, Saarland, Saška, Saška-Anhalt, Šlezija, Turingija. Vsaka zvezna dežela ima svojo vlado, zakonodajo in stopnjo avtonomije v določenih zadevah.

2.1 Manko opredelitve (regionalnega) razvoja

Razvitost regije je ključen koncept pri oblikovanju politik in strategij za spodbujanje uravnoteženega in trajnostnega regionalnega razvoja. Ocena razvitosti regije omogoča oblastem in strokovnjakom, da identificirajo močna in šibka področja ter oblikujejo politike, ki prispevajo k izboljšanju kakovosti življenja in blaginji prebivalcev na določenem območju. »Razvitost regije« je bistvenega pomena, zato bi to moralo biti izhodišče za določanje finančnih in oblastnih ukrepov države, pri čemer je ključnega pomena poznavanje pojma razvitosti ali razvoja regije, na podlagi katerega lahko ukrepe šele začnemo načrtovati. ZSRR-2, tj. zakon, ki spodbuja skladen regionalni razvoj, bi moral zato najprej opredeliti pojem razvoja, regionalnega razvoja in skladnega regionalnega razvoja, da bi vedeli, kaj naj bi »razvoj« sploh bil. Nanj je mogoče posredno sklepati preko »indeksa razvojne ogroženosti« kot relativnega kazalca razvitosti razvojne regije, izračunanega na podlagi ponderiranja kazalcev razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti. Minister s pravilnikom za programsko obdobje določi seznam regij, razvrščenih po stopnji razvitosti. Pri tem razvrščanju se uporablja indeks njihove razvojne ogroženosti.¹³ ZSRR-2 v okviru razvojne regije omenja enovito zaključeno prostorsko celoto, v kateri se združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi (6. člen). V okviru splošnih razvojnih nalog na regionalni ravni zakon določa le operativne aktivnosti brez vsebinske podstat (18. člen), medtem ko pri drugih razvojnih nalogah države, ki se na regionalni ravni opravljajo v javnem interesu (19. člen), omenja regijske finančne sheme, kadrovske štipendije, lokalni razvoj, podjetništvo in kulturo inovativnosti, promocijo regije in spodbujanje investicij v njej, internacionalizacijo gospodarstva, prostorsko planiranje in druge podobne regijske dejavnosti. V vsebinskem smislu bi lahko v okviru ukrepov endoge-

13 Gre za Pravilnik o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2021–2027 (Uradni list RS, št. 118/21). Kazalniki razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti, ki se upoštevajo v izračunu indeksa razvojne ogroženosti, so (2. člen Pravilnika):

- bruto domači proizvod na prebivalca,
- bruto dodana vrednost na zaposlenega,
- delež bruto investicij v osnovna sredstva v bruto domačem proizvodu,
- stopnja registrirane brezposelnosti mladih v starosti 15–29 let,
- stopnja delovne aktivnosti v starosti 20–64 let (registrirane),
- delež prebivalstva s terciarno izobrazbo v starosti 25–64 let (register),
- delež bruto domačih izdatkov za raziskovalno in razvojno dejavnost v bruto domačem proizvodu,
- delež prečiščene odpadne vode z sekundarnim in terciarnim čiščenjem v izpuščeni odpadni vodi,
- delež površine varovanih območij v regiji,
- delež ocenjene škode zaradi elementarnih nesreč v bruto domačem proizvodu,
- stopnja registrirane brezposelnosti,
- indeks staranja prebivalstva,
- razpoložljivi dohodek na prebivalca in
- poseljenost.

ne regionalne politike umestili tudi skrb za odpravljanje brezposelnosti (22. člen), v okviru obmejnih problemskih območij bi lahko izpostavili primanjkljaj delovnih mest, gostoto poselitve, Naturo 2000, manko nova delovna mesta, spodbujanje investicij podjetij, razvoj podeželja (24. člen). V okviru dodatnih začasnih ukrepov razvojnih podpor za problemska območja z visoko brezposelnostjo pa bi lahko izpostavili visoko oziroma kritično mejo registrirane brezposelnosti, razvoj podeželja in spodbujanje konkurenčnosti (25. člen). Dodatno 28. člen določa davčno olajšavo za zaposlovanje in investiranje na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo. Pristojnosti in naloge občinskega sveta v zvezi z ZSRR-2 sprejme soglasje za prestop mejne občine čez mejo kohezijske regije, izmed izvoljenih občinskih funkcionarjev izvoli predstavnike v svet regije in v proračunu zagotovi sredstva za financiranje razvojnih nalog v regiji.

3. poglavje

ČRPAJJE KOHEZIJSKIH SREDSTEV IN SLOVENIJA

Evropska kohezijska politika se na regionalno-lokalni ravni v okviru razvojnih svetov kohezijskih regij izvaja na podlagi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki v 6.a členu določa, da vlada z uredbo določi način delovanja razvojnega sveta kohezijske regije. Organ odločanja kohezijske regije je razvojni svet kohezijske regije. Vsaka regija v kohezijski regiji ima v razvojnem svetu kohezijske regije 5 predstavnikov, ki jih imenuje svet regije. Strokovne in administrativno-tehnične naloge za razvojni svet kohezijske regije opravlja Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Računsko sodišče je izvedlo revizijo uspešnosti črpanja sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. Podalo je mnenje, da je bila Republika Slovenija pri aktivnostih, povezanih s črpanjem sredstev operativnega programa evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, delno uspešna, pri čemer je bila revizija izvedena pri Vladi Republike Slovenije, Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (sedanji MKRR), ki deluje v vlogi organa upravljanja, in pri Ministrstvu za finance, ki v okviru Sektorja za upravljanje s sredstvi EU/CA deluje v vlogi organa za potrjevanje. Spodnja tabela prikazuje uspešnost po višini črpanja kohezijskih sredstev držav članic EU v obdobju od 2014 do 2020 (Evropska komisija, 2023):

Tabela 1: Uspešnost črpanja kohezijskih sredstev držav članic EU v obdobju od 2014 do 2020

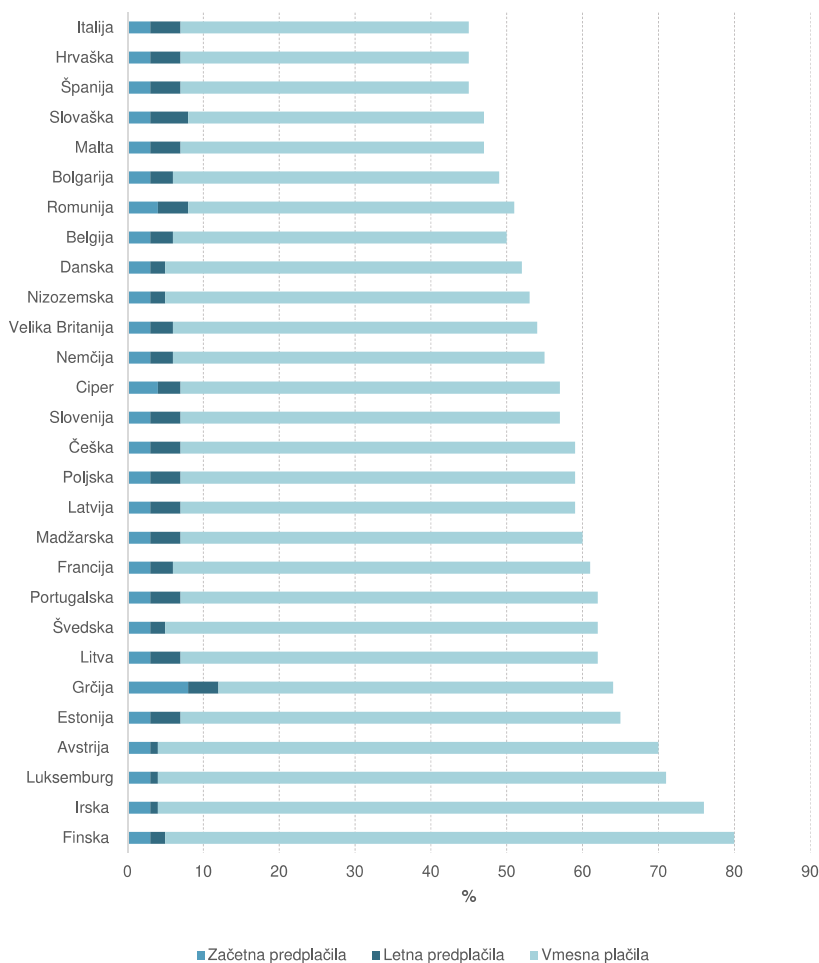
Število držav	Država	Načrtovana poraba sredstev kohezijske politike (v EUR)	Poraba sredstev evropske kohezijske politike (v EUR)	Delež porabljenih sredstev evropske kohezijske politike (v %)
1.	Poljska	92.551.239.661	85.981.773.539	93 %
2.	Italija	64.866.099.175	43.491.578.168	67 %
3.	Španija	57.318.234.632	32.719.077.440	57 %
4.	Francija	32.587.171.910	31.656.733.351	97 %
5.	Portugalska	29.810.653.325	30.112.907.668	101 %
6.	Nemčija	32.967.693.547	29.782.289.373	90 %
7.	Češka	30.021.344.179	27.266.074.250	91 %
8.	Madžarska	26.523.833.436	25.468.287.339	96 %
9.	Romunija	28.493.379.598	23.506.124.652	82 %
10.	Grčija	22.529.978.604	20.502.376.806	91 %
11.	Velika Britanija	19.266.568.262	16.597.859.104	86 %
12.	Slovaška	17.648.672.273	12.954.222.937	73 %
13.	Hrvaška	10.576.126.423	9.875.093.701	93 %
14.	Litva	8.211.945.228	8.181.928.357	100 %
15.	Bolgarija	9.264.704.403	7.999.824.021	86 %
16.	Latvija	5.415.266.751	4.652.513.153	86 %
17.	Estonija	4.915.347.979	4.606.273.058	94 %
18.	Slovenija	4.130.720.466	4.192.960.889	102 %
19.	Belgija	4.421.204.114	3.549.891.661	80 %
20.	Švedska	3.828.594.133	3.226.886.621	84 %
21.	Nizozemska	3.151.638.616	3.204.504.015	102 %
22.	Avstrija	3.564.585.879	2.947.806.002	83 %
23.	Finska	2.919.304.422	2.671.706.066	92 %
24.	Irska	2.120.331.440	1.485.241.888	70 %
25.	Malta	985.022.557	963.275.150	98 %
26.	Ciper	1.005.995.956	890.329.007	89 %
27.	Danska	1.023.765.907	797.247.631	78 %
28.	Luksemburg	231.416.530	177.411.452	77 %

Vir: Evropska komisija, 2023

Glede na *odstotek dejansko porabljenih sredstev* je razvrstitev držav od najbolj do najmanj uspešnih naslednja: Slovenija in Nizozemska sta na vrhu seznama, saj sta obe presegle načrtovano porabo sredstev s 102 %, tesno jima sledi Portugalska s 101 %. Litva je uspela počrpati 100 % svojih sredstev, medtem ko je Malta dosegla 98 %. Francija je porabila 97 % razpoložljivih kohezijskih sredstev, sledijo ji Madžarska s 96 % in Estonija s 94 %. Poljska in Hrvaška sta obe dosegli 93 %, kar ju uvršča med bolj uspešne države, medtem ko sta Češka in Grčija zabeležili 91 %. Nemčija je počrpala 90 % svojih sredstev, Ciper pa 89 %. Velika Britanija, Bolgarija in Latvija so vse dosegle 86 % porabe, sledi jim Romunija z 82 %. Belgija je dosegla 80 %, sledita pa ji Luksemburg in Danska z 77 % in 78 %. Avstrija in Švedska sta porabili 83 % in 84 % svojih sredstev, Slovaška je bila uspešna v 73 % primerov, Irska je dosegla 70 %, medtem ko sta Italija in Španija na dnu lestvice s 67 % oziroma 57 % porabljenih sredstev. Tako Slovenija, Nizozemska in Portugalska izstopajo kot države, ki so presegle svoje načrtovane cilje porabe kohezijskih sredstev, medtem ko so Španija, Italija in Irska glede na delež porabljenih sredstev med manj uspešnimi. Čeprav je Slovenija po omenjenem odstotku največje uvrščena, menimo, da je pomembnejši kriterij dejanska poraba, saj se tu sredstva dejansko implementirajo na ravni države članice za izvedbo njenih projektov. Najuspešnejša država po *porabljenih kohezijskih sredstvih* v obdobju od 2014 do 2020 je sicer Poljska, ki je pridobila 85.981.773.539 EUR kohezijskih sredstev od načrtovanih 92.551.239.661 EUR, kar predstavlja 93 %.

Mednarodna primerjava črpanja ESI skladov do konca leta 2020 kaže, da se Republika Slovenija po deležu črpanja ESI skladov med državami članicami uvršča na 15. mesto. Delež črpanja ESI skladov v Sloveniji do konca leta 2020 znaša 57 % pravic porabe in je rahlo nad povprečjem držav članic Evropske unije, ki znaša 55 %. Med državami s slabšim deležem črpanja od Slovenije so med drugimi Nemčija, Velika Britanija, Nizozemska, Danska in Belgija. Najuspešnejši državi Evropske unije sta Finska in Irska z deležem črpanja ESI skladov v višini 79 % oziroma 77 %, najnižji delež črpanja pa beležijo Italija, v višini 44 %, ter Hrvaška in Španija, v višini 45 % (Računsko sodišče, 2021, str. 40):

Slika 1: Prikaz črpanja ESI skladov po državah članicah Evropske unije do konca leta 2020



Vir: [URL: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>], 31. 12. 2020.

Vir: Računsko sodišče, 2021, str. 40.

Združitev stopnje absorpcije ob koncu leta 2020 in ob koncu leta 2023 kaže, da obstajajo države, katerih stopnje absorpcije so bile *višje kot povprečje EU tako ob koncu leta 2020 kot leta 2023* (Irska, Luksemburg, Ciper, Poljska, Slovenija in Litva, Portugalska, Finska, Estonija, Češka, Madžarska, Grčija in Nizozemska). Potem so tu še države, ki so se ob koncu leta 2020 in leta 2023 odrezale slabše od povprečja EU (Italija, Romunija, Združeno kraljestvo, Belgija, Francija, Danska, Španija, Slovaška, Malta, Nemčija, Bolgarija in Hrvaška). Avstrija je poseben primer, saj je edina država, v kateri se je stopnja

absorpcije med letoma 2020 in 2023 močno povečala, in sicer s 46 % na 98 %, kar pomeni, da je bila približno polovica vseh razpoložljivih sredstev izplačana v 36 mesecih med letoma 2020 in 2023 (Cifolilli, A & Pompili, M 2024, str. 20). Slovenija je pri črpanju evropskih kohezijskih sredstev v programskih obdobjih 2014–2020 in 2021–2027 uvrščena med srednje uspešne države v Evropski uniji. Po poročilu MKRR iz leta 2023 je Slovenija dosegla visoko raven izkoristka razpoložljivih sredstev, vendar se je soočala z določenimi izzivi (izvedba posameznih operacij zaradi različnih vzrokov – kot so na primer težave zaradi pridobivanja pravic na področju graditve objektov, tj. soglasja, služnosti, pridobitev gradbenega dovoljenja ipd., ali ponavljanja javnih naročil – poteka bistveno počasneje) (MKRR, 2023).

Kohezijska politika se financira iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki vključujejo (Evropska komisija, 2023):

- Kohezijski sklad (KS), ki je namenjen spodbujanju gospodarske konvergence in zmanjševanju razlik med državami članicami in regijami glede dohodka, bogastva in gospodarskega razvoja (Balgaranov, 2023). Po navedbah Računskega sodišča (2021) je namenjen projektom na področju okolja in vseevropskih omrežij v okviru prometne infrastrukture v državah članicah Evropske unije z bruto nacionalnim dohodkom, manjšim od 90-odstotnega povprečja držav Evropske unije. Upravičence do evropskih kohezijskih sredstev predstavljajo pravne entitete, ki vključujejo podjetja, društva, javne organe, občine in druge podobne institucije. Prav tako se štejejo med upravičence posamezniki, ki opravljajo samostojno dejavnost, npr. samozaposlene osebe, kot tudi ministrstva ali organi, ki delujejo v okviru ministrstev. Ti koristijo evropska kohezijska sredstva za financiranje projektov oziroma investicij (Jevšek, 2023).
- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), ki se osredotoča na ključna tematska področja, kot so inovacije in raziskave, digitalna preobrazba, podpora malim in srednje velikim podjetjem (MSP) ter prehod na nizkoogljično gospodarstvo, ki učinkovito izkorišča vire. Zagotavlja finančno pomoč za številne projekte, vključno z naložbami v infrastrukturo, podporo razvoju podjetij ter pobudami za krepitev zmogljivosti javnih organov in zainteresiranih strani (Evropska investicijska banka, 2023).
- Evropski socialni sklad (ESS) je namenjen krepitvi človeškega kapitala, spodbujanju socialne vključenosti in izboljšanju dostopa prikrajšanih skupin do trga dela. (Evropska unija, 2007) Evropski socialni sklad plus (ESS+) je naslednik Evropskega socialnega sklada (ESS) v programskem obdobju 2021–2027, ki utrjuje in krepi prizadevanja EU za spodbujanje socialne vključenosti, boj proti revščini in pospeševanje razvoja človeškega kapitala. ESS+ združuje sredstva ESS, pobude za zaposlovanje

mladih (YEI), Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD), programa za zaposlovanje in socialne inovacije (EaSI) ter programa EU za zdravje (Evropska komisija, 2023a).

- Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) je namenjen podpori razvoja podeželja ter krepitvi trajnosti in konkurenčnosti kmetijskega in gozdarskega sektorja; osredotoča se na dolgoročne cilje razvoja podeželja, ne pa na neposredna plačila kmetom in ukrepe tržne podpore. Glavne prednostne naloge sklada so spodbujanje prenosa znanja in inovacij, izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva, spodbujanje učinkovite rabe virov, obnova in ohranjanje ekosistemov ter spodbujanje socialne vključenosti, zmanjševanja revščine in gospodarskega razvoja na podeželju (Evropska komisija, 2023b).
- Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) je namenjen trajnostnemu razvoju pomorskega gospodarstva, ribištva in ribogojstva; prednostne naloge in področje uporabe je namenjeno obravnavanju novih izzivov in priložnosti v pomorskem in ribiškem sektorju (Evropska investicijska banka, 2023a).

V programskem obdobju 2014–2020 je imela Slovenija tri operativne programe za izvajanje evropskih skladov; dva programa v pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, in sicer Program razvoja podeželja 2014–2020 (za sklad EKSRP) in Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (za sklad ESPR) ter Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike 2014–2020, v pristojnosti Službe Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK) (za sklade ESRR, ESS in KS), ki je bil namenjen za naložbe za gospodarsko rast in delovna mesta. (Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2022). Po navedbah Evropske komisije (2014) je bilo v okviru kohezijske politike **za obdobje 2014–2020 rezerviranih 351,8 milijarde EUR** oziroma skoraj tretjina celotnega proračuna EU. **Sloveniji bilo je v tem obdobju na razpolaga okvirno 3,312 milijarde EUR** sredstev iz evropskih strukturalnih skladov in Kohezijskega sklada. 159,8 milijona EUR je bilo namenjenih Instrumentom za povezovanje Evrope (za področje prometa), 64 milijonov EUR za programe Evropskega teritorialnega sodelovanja, ostalo pa za ureničevanje Strategije EU 2020, ki je prednostno usmerjena v štiri ključna področja za gospodarsko rast ter ustvarjanje delovnih mest, in sicer v:

- raziskave in inovacije,
- informacijske in komunikacijske tehnologije,
- povečanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij,
- podpora za prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika.

Evropska komisija je opredelila 11 tematskih ciljev, znotraj katerih so lahko države članice financirale ukrepe evropske kohezijske politike in z njimi prispevale k skupnemu doseganju ciljev Strategije EU 2020, in sicer (Evropska komisija, 2014):

1. Krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij.
2. Izboljšanje dostopa do informacijsko-komunikacijskih tehnologij ter povečanje njihove uporabe in kakovosti.
3. Povečanje konkurenčnosti malih in srednjih podjetij ter kmetijskega sektorja (za EKSRP) ter sektorja ribištva in akvakulture (za ESPR).
4. Podpora prehodu na nizkoogljično gospodarstvo v vseh sektorjih.
5. Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj.
6. Varstvo okolja in spodbujanje učinkovite rabe virov.
7. Spodbujanje trajnostnega prometa in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah.
8. Spodbujanje zaposlovanja in mobilnosti delovne sile.
9. Spodbujanje socialnega vključevanja in boja proti revščini.
10. Vlaganje v spretnosti, izobraževanje ter vseživljenjsko učenje.
11. Izboljšanje institucionalnih zmogljivosti in učinkovita javna uprava.

Slovenija je bila na podlagi EU metodologije v obdobju 2014–2020 razdeljena na Vzhodno in Zahodno kohezijsko regijo. Zahodna kohezijska regija je bila upravičena do 849 milijonov EUR, Vzhodna pa do 1,305 milijarde EUR sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Evropskega socialnega sklada (ESS). Sredstva **Kohezijskega sklada** (KS) se niso delila med regijama, celotni Sloveniji je bilo tako za področje izgradnje okoljske in prometne infrastrukture ter področje trajnostne rabe energije na voljo 914 milijonov EUR. Sredstva **Evropskega sklada za regionalni razvoj** in **Evropskega socialnega sklada** so bila namenjena predvsem vlaganjem v raziskave in razvoj, krepitvi in razvoju človeških virov, vlaganjem v izobraževalni sistem in sistem usposabljanja za hitrejši prehod na trg dela, spodbujanju podjetništva, zagonu novih podjetij, internacionalizaciji, razvoju novih poslovnih modelov za mala in srednja podjetja ter posledično ustvarjanju novih delovnih mest. Vlaganja so bila usmerjena v področja z jasnim tržnim potencialom, k povečanju dodane vrednosti, ki bi prispevala k večji dostopnosti do finančnih virov; torej celovitim in dobrim projektom, ki bi prispevali k doseganju ciljev/rezultatov (Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi, 2023a).

Na uspešnost črpanja države članice vpliva veliko medsebojno prepletenih dejavnikov. Po navedbah Cace in drugih (2010) se v okviru evropskega konteksta za sposobnost države članice, da dejansko in učinkovito porabi finančna sredstva, dodeljena iz strukturnih skladov, uporablja izraz absorpcijska sposobnost. Po navedbah Mraka in Wostnerja (2005) se dejavniki, ki vplivajo na absorpcijsko sposobnost, razlikujejo glede na raven – nacionalno in organizacijsko (upravičenci). Na nacionalni ravni dejavniki oblikujejo pripravljenost in zmožnost države, da učinkovito črpa in uporablja sredstva (npr. nacionalne politike, makroekonomska stabilnost, kakovost in integriteta nacionalnih institucij ter splošno politično in gospodarsko okolje), na ravni organizacije (upravičencev) so to t. i. gonilni dejavniki (npr. organizacijska struktura, kakovost upravljanja, pretekle izkušnje s podobnimi projekti, notranje strokovno znanje ter kakovost partnerstev in sodelovanja) (Lane idr., 2006).

Po navedbah Računskega sodišča (2017) lahko država članica razpoložljive pravice do črpanja sredstev proračuna EU za prevzem obveznosti za programsko obdobje izgubi, in sicer zaradi prepočasnega črpanja ali zaradi ugotovljenih nepravilnosti pri izvajanju. Za nastanek nepravilnosti je lahko odgovoren upravičenec ali pa do neupravičene porabe sredstev pride zaradi pomanjkljivosti v delovanju sistema upravljanja in nadzora operativnega programa. Kadar je za nepravilnost odgovoren upravičenec, mora država od njega izterjati neupravičeno pridobljena sredstva. Če sredstev, ki so bila upravičencu neupravičeno izplačana, ni mogoče povrniti, je država odgovorna za povračilo izgubljenega zneska v proračun EU, če se ugotovi, da je do izgube prišlo zaradi njene napake ali malomarnosti. Država članica vsako leto poroča Evropski komisiji med drugim o neizterljivih zneskih in navede, ali zanje zahteva, da se delež Evropske unije poravna iz proračuna EU. Če Evropska komisija v enem letu ne zahteva dodatnih informacij o tem, da je država pravilno in pravočasno izvedla vse postopke, da bi od upravičenca pridobila neupravičeno izplačana sredstva, ne obvesti države članice, da namerava začeti preiskavo, ali ne zahteva, da država članica nadaljuje postopek izterjave, se delež Evropske unije poravna iz proračuna EU. Kadar je nepravilnost posledica pomanjkljivosti v delovanju sistema upravljanja in nadzora, se od upravičenca ne terja vračila.

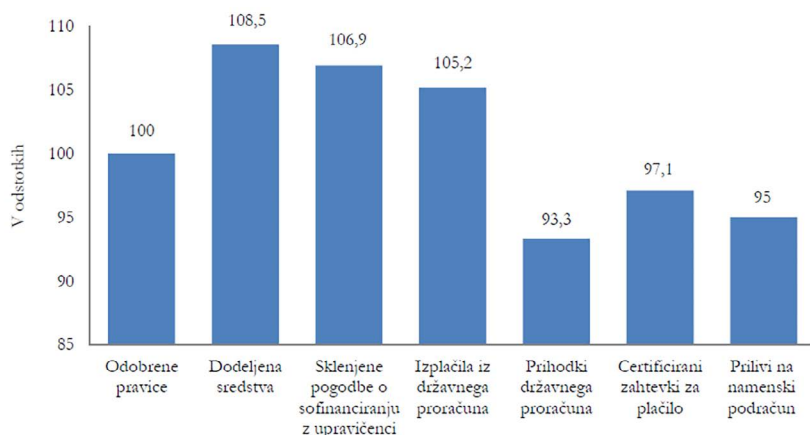
Za analizo uspešnosti črpanja evropskih kohezijskih sredstev je bil najprej izveden študij obstoječih revizijskih poročil Računskega sodišča. V revizijskem poročilu »Upravljanje z nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji«, številka: 3263-1/2015/55, z dne 8. 8. 2017, je Računsko sodišče v revizijo vključilo ključne institucije, ki oblikujejo sistem upravljanja z ugotovljenimi nepravilnostmi, nepravilnosti odpravljajo in izvajajo finančne popravke. To so

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko v vlogi organa upravljanja operativnih programov, Ministrstvo za finance, ki izvaja tudi naloge organa za potrjevanje, in pet ministrstev v vlogi posredniških teles, ki upravljajo z največ sredstvi operativnih programov. To so Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Ministrstvo za infrastrukturo ter Ministrstvo za okolje in prostor. Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti upravljanja z ugotovljenimi nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. Obravnavalo je tri največje operativne programe evropske kohezijske politike (Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013). Računsko sodišče je v reviziji preverilo, ali obstaja ustrezen pregled nad ugotovljenimi nepravilnostmi, ali odgovorni organi ustrezno ukrepajo v primeru ugotovljenih nepravilnosti ter ali se finančni popravki upoštevajo pri poročanju o uspešnosti črpanja evropskih sredstev in se izvedba finančnih popravkov odraža v proračunu tako, da je podana prava informacija o stanju črpanja sredstev kohezijske politike. Revizija se je nanašala na obdobje od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2015.

Računsko sodišče je ugotovilo, da takrat obstoječi način spremljanja ugotovljenih nepravilnosti *ni omogočal, da bi lahko enostavno in dovolj natančno ugotovili, koliko je bilo v celotnem programskem obdobju 2007–2013 odkritih nepravilnosti in izrečenih finančnih popravkov, za kolikšen delež ugotovljenih nepravilnosti so upravičenci sredstva vrnili v državni proračun in kolikšno breme bo zaradi ugotovljenih nepravilnosti in izrečenih finančnih popravkov v programskem obdobju 2007–2013 nosil državni proračun*. Navajajo, da so se podatki o nastalih nepravilnostih in finančnih popravkih sicer vodili pri organu upravljanja, pri organu za potrjevanje in pri posredniških telesih, vendar pa skupna evidenca vseh nastalih nepravilnosti in finančnih popravkov ni obstajala. Organ upravljanja je zbiral in vodil podatke o posameznih nepravilnostih, ki so nastale pri izvajanju posameznih operacij. Te evidence so bile v nekaterih primerih nepopolne in so vsebovale netočne zapise podatkov, podatki se v vseh evidencah niso vodili na enak način, zaradi česar je bila otežena njihova obdelava in priprava različnih analiz. Računsko sodišče je sicer menilo, da je organ upravljanja kljub temu vsaj okvirno vedel, katere nepravilnosti so bile najpogostejše in na katerih področjih so se pojavljale, vendar tega ni ugotavljal z analiziranjem podatkov iz evidenc o ugotovljenih nepravilnostih, ampak je ocena temeljila na poročilih o ugotovljenih nepravilnostih, s katerimi je razpolagalo, in na preverjanjih, ki jih je izva-

jalo. Popolnost, pravilnost in posodobljenost podatkov v evidencah organa upravljanja so bile po mnenju Računskega sodišča odvisne od tega, ali so bili taki tudi podatki o nepravilnostih, ki so jih sporočala ministrstva. *Podatke o sistemskih nepravilnostih in finančnih popravkih so imela posredniška telesa, organ za potrjevanje in organ upravljanja ter niso bili zbrani v enotni evidenci.* Organ za potrjevanje je imel tudi podatke o finančnih popravkih zaradi zmanjšanja stopnje napake v povezavi z mnenjem revizijskega organa v okviru letnega poročila o nadzoru. Organ za potrjevanje je vodil evidenco potrebnih vračil ministrstev na svoj podračun za izdatke, ki so že bili povrnjeni v državni proračun, vendar je bila tudi *posodobljenost podatkov v tej evidenci odvisna od tega, ali so ministrstva sproti izstavljala negativne zahteve za povračilo.* Ministrstvo za finance skupnega zneska izvedenih vračil upravičencev ni spremljalo. Računsko sodišče je bilo mnenja, da bi bilo treba podatke o vseh nastalih nepravilnostih in vračilih zbirati in voditi na enem mestu, po možnosti v informacijskem sistemu organa upravljanja ali organa za potrjevanje. Ministrstvo za finance in organ upravljanja *nista imela dovolj podrobnega pregleda nad zneskom bremena, ki ga je nosil državni proračun zaradi nastalih nepravilnosti.* Izplačila iz državnega proračuna zaradi izvajanja operativnih programov so presegla odobrene pravice porabe iz evropskega proračuna. Ker Ministrstvo za finance skupnega zneska izvedenih vračil upravičencev ni spremljalo, *ni moglo ugotoviti obsega izplačil, ki v proračun ne bodo povrnjena, oziroma obsega izvedenih vračil.* Računsko sodišče je bilo mnenja, da bi moral *upoštevati organ upravljanja pri načrtovanju potrebnega obsega dodatnih pravic porabe iz državnega proračuna.* Republika Slovenija je bila v programskem obdobju 2007–2013 upravičena do 4.101.048.636 EUR pravic porabe za izvajanje evropske kohezijske politike, k čemur je morala sama prispevati 15 odstotkov in tako zagotoviti 723.714.480 EUR nacionalnih javnih virov financiranja. V naslednjem grafikonu je prikazano črpanje sredstev proračuna EU do 31. 12. 2015.

Slika 2: Prikaz črpanja sredstev proračuna EU za odobrene pravice za prevzem obveznosti za programsko obdobje 2007–2013 do 31. 12. 2015



Opomba: Vrednosti podatka o izplačilih iz državnega proračuna niso znižane za evidentirane vrednosti vračil, finančnih poravnav in sistemskih korekcij; upoštevana niso neustrezno evidentirana izplačila, kjer povračil evropskih sredstev ne bo (če so ministrstva podatek sporočila MF).

Vir: Računsko sodišče (2017)

Evropska komisija je do konca leta 2015 Republiki Sloveniji za vse operativne programe iz programskega obdobja 2007–2013 na podračune organa za potrjevanje nakazala 95 odstotkov pravic porabe iz proračuna EU. To je bilo glede na evropska pravila najvišji znesek, ki ga je lahko prejela posamezna država članica pred zaključkom izvajanja programov. Po oceni Računskega sodišča je poleg tega zneska do konca leta 2015 državni proračun za izvedbo operativnih programov prevzel dodatno breme med najmanj 56.972.606 evri in največ 193.742.161 evri, to je med 1,4 % in 4,7 % odobrenih pravic iz evropskega proračuna – ta sredstva po mnenju Računskega sodišča naj ne bi bila povrnjena. Dodatno naj bi bilo breme proračuna večje tudi za prispevek lastne udeležbe, ki ne bo povrnjen od upravičencev. Breme proračuna se sicer z izvedenimi vračili upravičencev ustrezno zmanjšuje, lahko pa bo manjše tudi glede na dogovor z Evropsko komisijo o porazdelitvi bremena.

Vključene institucije so sprejemale različne ukrepe za preprečitev ponovitve ugotovljenih nepravilnosti. *Najpogostejše so ukrepi vključevali predloge za spremembo predpisov, navodil in kontrolnikov za izvedbo upravljalnih preverjanj ter spremembe določb pri izvajanju nadaljnjih instrumentov. Ti ukrepi bi bili po mnenju Računskega sodišča pri preprečevanju nastanka novih nepravilnosti lahko še učinkovitejši, če bi temeljili na analizah nepravilnosti, o katerih poročajo posredniška telesa, ki pa niso bile izvedene. Posredniška telesa bi morala biti učinkovitejša v postopku izterjave od upravičencev. Čeprav so praviloma pozivala upravičence k vračilu neupravičeno izplačanih sredstev,*

bi morala biti pri tem *hitrejša*, saj so od datuma poročila, s katerim je bila ugotovljena nepravilnost, do dne, ko je ministrstvo upravičenca pozvalo k vračilu sredstev, minili v povprečju trije meseci. Tudi po izvedenem vračilu upravičenca posredniška telesa, organ za potrjevanje in Ministrstvo za finance niso bili dovolj učinkoviti pri tem, da bi zagotovili čimprejšnje prenakazilo vračila na podračun organa za potrjevanje, saj je bilo to izvedeno povprečno devet mesecev po dnevu vračila upravičenca. Postopek ravnanja vključenih institucij v primeru ugotovljenih nepravilnosti se je skozi programsko obdobje dopolnjeval in nadgrajeval, vendar kljub temu ni nekaterih opredelitev, ki bi prispevale k učinkovitejšemu odpravljanju nepravilnosti, kot na primer postopek v primeru, ko ministrstvo ni pristopilo k izterjavi sredstev od upravičenca, ker se z ugotovljeno nepravilnostjo ni strinjalo, roki za ravnanja posredniških teles v postopku pridobivanja vračil od upravičencev, določbe za primere, ko vračilo na podračun organa za potrjevanje ni bilo izvedeno. Odhodki z namenskih postavk državnega proračuna za kohezijsko politiko niti za tekoče leto niti za celotno programsko obdobje niso odražali zgolj višine upravičenih izdatkov, kar bi bilo treba upoštevati tudi pri uporabi kazalnikov uspešnosti črpanja evropskih sredstev. Ministrstva so namreč neupravičeno porabo preknjižila le izjemoma, pri čemer preknjižba za pretekla leta ni bila mogoča. Evidentirani prihodki v državnem proračunu zaradi prispevka iz proračuna Evropske unije za izvedbo operativnih programov niti za tekoče leto niti za celotno programsko obdobje niso odražala zgolj povračil iz proračuna Evropske unije. Med njimi so bila namreč tudi vračila posredniških teles na račun organa za potrjevanje, ki so bila ob izvršitvi novih zahtevkov za povračilo še enkrat povrnjena v proračun. Tako izkazani prihodki so pomenili tudi napačno prikazano dejansko stanje neto položaja državnega proračuna do proračuna Evropske unije kot enega izmed kazalnikov uspešnosti črpanja evropskih sredstev.

Računsko sodišče je Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko priporočilo, naj:

- opredeli podatke o sistemskih nepravilnostih, ki bi jih bilo smiselno zbirati za spremljanje realizacije finančnih popravkov ter zaradi priprave izboljšav sistema upravljanja in nadzora, in te podatke vodi na enem mestu;
- vzpostavi centralizirano evidenco podatkov o zaznanih posameznih in sistemskih nepravilnostih v centralnem informacijskem sistemu; za lažje zbiranje podatkov o posameznih nepravilnostih naj oblikuje take šifran-te, ki bodo omogočali pridobivanje informacij o vrstah nepravilnosti, ki so najpogostejše, in o področjih, kjer se nepravilnosti največkrat pojavijo;
- poenoti roke za vračilo sredstev, ki so navedeni v predpisih, smernicah in navodilih o izvajanju operativnih programov;

- pri izvajanju operativnega programa v programskem obdobju 2014–2020 v uredbi o izvajanju posebej določi organ ali organe, ki sprejemajo odločitev o načinu povračila neupravičenih sredstev;
- kot preventivni ukrep za zmanjšanje ponovitve nepravilnosti izvede tudi objavo kratkih opisov najpogostejših nepravilnosti po posameznih področjih (na primer za področje javnega naročanja, upravičenosti izdatkov) in na ta način ozavešča upravičence in javnosti glede neustreznih praks pri izvajanju operativnih programov.

Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in Ministrstvu za finance je priporočilo, naj:

- zaradi zagotovitve enake obravnave upravičencev oziroma prejemnikov sredstev natančneje opredelita in nadzorujeta ravnanje posredniških teles glede zahteve po vračilu zakonitih zamudnih obresti;
- v svojih navodilih jasno opredelita, kdaj se bodo neupravičeni izdatki takoj umaknili iz programa in kdaj šele po izvedenem vračilu upravičenca;
- vzpostavita mehanizme za spremljanje in ugotavljanje skupnega zneska vseh ugotovljenih nepravilnosti;
- proučita smiselnost zahteve po preknjiženju neupravičene porabe z namenskih postavk državnega proračuna za kohezijsko politiko na druge proračunske postavke ministrstev;
- za novo programsko obdobje oblikujeta sistem, ki bo omogočal, da bo vsaj ob koncu programskega obdobja mogoče ugotoviti vrednost nepravilnih izplačil pri izvajanju operativnega programa in breme, ki ga zaradi nastalih nepravilnosti nosi državni proračun.

Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in Ministrstvu za finance je priporočilo, naj *proučita naravo poslovnih dogodkov, kadar je posredniško telo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in je Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje upravičenec, ki izvaja program, ter se dogovorita o načinu njihovega evidentiranja v poslovnih knjigah ministrstva*. V revizijskem poročilu »Črpanje evropskih sredstev za Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast«, številka: 320-8/2017/29, z dne 18. 6. 2018, je Računsko sodišče revidiralo aktivnosti in ukrepe Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo pri črpanju sredstev tretje prednostne osi v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2017 in ugotovilo, da je bilo poslovanje ministrstva pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike za tretjo prednostno os v okviru operativnega programa v obdobju, na katero se je nanašala revizija, delno učinkovito. Računsko sodišče je preverilo, ali ministrstvo zagotavlja časovno nadzorovano izvajanje tretje prednostne osi ter ali je izvedba taka, da bodo doseženi zastavljeni cilji in kazalniki. V

reviziji se je Računsko sodišče omejilo na javne razpise, ki so jih ministrstvo in izvajalski organi objavili do 30. 6. 2017. Postopkov v primeru neposredne potrditve operacije ni preverjalo, saj je bila do konca obdobja, na katero se je nanašala revizija, izdana le ena odločba za neposredno potrditev operacije v znesku 500.000 EUR, kar po znesku predstavlja 1,1 % potrjenih načinov izbora operacij. Tretja prednostna os je pokrivala tretji tematski cilj Povečanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij (MSP), kmetijskega sektorja (za Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja) ter sektorja ribištva in akvakulture (za Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo) – po vrednosti je bila najpomembnejša prednostna os v okviru operativnega programa. Ministrstvo je upravljalo z največjim deležem sredstev tretje prednostne osi in je bilo pri izvajanju te prednostne osi v vlogi posredniškega organa. V obdobju, na katero se je nanašala revizija, je bilo na podlagi operativnega programa Republiki Sloveniji na voljo 3.011.899.768 EUR odobrenih pravic za prevzem obveznosti iz proračuna EU (pravice porabe). K temu znesku je morala Republika Slovenija dodati še 744.336.893 EUR nacionalnih sredstev, ki so vključevala tako javna sredstva kot sredstva zasebnih virov. Skupaj so sredstva kohezijske politike na podlagi operativnega programa, veljavnega v obdobju, na katero se je nanašala revizija, za Republiko Slovenijo, znašala 3.756.236.661 EUR. Obseg razpoložljivih sredstev je bil spremenjen z drugo spremembo operativnega programa, ki jo je Evropska komisija potrdila decembra 2017, kar je po obdobju, na katero se je nanašala revizija. Razpoložljiva sredstva tretje prednostne osi in operativnega programa, kot so bila veljavna v obdobju, na katero se je nanašala revizija, ter sredstva na podlagi druge spremembe operativnega programa so prikazana v Tabeli 3.

V skladu z evropskimi pravili se pri izvajanju operativnega programa razpoložljive pravice porabe lahko koristijo v letu, na katerega se nanašajo, neporabljen del pa se lahko prenese in porablja še v naslednjih treh letih. Poraba sredstev operativnega programa se tako načrtuje za celotno obdobje upravičenosti izdatkov, ki traja do 31. 12. 2023. Sredstva na tretji prednostni osi so prejemnikom na voljo v obliki nepovratne in povratne pomoči. Stopnja sofinanciranja z evropskimi sredstvi na tretji prednostni osi znaša za vzhodno kohezijsko regijo 75 %, za zahodno kohezijsko regijo pa 70 %. Za programsko obdobje 2014–2020 evropska pravila določajo tudi tako imenovano rezervo za uspešnost, ki znaša od 5 do 7 % dodeljenih sredstev za vsako prednostno os, pri čemer skupni znesek rezerve za uspešnost, dodeljene na sklad ESI in kategorijo regij, znaša 6 %.

Tabela 2: Razpoložljiva sredstva tretjo prednostno os in za operativni program

	Evropska sredstva (ESRR) (EUR)	Nacionalni javni viri (EUR)	Nacionalni zasebni viri (EUR)	Skupaj nacionalni viri (EUR)	Skupaj (EUR)
<i>Veljavni operativni program v obdobju, na katero se nanaša revizija</i>					
Vzhodna kohezijska regija	361.921.310	48.256.174	72.384.261	120.640.435	482.561.745
Zahodna kohezijska regija	164.157.114	28.141.219	42.211.829	70.353.048	234.510.162
Skupaj tretja prednostna os	526.078.424	76.397.393	114.596.090	190.993.483	717.071.907
Skupaj operativni program	3.011.899.768	524.344.423	219.992.470	744.336.893	3.756.236.661
Delež sredstev tretje prednostne osi, v odstotkih	17,5			25,7	19,1
<i>Druga sprememba operativnega programa (december 2017)</i>					
Skupaj tretja prednostna os	445.088.474	65.598.733	98.398.100	163.996.833	609.085.307
Skupaj operativni program	3.067.924.925	545.975.387	204.218.358	750.193.745	3.818.118.670
Delež sredstev tretje prednostne osi, v odstotkih	14,5			21,9	16,0

Vir: Računsko sodišče (2018)

Do konca obdobja, na katero se je nanašala revizija, oziroma tri leta in pol po začetku programskega obdobja, je bilo na tretji prednostni osi objavljenih 18 javnih razpisov. Glede na takrat veljavni operativni program je bilo skupaj dodeljeno in pogodbeno vezano le 9,2 odstotka pravic porabe, pri čemer so izplačila evropskega dela znašala 1 odstotek. Za nastale izdatke še ni bilo zahtevanih povračil od Evropske komisije. Zaradi potrebne vzpostavitve splošnih podlag in sistema upravljanja in nadzora za črpanje sredstev operativnega programa ter tudi podlag za izvajanje ukrepov tretje prednostne osi in izvedbe aktivnosti, povezanih s črpanjem sredstev programskega obdobja 2007–2013, pri katerih je sodelovalo oziroma jih je izvajalo tudi ministrstvo, črpanje sredstev na tretji prednostni ni bilo mogoče takoj, ko so bila sredstva na voljo. Izvajanje tretje prednostne osi je glede na načrte ministrstva potekalo z zamudo. Zamude so nastajale tako v fazi priprave kot tudi pri izvedbi javnih razpisov, saj je ministrstvo javne razpise objavljalo nekaj mesecev kasneje, kot je to predvidevalo v svojih načrtih, postopek izbora operacij pa je pri polovici javnih razpisov trajal dlje, kot je bilo predvideno v besedilu javnih razpisov. Ministrstvo je ob sprejetju prvega izvedbenega načrta sredi leta 2015 načrtovalo objavo prvega javnega razpisa konec leta 2015, prvi javni razpis pa je bil dejansko objavljen v maju 2016. Z javnimi razpisi, ki so bili objavljene

ni v obdobju, na katero se je nanašala revizija, *petina razpisanih sredstev ni bila dodeljena, pri tem pa ministrstvo vzrokov za to ni posebej analiziralo. Z namenom pospešitve črpanja sredstev je ministrstvo v obdobju, na katero se je nanašala revizija, izvedlo reorganizacijo dela.* Ministrstvo je potek izvajanja javnih razpisov načrtovalo, vendar pa je imelo podatke zbrane v različnih dokumentih, ki jih je pripravljalo za različne potrebe, in tako *ni imelo na enem mestu zbranih podatkov, ki bi določali časovni potek izvajanja javnih razpisov, načrt financiranja po letih, in podatkov o načrtovanih kazalnikih.* Zamiki pri izvajanju javnih razpisov so se odražali tudi v zamikanju načrtovane porabe na kasnejša leta obdobja upravičenosti izdatkov. Po zadnjih takrat veljavnih načrtih, ki so bili sicer že večkrat spremenjeni, naj bi se kar 56,9 odstotka celotne porabe evropskih sredstev na tretji prednostni osi izvedlo v zadnjih štirih letih tistega obdobja. Zaradi nizke realizacije predvidenih izplačil in ker v obdobju, na katero se je nanašala revizija, na tretji prednostni osi še ni bilo certificiranih izdatkov, je Računsko sodišče ocenilo, da *tretja prednostna os pri prvem preverjanju ne bi prispevala v sorazmernem delu k izpolnjevanju zahtev pravila n+3 glede na obseg pravic porabe, ampak manj, če bi realizacija potekala z nespremenjeno dinamiko tudi po obdobju, na katero se je nanašala revizija.* Črpanje sredstev na tretji prednostni osi je zaradi obsega razpoložljivih sredstev pomembno vplivala na tveganje izgube sredstev operativnega programa zaradi prepočasnega črpanja. Računsko sodišče je opozorilo, da zamikanje načrtovane porabe v kasnejša leta pomeni, da bo v krajšem času treba izvesti in financirati več operacij, saj je obdobje upravičenosti izdatkov omejeno. Prestavljanje izvedbe na kasnejša leta povečuje tudi tveganje, da v primeru nastalih nepravilnosti ne bo na razpolago dovolj časa za ponovno uporabo sproščenih sredstev iz proračuna Evropske unije za financiranje drugih projektov. Posledično se to odraža v velikem tveganju za izgubo sredstev, ki so Republiki Sloveniji na voljo iz proračuna Evropske unije. Dodatno so v programskem obdobju 2014–2020 razpoložljiva sredstva povezana tudi z uspešnostjo pri doseganju kazalnikov, določenih v okviru uspešnosti, kar se bo prvič preverjalo za ciljne vrednosti, določene za leto 2018.

Na podlagi pregleda vsebine objavljenih javnih razpisov je Računsko sodišče ugotovilo, da *obstaja povezava med javnimi razpisi in cilji operativnega programa, vendar so ugotovili nekatere pomanjkljivosti, ki vplivajo na prispevek javnih razpisov k doseganju zastavljenih ciljev v operativnem programu.* Ocenjuje, da *merila za ocenjevanje in izbor operacij niso bila v celoti ustrezna, med drugim tudi niso bila oblikovana na način, ki bi omogočal izbor tistih operacij, ki bodo v največji meri pripomogle k doseganju ciljev javnega razpisa in tudi ciljev operativnega programa. Manj kot polovica javnih razpisov je imela med merili za ocenjevanje vključen tudi vpliv operacije na okolje, pri čemer ta vpliv ni bil odločujočega pomena, kljub temu da iz naziva tretje*

prednostne osi izhaja, da naj bi ministrstvo spodbude na tej prednostni osi namenilo dinamičnemu in konkurenčnemu gospodarstvu za zeleno gospodarsko rast. Pomanjkljivosti so se nanašale tudi na kazalnike, ki jih je ministrstvo želelo z javnimi razpisi doseči. Ocenili so, da *povezava med kazalniki, ki so bili navedeni v različnih podlagah, ni bila vedno jasno razvidna*, poleg tega pa je ministrstvo v pogodbah o sofinanciranju oblikovalo tudi takšne kazalnike, ki so bili doseženi že s tem, da je upravičenec prejel subvencijo.

Računsko sodišče je Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočilo, naj:

- *za potrebe načrtovanja in spremljanja izvajanja javnih razpisov in neposrednih potrditev operacij prouči in določi podatke, ki jih ministrstvo potrebuje oziroma mora o njih poročati v drugih izvedbenih dokumentih operativnega programa; te podatke naj ministrstvo nato ažurno vodi na tak način in v takšni obliki, da bo lahko na njihovi podlagi pridobilo vse zadostne in potrebne informacije, ki jih potrebuje za učinkovito upravljanje izvajanja tretje prednostne osi;*
- *kadar javni razpis izvaja izvajalski organ, posebno pozornost nameni preveritvam, ne samo skladnosti ciljev, kazalnikov in meril, določenih v javnem razpisu s cilji operativnega programa, pač pa tudi doprinosu javnega razpisa k zastavljenim ciljem;*
- *v prihodnje v javnih razpisih, ki so namenjeni podpornim storitvam za podjetja, in v pogodbah o sofinanciranju določi kazalnike, na podlagi katerih bo lahko ugotovilo, da so prijavitelji izvedli tiste aktivnosti, zaradi katerih bodo imela podjetja dejansko korist od izvedene operacije, in naj k temu usmeri tudi izvajalske organe;*
- *pri izvajanju javnih razpisov v prihodnje določi pogoje in merila na ta način, da bodo omogočali izbor tistih operacij, ki bodo v največji meri pripomogle k doseganju ciljev javnega razpisa in tudi ciljev operativnega programa; ob tem naj ministrstvo poskrbi, da bodo merila čim bolj objektivno merljiva in bodo zmanjšala možnost subjektivne presoje ocenjevalca;*
- *čim bolj poenoti določbe glede obveznosti in dolžnosti izvajalskih organov in ministrstva v pogodbah, ki jih sklene z izvajalskimi organi za izvedbo posameznih javnih razpisov;*
- *v pogodbah o sofinanciranju operacij, kadar je to mogoče, poenoti določbe glede spremljanja, poročanja in vračanja sredstev v primeru nedoseganja ciljev in kazalnikov operacije;*
- *za kazalnike, ki se lahko merijo tudi na ravni posameznih podjetij, spremlja doseganje kazalnikov rezultatov za podjetja, ki so prejela subvencijo, ter naj zagotovi medsebojno povezanost kazalnikov na ravni operacij s kazalniki pričakovanih rezultatov.*

Vlada Republike Slovenije se je očitno zavedala problema prepočasnega črpanja sredstev evropske kohezijske politike, zato je na redni seji, dne 6. 12. 2018, sprejela Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020.¹⁴ V revizijskem poročilu »Spremljanje uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja«, številka: 320-9/2018/28, z dne 4. 10. 2019, je Računsko sodišče revizijo izvedlo pri Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ki je odgovorno za uspešno, učinkovito in pravilno upravljanje in izvajanje programov razvoja podeželja, in Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja, na katero je ministrstvo preneslo več nalog s področja izvajanja in spremljanja programov razvoja podeželja. In sicer so revizijo izvedli za projekte, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja na podlagi Programov razvoja podeželja Republike Slovenije za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020. Revizija se je nanašala na obdobje od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2018. Računsko sodišče je ugotovilo, da je bilo spremljanje uspešnosti projektov, ki so prejeli evropska sredstva za razvoj podeželja, delno učinkovito. Za program razvoja podeželja za obdobje 2007–2013 je bilo iz državnega proračuna izplačanih 1.171.695.427 EUR, od tega je Evropska komisija priznala povračilo v znesku 913.131.060 EUR iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja. Za program razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 je bilo predvidenih 1.107.212.666 EUR, od tega je prispevek Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja znašal 837.849.803 evre. Za izvedbo programov so bili dodatno predvideni tudi zasebni viri financiranja.

Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo za spremljanje izvajanja in ugotavljanje uspešnosti podpore iz programov razvoja podeželja *uporablja kazalnike, ki jih je vnaprej določila Evropska unija. Dodalo pa je še nekaj dodatnih kazalnikov, ki so metodološko primerljivi s kazalniki, ki jih je opredelila in potrdila Evropska komisija.* Pri preverjanju, ali in kako so bili pri posameznih projektih določeni cilji in kazalniki in kako sta ministrstvo in agencija spremljala njihovo doseganje, je Računsko sodišče ugotovilo, da so bile *navedbe v vlogah upravičencev različne in odvisne od vsebine ter namena ukrepa oziroma podukrepa.* Upravičenci so *različno podrobno, a skladno z zahtevami javnih razpisov, navajali in utemeljevali načrtovane naložbe.* Navesti so morali podatke za stanje pred naložbo in načrtovano stanje po naložbi, pri tem pa pri vseh ukrepih oziroma javnih razpisih iz programskega obdobja 2007–2013 ni bilo jasno določeno, *na kateri trenutek se nanašajo podatki za*

14 Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi (2019). *Poročilo o izvajanju Akcijskega načrta za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020.* Dostopno na: <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/porocila-mnenja-tolmacenja/porociloan-september-2019.pdf>

stanje po naložbi. To je bilo v programskem obdobju 2014–2020 bolj jasno opredeljeno. Pri nekaterih kazalnikih, za katere je moral upravičenec navesti načrtovano vrednost ob zaključku naložbe, ta ob zaključku še ni mogla biti dosežena. V nekaterih primerih so napovedane vrednosti ekonomskih kazalnikov predstavljale merilo za izbor, kar po mnenju Računskega sodišča ni primerno merilo, saj lahko upravičenec napove več ali manj, kot se kasneje izkaže za resnično, in si tako zagotovi višje ali prenizko število točk pri ocenjevanju. Ugotovilo je, da so bili po vsebini projekti povezani s cilji ukrepov. Pravne podlage, ki so določale izvajanje programa razvoja podeželja, so se v obdobju, na katero se je nanašala revizija, z leti spreminjale, tudi v delu, ki je določal obveznosti upravičencev glede poročanja. V programskem obdobju 2014–2020 se je znatno povečalo tudi število nacionalnih uredb. Upravičenci so bili zavezani, da agenciji poročajo o nekaterih ciljih in kazalnikih, vendar je Računsko sodišče ugotovilo nekaj pomanjkljivosti. Ministrstvo je v pravne podlage in odločbe vključilo določbe glede poročanja, po oceni Računskega sodišča pa določila v uredbah in odločbah praviloma niso bila navedena na način, da bi bilo upravičencem v celoti jasno, kakšne so njihove obveznosti, kdaj nastopijo in koliko časa trajajo, koliko časa morajo poročati agenciji kot tudi, kakšne so posledice morebitnega neizpolnjevanja obveznosti. V programskem obdobju 2007–2013 so upravičenci zaradi različnih določil glede poročanja v uredbah in zaradi nejasnosti pri določitvi obveznosti glede poročanja v odločbah agenciji tudi zelo različno poročali. Podatki, ki so jih morali upravičenci sporočati agenciji ali ministrstvu, so bili večinoma potrebni za izračun kazalnikov za namene letnega poročanja Evropski komisiji, upravičenci pa so sporočali tudi nekatere podrobnejše podatke, pri čemer uspešnosti posameznih projektov ob zaključku ni bilo mogoče v celoti ugotoviti, saj vsi potrebni podatki niso bili na voljo. Ob zaključku projekta je agencija preverjala, ali so bila sredstva porabljena namensko, ni pa se ukvarjala z ugotavljanjem uspešnosti doseganja ciljev na ravni projekta, prav tako tega ni ugotavljalo ministrstvo. Agencija in ministrstvo, razen izjemoma pri naknadnih kontrolah, tudi v obdobju 5 let po zaključku projektov in po tem obdobju nista ugotavljala uspešnosti posameznih projektov, temveč sta preverjala le, ali je upravičenec po zadnjem izplačilu oddal zahtevana letna poročila. Podatkov o doseganju kazalnikov, ki so jih upravičenci navajali v svojih poročilih, agencija in ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista preverjala. V več obravnavanih primerih iz programskega obdobja 2007–2013 je Računsko sodišče ugotovilo, da so podatki, ki so jih upravičenci sporočali, nepravilni, pomanjkljivi in neažurni, zato so ocenili, da zbirni podatki, s katerimi razpolaga ministrstvo, ni odražalo v celoti dejanskega stanja. Nepravilnosti v podatkih in nerazpoložljivost podatkov pa vplivata tudi na skupne ocene izvajanja posameznih ukrepov. V reviziji je Računsko sodišče pri obravnavanih primerih projektov

iz programskega obdobja 2007–2013 ugotovilo še, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, *večina upravičencev ni dosegla v vlogi zastavljenih ciljnih vrednosti kazalnikov*. Samo v enem primeru je ugotovilo, da je bil upravičenec izjemno uspešen pri doseganju svojega cilja. Na primeru izbranega kazalnika je ugotovilo, *da je bila povprečna vrednost tega kazalnika v 5-letnem obdobju po zaključku projekta pri večini znatno nižja, kot je znašala vrednost kazalnika ob prijavi na javni razpis*. Na podlagi uspešnosti doseganja zastavljenih kazalnikov pri obravnavanih primerih je Računsko sodišče ocenilo, da je pomembno, da ministrstvo ali agencija vsaj na omejenem obsegu projektov, kjer je to mogoče, *preverita uspešnost doseganja ciljev na ravni projektov in na tak način dobita bolj popolno informacijo o dejanskih učinkih dodeljenih sredstev tudi na ravni upravičencev*.

Računsko sodišče je Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano priporočilo, naj:

- *prouči, ali so med kazalniki, ki so v skupnem okviru spremljanja in vrednotenja opredeljeni kot kazalniki stanja in so vezani na kmetijski sektor, še kateri kazalniki, za katere bi bilo z vidika vodenja politike razvoja podeželja in kmetijske politike smiselno, da se zanje neodvisno od izvajanja Programa razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 določi ciljna vrednost, ki se tudi časovno opredeli;*
- *prouči, za katere kazalnike in na kakšen način bi bilo najbolj primerno, da bi analiziralo uspešnost na ravni posameznih projektov oziroma upravičencev, kjer je to mogoče, in to vsaj za omejen obseg projektov tudi izvaja.*

Agenciji Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja je priporočilo, naj:

- *pri izvajanju kmetijsko-okoljskih plačil v programskem obdobju po letu 2020 poskrbi, da bo v odločbi določen datum začetka in zaključka obveznosti za posamezno operacijo, da bo v odločbi jasno vsebinsko utemeljena odločitev agencije in da bodo v odločbi jasno navedene obveznosti upravičenca glede poročanja; ob tem naj agencija vsebino odločb čim bolj poenoti (tam, kjer je to mogoče);*
- *v celoti zagotovi sledljivost pregleda dokumentacije (kdo, kdaj in kako je opravil preverbe ustreznosti dokazil).*

Obema je priporočilo, naj:

- *od upravičenca zahtevata poročanje o vrednosti za tiste kazalnike, ki jih je do predložitve zadnjega zahtevka za izplačilo mogoče doseči; o ostalih zahtevanih kazalnikih naj upravičenec poroča v obdobju obveznega poročanja po naložbi;*
- *v besedila javnih razpisov vključita merila, ki bodo merljiva čim bolj objektivno in v celoti preverljiva;*

- *za prvo leto, za katero mora upravičenec oddati poročilo, določita prvo celo naslednje leto po letu zadnjega izplačila;*
- *pri izvajanju programa razvoja podeželja poskrbita, da bodo v aplikaciji e-kmetija in v evidenci FADN vgrajene ustrezne kontrole vnosa podatkov in logične kontrole, ki bodo v največji možni meri zagotavljale kakovost podatkov;*
- *proučita, katere podatke potrebujeta za to, da bosta lahko učinkovito spremljala uspešnost izvajanja tako programa razvoja podeželja kot tudi uspešnost izvajanja projektov ter zagotovita, da bodo upravičenci zavezani k poročanju teh podatkov.*

V revizijskem poročilu »Uspešnost črpanja sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020«, številka: 3263-1/2020/33, z dne 18. 10. 2021, je navedeno, da je bila Republika Slovenija pri aktivnostih, povezanih s črpanjem sredstev operativnega programa evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, ki je predstavljalo podlago za črpanje 3.067.924.925 EUR in se je financiralo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada, Kohezijskega sklada in Pobude za zaposlovanje mladih, delno uspešna. Računsko sodišče je revizijo izvedlo pri Vladi Republike Slovenije, Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, ki deluje v vlogi organa upravljanja, in pri Ministrstvu za finance, ki v okviru Sektorja za upravljanje s sredstvi EU/CA deluje v vlogi organa za potrjevanje. Aktivnosti, povezane s črpanjem sredstev operativnega programa evropske kohezijske politike, so razdelili na aktivnosti načrtovanja, izvedbe, sprejemanja korektivnih ukrepov in poročanja. Obdobje, na katero se nanaša revizija, je od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2019 pri aktivnostih načrtovanja, sprejemanja korektivnih ukrepov in poročanja, medtem ko pri aktivnostih izvedbe revizija zajema obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2020.

Pri aktivnostih načrtovanja je Računsko sodišče ugotovilo, da sta organ upravljanja in vlada v okviru svojih pristojnosti pripravila in sprejela vse ključne dokumente za pričetek črpanja sredstev operativnega programa, kot so Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020, Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, izvedbeni načrt operativnega programa, opis sistema upravljanja in nadzora ter uredba, v kateri so opredeljeni ključni postopki in udeleženci pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike. Poskrbela sta za izpolnitev pogojev, ki jih zahtevajo evropske uredbe, vključno s predhodnimi pogojenostmi in akreditacijo sistema. Organ upravljanja na začetku programskega obdobja 2014–2020 *ni pripravil načrta aktivnosti, iz katerega bi bili razvidni nabor vseh dokumentov*, ki jih je treba pripraviti

kot podlago za črpanje sredstev operativnega programa, udeleženci, odgovorni za pripravo tovrstnih dokumentov, ter časovnica priprave in sprejetja teh dokumentov. Zaradi tega *niso uspeli oceniti, ali so bile aktivnosti pripravljene v vnaprej predvidenih časovnih okvirih*. Pogoji za pričetek črpanja sredstev operativnega programa so bili izpolnjeni v decembru 2016, to je 3 leta po začetku programskega obdobja 2014–2020. *Vlada ni zagotovila, da bi bili v Republiki Sloveniji pred pripravo operativnega programa sprejeti ustrezni strateški dokumenti, ki bi se nanašali na programsko obdobje 2014–2020* in ki bi lahko predstavljali usmeritev za pripravo programskih dokumentov. Tako ni bila sprejeta Strategija razvoja Slovenije kot temeljni strateški dokument na ravni države. Šele konec leta 2017 je vlada sprejela Strategijo razvoja Slovenije do leta 2030. Vlada prav tako *ni sprejela programa državnih razvojnih prioritet in investicij* (ta s spremembo zakonodaje od maja 2018 sicer ni več predviden). Vlada je na začetku programskega obdobja 2014–2020 pripravila izvedbeni načrt operativnega programa, v katerem je med drugim predstavljen tudi finančni načrt predvidenega črpanja sredstev evropske kohezijske politike za celotno programsko obdobje. Izvedbeni načrt se je med programskim obdobjem spreminjal in je predstavljal podlago za načrtovanje prihodkov državnega proračuna iz sredstev evropske kohezijske politike in zahtevkov za plačilo, ki naj bi jih organ za potrjevanje predložil Evropski komisiji. Mnenje Računskega sodišča je, da bi bilo mogoče *natančnost načrtovanja navedenih kategorij izboljšati, saj so dejanski prihodki državnega proračuna iz sredstev evropske kohezijske politike močno odstopali od načrtovanih*. Povprečna letna stopnja realizacije prihodkov je namreč v letih od 2016 do 2019 iz Evropskega sklada za regionalni razvoj znašala 22,6 % načrtovanih prihodkov, iz Evropskega socialnega sklada 42,5 % in iz Kohezijskega sklada 39,6 %. *Tudi načrtovani zahtevki za plačilo so precej odstopali od zahtevkov, ki so bili poslani Evropski komisiji*.

Pri aktivnostih izvedbe je Računsko sodišče črpanje sredstev merilo na podlagi zahtevkov za plačilo, posredovanih Evropski komisiji. Republika Slovenija je do 31. 12. 2020 Evropski komisiji za operativni program posredovala zahteve za plačilo v obsegu 52,3 % celotnih odobrenih pravic porabe v programskem obdobju, iz Evropskega sklada za regionalni razvoj 52 % (v programskem obdobju 2007–2013: 71,6 %), iz Evropskega socialnega sklada 53,2 % (v programskem obdobju 2007–2013: 66,5 %), iz Kohezijskega sklada 51,1 % (v programskem obdobju 2007–2013: 37,2 %) in Pobude za zaposlovanje mladih 93,7 %. Primerjalno z drugimi državami članicami Evropske unije je bila Republika Slovenija po navedbah Računskega sodišča pri črpanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov do konca leta 2020 rahlo nad povprečjem držav članic Evropske unije. Republika Slovenija je *pravilo n+3 dosegla v vseh letih do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, prav*

tako tudi v letu 2020 ter tako zaradi obveznosti izpolnjevanja pravila $n+3$ ni izgubila evropskih sredstev.

Pri aktivnostih sprejemanja korektivnih ukrepov je Računsko sodišče ugotovilo, da je vlada s sprejemom Odloka o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko določila organ upravljanja za poročanje vladi glede sprejemanja korektivnih ukrepov, povezanih z odpravo in zmanjševanjem težav, *niso pa bile sprejete usmeritve glede poročanja vladi o delu in zaključkih odbora za spremljanje izvajanja operativnega programa glede vseh vprašanj, dejavnikov oziroma težav, ki vplivajo na izvajanje operativnega programa.* Organ upravljanja je zaznaval nekatere ključne težave pri izvajanju operativnega programa evropske kohezijske politike, kot na primer *težave z informacijskim sistemom, neizvedeni in dolgotrajni postopki presoje vplivov na okolje, administrativna bremena, dolgotrajni postopki javnega naročanja in težave v postopkih javno-zasebnega partnerstva.* Organ upravljanja je krovni Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 pripravil novembra 2018, vlada pa ga je sprejela 6. 12. 2018.

Pri aktivnostih poročanja se je Računsko sodišče osredotočilo na poročanje organa upravljanja Evropski komisiji, vladi in javnostim glede izvajanja evropske kohezijske politike. Organ upravljanja Evropski komisiji redno letno poroča o izvajanju evropske kohezijske politike, za leti 2017 in 2019 pa je Evropski komisiji poročal tudi v poročilih o napredku partnerskega sporazuma. *Roki in vsebina poročanja organa upravljanja vladi o izvajanju operativnega programa niso določeni s pravnim aktom.* Organ upravljanja vladi poroča četrtletno na pobudo državnoborskega Odbora za gospodarstvo in Odbora za zadeve Evropske unije iz februarja 2014. V četrtletnih poročilih so predstavljeni finančni podatki o črpanju sredstev operativnega programa in druge relevantne informacije glede izvajanja evropske kohezijske politike. V programskem obdobju 2014–2020 je v letih 2014 in 2015 organ upravljanja četrtletno poročal vladi glede izvajanja evropske kohezijske politike zgolj za programsko obdobje 2007–2013, ne pa tudi v zvezi z izvajanjem evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. Računsko sodišče je mnenja, da bi bilo ustrezno, *da bi organ upravljanja v četrtletnih poročilih na začetku programskega obdobja vladi poročal tudi o poteku priprave programskih dokumentov ter predpisov, ki so bili nujni za začetek izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020.* S tem bi vladi omogočil sprotni vpogled v dogajanje na področju evropske kohezijske politike od začetka programskega obdobja, še preden se je pričelo s črpanjem sredstev. Organ upravljanja obvešča javnosti o izvajanju evropske kohezijske politike prek različnih kanalov obveščanja in komuniciranja. Prav tako redno objavlja poročila, namenjena javnostim.

Računsko sodišče je Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko priporočilo, naj:

- *na začetku vsakega programskega obdobja pripravi načrt aktivnosti, potrebnih za čimprejšnji pričetek črpanja sredstev, s katerim se seznani Vlada Republike Slovenije;*
- *v okviru svojih pristojnosti prispeva k skrajšanju časa od izdaje sklepa o izbiri operacije do sklenitve pogodbe o sofinanciranju ter čim bolj poenostavi uporabniško izkušnjo v informacijskem sistemu eMA predvsem v zvezi s pripravo in oddajo zahtevka za izplačilo.*

Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za finance in Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko je Računsko sodišče priporočilo, naj na področju evropske kohezijske politike *izboljšajo kakovost načrtovanja prihodkov v državnem proračunu s ciljem zmanjšanja razkoraka med načrtovanimi in dejanskimi prihodki.*

V revizijskem poročilu »Dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih«, številka: 3264-1/2021/25, z dne 1. 6. 2022, je Računsko sodišče revidiralo učinkovitost Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport in Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije pri dodeljevanju spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela. Revizija je obsegala presojo učinkovitosti v okviru programa Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v letih 2016–2017 in v okviru programa Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022. In sicer – Računsko sodišče je preverjalo, kako učinkovito sta načrtovala dodeljevanje spodbud, izvajala spodbude ter spremljala in nadzirala njihovo izvajanje za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih. Računsko sodišče je ugotovilo, da sta bila ministrstvo in sklad pri podeljevanju spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih v okviru povezovanja sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v obdobju od leta 2017 do 31. 3. 2021 delno učinkovita.

Računsko sodišče je dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih preverjalo pri dveh programih, in sicer programu Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela v letih 2016–2017 (PUD 2016–2017) in programu Povezava sistema poklicnega in strokovnega izobraževanja s potrebami trga dela 2018–2022 (PUD 2018–2022). Finančni načrt izvedbe programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022 je predstavljen v naslednji tabeli.

Tabela 3: Finančni načrt izvedbe programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022

	Sredstva lastne udeležbe (EUR)	EU sredstva (EUR)	Skupaj (EUR)
PUD 2016–2017	1.674.290	6.697.159	8.371.449
Vzhodna kohezijska regija	1.054.803	4.219.210	5.274.013
Zahodna kohezijska regija	619.487	2.477.949	3.097.436
PUD 2018–2022	4.289.236	17.156.942	21.446.178
Vzhodna kohezijska regija	2.702.219	10.808.873	13.511.092
Zahodna kohezijska regija	1.587.017	6.348.069	7.935.086
Skupaj	5.963.526	23.854.101	29.817.627

Vir: Računsko sodišče (2022)

Računsko sodišče je ugotovilo, da je za načrtovanje programov PUD imelo ministrstvo *podlago v predpisih, v strateških in izvedbenih dokumentih države ter v različnih evropskih dokumentih, pred pripravo programov PUD pa je izvedlo tudi analizo stanja na zadevnem področju*. Ministrstvo in sklad sta za merjenje uspešnosti izvajanja programov PUD določila dva kazalnika, ki sta skladna s kazalniki, opredeljenimi v dokumentih načrtovanja izvedbe programov PUD, vendar pa le delno povezana s cilji programov PUD. Ugotovili so, da s kazalnikoma ni možno spremljati, kaj se je z dijaki oziroma študenti dogajalo po zaključku šolanja, predvsem ali je njihov prehod na trg dela lažji in hitrejši, ali so bili bolj praktično usposobljeni, niti ali se sodelovanje delodajalcev in socialnih partnerjev v samem izobraževalnem procesu krepi, kar pa so tudi cilji programov PUD. Ministrstvo za merjenje večje usklajenosti in povezanosti s potrebami trga dela ni uporabilo katerega od že predlaganih kazalnikov iz evropskih priporočil. Kljub splošnemu priznavanju izvajanja praktičnega usposabljanja pri delodajalcih in krepitve sodelovanja socialnih partnerjev v izobraževalnem procesu kot ukrepov, ki naj bi zagotavljala večjo praktično usposobljenost in s tem lažji prehod na trg dela ter zmanjšanje neskladij na trgu dela, bi po mnenju Računskega sodišča širši nabor kazalnikov ministrstvu dejansko omogočal, da bi lahko spremljalo učinke programov PUD, izhajajoč iz ciljev, ki naj bi jih ti programi zasledovali. Navedli so še nekatere druge pomanjkljivosti kot na primer, da je ministrstvo sprejelo metodologijo spremljanja kazalnikov, ko se je en program PUD že zaključil, drugi pa se je že izvajal, da je ministrstvo določilo le kazalnike za merjenje rezultatov in učinkov za srednje poklicne šole, ne pa tudi za višje strokovne šole, ki so prav tako vključene v programe PUD, in da so bile načrtovane ciljne vrednosti

kazalnikov pri programu PUD 2016–2017 za čas, ko je bil program že zaključen. Ministrstvo in sklad sta opredelila terminski in finančni načrt izvajanja programov in javnih razpisov. Pri tem pa je sklad pri izračunu sredstev za posamezen javni razpis izhajal iz razpoložljivih sredstev za program in predhodno določenega zneska spodbude, ne pa iz ugotovljenih potreb, saj na primer ni upošteval dejanskih podatkov o številu dijakov in študentov, za katere so bile dodeljene spodbude v preteklih letih. Naloge sklada in ministrstva ter postopki in notranje organizacijske enote pri izvajanju programov in javnih razpisov so opredeljeni. Vendar pa ministrstvo v svojih navodilih ali v pogodbah o sofinanciranju izvedbe programov PUD, ki ju je sklenilo s skladom, ni jasno navedlo, kateri predpis bi moral sklad upoštevati pri izvajanju javnih razpisov, ne glede na to pa je sklad v postopkih upošteval določbe pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije.

Računsko sodišče je ugotovilo, da je pri izvajanju programov PUD sklad javne razpise za PUD 2016–2017 pretežno objavljaval v rokih, ki jih je načrtoval, večja odstopanja objav od terminskega načrta so bila pri objavi javnih razpisov za PUD 2018–2022. Tudi pri finančni realizaciji so bila odstopanja realiziranih sredstev od načrtovanih sredstev manjša v okviru programa PUD 2016–2017. Pri izvajanju programa PUD 2018–2022 pa je sklad do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, to je v 2,5 leta, dodelil sredstva v znesku 10.022.358 EUR, kar je manj kot polovica (47 %) od prvotno načrtovanih. Razlogi za to so predvsem v neučinkovitem načrtovanju predvidenih sredstev za posamezen javni razpis, fiksno določeni višini spodbude delodajalcem, v manjši meri pa tudi zaradi izjemnih okoliščin kot posledica epidemije covid-19. Pri vseh javnih razpisih je bil predmet javnega razpisa povezan z namenom javnega razpisa in s ciljem krepitve sodelovanja delodajalcev in socialnih partnerjev v samem izobraževalnem procesu in ciljem, da bodo mladi na trg dela vstopali bolj praktično usposobljeni in hitreje. Tudi pogoji javnih razpisov so bili povezani s cilji izvajanja programov PUD, vendar pa je Računsko sodišče pri nekaterih pogojih ugotovilo določene pomanjkljivosti. Delodajalcem ob prijavi na javni razpis ni bilo treba izkazati, da je mentor, ki ga je delodajalec dodelil dijaku, vajencu ali študentu, ustrezno usposobljen in da so dijaki in študenti opravljali praktično usposabljanje na ustrezno opremljenem delovnem mestu, kar sta po njihovem mnenju osnovna predpogoja za kakovostno izvedbo praktičnega usposabljanja z delom. Nekateri pomanjkljivosti so bile tudi pri razpisnih pogojih, na primer neustrezno časovno opredelitev zahteve glede zaposlitve mentorja pri delodajalcu, odsotnost preveritve sklada, ali je delodajalec vajencu dodelil mentorja, in neustrezno določen pogoj za zbornice, da so bodisi registrirane za opravljanje dejavnosti po zakonu o gospodarskih zbornicah bodisi da imajo podeljeno javno pooblastilo na področju poklicnega in strokovnega izobraževanja, saj morajo slednji pogoj na podlagi

zakona o vajeništvu izpolnjevati vse zbornice. Kot merilo za izbor vlog na javnih razpisih je bilo določeno, da so izpolnjeni razpisni pogoji ter da se upošteva vrstni red oddaje vlog do porabe razpoložljivih sredstev, kar je bilo ustrezno glede na namen izvajanja obravnavanih programov PUD. Glede na to, da so razpoložljiva sredstva javnih razpisov presegla dodeljena, merila v tem programu niso imela vloge selekcije med ustreznimi vlogami.

Sklad je bil na podlagi pogodb o sofinanciranju izvedbe programov PUD zavezan spremljati podatke o doseganju ciljev in kazalnikov programov PUD in te podatke posredovati ministrstvu, *kar je sklad skladno s pogodbenimi določili tudi izvajal.* Tudi šole oziroma zbornice so morale spremljati in zagotavljati skladu podatke o doseganju ciljev in kazalnikov programa, vendar pa je sklad te in druge podatke pridobil iz njihovih vlog, zaradi česar po mnenju Računskega sodišča navedba teh obveznosti prijaviteljev v pogodbi o sofinanciranju izvedbe praktičnega usposabljanja z delom *ni potrebna.* Sklad preverja podatke, ki jih sporočajo prejemniki. S podatki, ki jih sklad zbira v okviru spremljanja in poročanja, pa *ni možno ugotoviti, ali bodo z izvedbo programa doseženi vsi cilji, pa tudi ne, ali programa PUD dosegaata svoj namen.* Ob zaključku programov PUD tako ministrstvo zgolj s podatki, ki se zbirajo v okviru spremljanja izvajanja programov PUD, *ne bo moglo izkazati, ali se dodeljevanje sredstev delodajalcem za izvajanje mentorstva dijakom in študentom na praktičnem usposabljanju, kar predstavlja vsebinski del programov PUD 2016–2017 in PUD 2018–2022, dejansko odraža v njihovi večji praktični usposobljenosti, lažjem prehodu na trg dela in zmanjšanju razkoraka na trgu dela, torej ali je s programi PUD zagotovljena boljša usklajenost in povezanost sistema poklicnega izobraževanja s potrebami trga dela.*

Nadzore nad izvajanjem in poročanjem o programih PUD ministrstvo in sklad izvajata v obliki administrativnih preverjanj in s pregledi na terenu. Sklad je pri izvajanju programov PUD ugotovil manjše število nepravilnosti. Delež nepravilnih izplačil za Aktivnost 1 je pri obeh programih znašal manj kot 1 %. Glavnina nepravilnih izplačil tako po številu kot tudi po vrednosti se je nanašala na predčasno prekinjene vajeniške pogodbe. Računsko sodišče je ugotovilo, da je sklad na podlagi metodologije za določitev višine spodbude delodajalcem za stroške mentorja vajencu v preverjenih javnih razpisih *izplačeval vnaprej, preden so vajenci opravili praktično usposabljanje.* Pri tem pa je ugotovilo, da zaradi odsotnosti pogodbenih obveznosti zbornic in delodajalcev v primerih prekinitev vajeniških pogodb sklad *o prekinitev ni bil ažurno obveščen.* Zaradi takšnega načina izplačevanja spodbud je moral sklad v primerih prekinjenih vajeniških pogodb *zahtevati vračilo izplačanih sredstev.* Sklad je vsem prijaviteljem, pri katerih so bile ugotovljene nepravilnosti, posredoval zahtevek za vračilo. Vsi prijavitelji razen enega so sredstva vrnili. Meni, da bi sklad moral posredovati zahtevke v krajšem času

po nastanku ugotovljene nepravilnosti, saj je v 2 primerih za to potreboval več kot leto dni, pri ostalih pa v povprečju 5 mesecev. Tudi v fazi izplačevanja spodbud delodajalcem je Računsko sodišče v več pregledanih primerih ugotovilo, da je sklad prekoračil rok za potrditev popolnih zahtevkov delodajalcev za sofinanciranje izvedenega praktičnega usposabljanja oziroma rok za plačilo delodajalcem po potrditvi popolnih zahtevkov delodajalcev. Računsko sodišče meni, da je treba posebno pozornost nameniti določitvi ustreznega sistema merjenja in spremljanja učinkov teh spodbud na večjo praktično usposobljenost vključenih dijakov in študentov, na njihov lažji prehod na trg dela in na ugotavljanje doprinosa teh spodbud k zmanjšanju razkoraka med poklicnim izobraževanjem in potrebami trga dela.

Računsko sodišče je Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočilo, naj:

- *v prihodnjih programih PUD opredeli kazalnike, ki bodo skladni s cilji programa in s katerimi bo lahko merilo doseganje ciljev in učinkov programov; pri tem naj upošteva za Republiko Slovenijo relevantna evropska priporočila;*
- *v prihodnjih programih PUD opredeli kazalnike, s katerimi bo lahko merilo učinke izvajanja programov PUD na vseh ravneh izobraževalnih programov, ki bodo vključene v izvajanje programov PUD, pri tem pa naj upošteva za Republiko Slovenijo relevantna evropska priporočila;*
- *pri prihodnjih programih PUD določi metodologijo za izračun postavljenih kazalnikov pred pričetkom izvajanja programov;*
- *zaradi zagotavljanja transparentnosti v pozivu za oddajo vloge pri prihodnjih programih PUD jasno navede, da mora upravičenec kot del projektne vloge predložiti tudi osnutek javnega razpisa;*
- *v navodilih za upravičence ali v pogodbi o sofinanciranju izvedbe programov PUD jasno navede, katere podlage naj sklad uporablja v postopkih izvajanja javnih razpisov;*
- *za prihodnje programe PUD prouči, četudi tega pravila izvajanja evropske kohezijske politike ne zahtevajo, kazalnike, ki bi pokazali na dejanske učinke izvajanja programov PUD za dijake in študente, na njihovo usposobljenost in zaposljivost ter učinke za delodajalce, šole in zbornice, bi bilo še smiselno opredeliti in spremljati pri izvajanju programov PUD, in opredeli metodologijo spremljanja teh kazalnikov. Pri tem naj po presoji upošteva tudi kazalnike iz evropskih priporočil.*

Javnemu štipendijskemu, razvojnemu, invalidskemu in preživninskemu skladu Republike Slovenije je priporočilo, naj:

- *v postopku preverjanja popolnosti prijav na javne razpise preveri, da je bil vajencu v vajeniški pogodbi dodeljen mentor;*

- *v prihodnjih pogodbah o sofinanciranju izvedbe praktičnega usposabljanja z delom za vajence natančno določi roke obveščanja zbornic in delodajalcev v primerih prekinjenih vajeniških pogodb in pri zbornicah periodično preverja podatke o prekinjenih vajeniških pogodbah;*
- *pri prihodnjih javnih razpisih v pogodbah o sofinanciranju praktičnega usposabljanja z delom uskladi in jasno zapiše oziroma izloči obveznosti prijaviteljev glede sporočanja podatkov o kazalnikih 10.15 in 10.17 in podatkov o upravičencih.*

Obema je priporočilo, naj:

- *med pogoje delodajalca za prijavo na javne razpise vključita tudi izjavo, da je delodajalec izvedel praktično usposabljanje z delom na ustrezno opremljenem delovnem mestu;*
- *med pogoje delodajalca za prijavo na javne razpise vključita tudi izjavo, da je bil mentor, ki ga je delodajalec dodelil za izvedbo praktičnega usposabljanja z delom, ustrezno usposobljen;*
- *časovno uskladita zahtevo po zaposlenosti mentorja pri delodajalcu z obdobjem opravljanja praktičnega usposabljanja z delom;*
- *pri izvajanju nadaljnjih programov PUD ohranita ureditev, da sklad spodbude delodajalcem izplačuje na podlagi potrčila šole o opravljenem praktičnem usposabljanju z delom v obdobju, za katero je spodbuda izplačana, glede na dejansko opravljen obseg praktičnega usposabljanja;*
- *za prihodnje programe PUD v primerih prekinjenih vajeniških pogodb proučita možnost vključitve in dodelitve spodbude drugim delodajalcem, pri katerih bodo vajenci nadaljevali z opravljanjem vajeništva, ob izpolnjevanju pogojev, ki sicer veljajo za delodajalce v okviru posameznega javnega razpisa;*
- *pri izvajanju programov PUD izvajata ankete pri prejemnikih sredstev, vendar naj proučita, ali bi bila za učinkovitejše izvajanje programa morda bolj smiselna izvedba anket tudi med izvajanjem programov PUD, ne le na koncu. Za potrebe spremljanja izvajanja programov PUD naj proučita, na katere načine bi se lahko pridobilo tudi mnenje in ocene dijakov in študentov, ki so bili vključeni v praktično usposabljanje pri delodajalcih;*
- *pri prihodnjih programih PUD vnaprej opredelita, katere podatke o vključenih ciljnih skupinah naj sklad zagotavlja na ravni posameznih javnih razpisov, in določita metodologijo spremljanja teh podatkov.*

Za analizo uspešnosti črpanja evropskih kohezijskih sredstev v zadnjem obdobju je bil v nadaljevanju izveden še študij poročila o izvajanju evropske kohezijske politike Ministrstva za kohezijo in regionalni razvoj. Slovenija je pri izvajanju EKP razdeljena na dve kohezijski regiji, in sicer na kohezijsko

regijo Vzhodna Slovenija (KRVS) in kohezijsko regijo Zahodna Slovenija (KRZS). Na podlagi enotne metodologije EU so sredstva ESRR in ESS razdeljena tako, da KRVS pripada 60,6 % razpoložljivih sredstev in KRZS 39,4 % razpoložljivih sredstev. Za osnovno delitev med skladoma (tj. ESRR in ESS) so bile upoštevane razlike v razvitosti, potrebah in stanju na trgu dela v obeh kohezijskih regijah ter v napovedih povečevanja stopnje tveganja revščine. V okviru razpoložljivih sredstev za programsko obdobje 2014–2020 je razdelitev sredstev po skladih naslednja (Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi, 2023):

- ESRR: 1.416.685.363 EUR,
- ESS: 718.769.595 EUR,
- KS: 914.046.895 EUR,
- YEI: 18.423.072 EUR,
- React EU ESRR: 255.741.210 EUR,
- React EU ESS: 13.205.000 EUR.

Kohezijski regiji Zahodna Slovenija je iz ESRR in ESS skupaj namenjenih 849 mio EUR razpoložljivih sredstev. Kohezijski regiji Vzhodna Slovenija je iz ESRR in ESS skupaj namenjenih 1,305 mrd EUR razpoložljivih sredstev (zajeta so tudi sredstva pobude za zaposlovanje mladih – YEI). Obema regijama je skupaj na voljo še 914 mio EUR iz sklada KS, ki se ne deli med regijama in se izvaja na območju celotne Slovenije, ter 269 mio EUR iz mehanizma React EU (Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi, 2023).

Sistem koriščenja sredstev evropske kohezijske politike (EKP) zajema več faz, ki si sledijo v sosledju (Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi, 2023):

1. Organ upravljanja (OU) oceni vlogo posredniškega organa (PO) za odobritev evropskih sredstev za posamični javni razpis/projekt oziroma program. V kolikor je vloga skladna z vsebino OP EKP, OU izda odločitev o podpori (v primeru velikih projektov Evropska komisija (EK) izda sklep o potrditvi državi članici) PO.
2. PO izvedejo postopke izbora (npr. objavijo javne razpise), dodelijo sredstva in sklenejo pogodbe o sofinanciranju z upravičenci, kar je podlaga za dejansko financiranje projektov iz sredstev EKP.
3. Izvedba projekta (upravičenec, izvajalci) v skladu s pogodbo o sofinanciranju. Za izvedene aktivnosti upravičenci PO izstavijo račune (zahtevke za izplačila – ZZI), ki se nato plačajo (založijo) iz državnega proračuna.
4. Prenos plačanih in preverjenih ZZI iz informacijskega sistema organa upravljanja (e-MA) v informacijski sistem organa za potrjevanje (e-CA).

Organ za potrjevanje pri Ministrstvu za finance ZZI-je pregleda, jih potrdi, izvede povračilo sredstev EU iz podračuna na Banki Slovenije v državni proračun in nato v Bruselj pošlje zahtevek za povračilo sredstev. Četrta faza predstavlja črpanje sredstev.

5. Preverjanje zahtevkov pri EK in plačilo sredstev iz proračuna EU na podračune pri Banki Slovenija.

Tabela 4: Stanje izvajanja po skladih in regijah skupaj (vključno z React-EU): obdobje od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2023

Sklad	Regija	Razpoložljiva sredstva*	A		B		C		D	
			Odločitve o podpori**		Potrjene operacije***		Izplačila iz državnega proračuna****		Certificirani izdatki*****	
		EU del (EUR)	EU del (EUR)	% EU del 4/3*100	EU del (EUR)	% EU del 6/3*100	EU del (EUR)	% EU del 8/3*100	EU del (EUR)	% EU del 10/3*100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ESRR	Vzhodna	907.392.844	1.006.077.952	111%	971.879.151	107%	815.922.919	90%	831.141.207	92%
	Zahodna	509.292.519	642.969.445	126%	633.825.683	124%	552.853.113	109%	517.158.233	102%
	Celotna SI	255.741.210	266.376.798	104%	270.492.485	106%	112.366.262	44%	85.027.080	33%
Skupaj ESRR		1.672.426.573	1.915.424.195	115%	1.876.197.319	112%	1.481.142.295	89%	1.433.326.520	86%
ESS	Vzhodna	379.473.557	404.113.282	106%	387.963.960	102%	374.773.030	99%	353.637.342	93%
	Zahodna	339.296.038	366.966.230	108%	355.920.783	105%	346.039.871	102%	314.023.494	93%
	Celotna SI	13.205.000	15.060.526	114%	8.269.256	63%	1.925.315	15%	1.065.600	8%
Skupaj ESS		731.974.595	786.140.038	107%	752.153.999	103%	722.738.216	99%	668.726.436	91%
KS	Celotna SI	914.046.895	1.112.765.138	122%	977.256.916	107%	734.625.792	80%	763.944.183	84%
Skupaj KS		914.046.895	1.112.765.138	122%	977.256.916	107%	734.625.792	80%	763.944.183	84%
YEI	Vzhodna	18.423.072	18.423.072	100%	18.423.072	100%	17.308.298	94%	17.283.033	94%
Skupaj YEI		18.423.072	18.423.072	100%	18.423.072	100%	17.308.298	94%	17.283.033	94%
OP	Vzhodna	1.305.289.473	1.428.614.306	109%	1.378.266.182	106%	1.208.004.247	93%	1.202.061.582	92%
	Zahodna	848.588.557	1.009.935.675	119%	989.746.466	117%	898.892.984	106%	831.181.727	98%
	Celotna SI	1.182.993.105	1.394.202.462	118%	1.256.018.657	106%	848.917.369	72%	850.036.863	72%
Skupaj OP		3.336.871.135	3.832.752.443	115%	3.624.031.306	109%	2.955.814.600	89%	2.883.280.172	86%

* Razpoložljiva sredstva/pravice porabe EKP za obdobje 2014–2020 (EU del) OP EKP.

** Odločitve o podpori zajemajo vrednost vlog za posamezen projekt, program ali javni razpis/poziv, brez neupravičenih stroškov.

*** Potrjene operacije pomenijo pogodbe o sofinanciranju oziroma odločitve o podpori, kadar je upravičenec neposredni proračunski porabnik.

**** Izplačila iz državnega proračuna, vključno s prenesenimi sredstvi na Sklad za izvajanje FI, ki pa se ne izkazujejo v bilanci prihodkov in odhodkov državnega proračuna (vir: MFeRAC, izpis na dan 7. 7. 2023 za obdobje do 30. 6. 2023).

***** Certificiranje temelji na nastalih skupnih upravičenih izdatkih (upravičeni izdatki iz državnega proračuna ter drugi javni in zasebni viri), vključujoč poenostavljene oblike uveljavljanja stroškov, zaradi česar znesek certificiranja kljub časovnemu zamiku lahko presega izdatke iz državnega proračuna.

Vir: Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi (2023)

Po podatkih ministrstva je bilo v okviru Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 stanje na dan 30. 6. 2023 naslednje (Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi, 2023):

- odločitve o podpori v skupni vrednosti 3.832.752.443 EUR (EU del), kar je 115 % vseh razpoložljivih sredstev;
- znesek potrjenih operacij v skupni vrednosti 3.624.031.306 EUR (EU del), kar je 109 % razpoložljivih sredstev;
- izplačila iz državnega proračuna v skupni vrednosti 2.955.814.600 EUR (EU del), kar je 89 % razpoložljivih sredstev;
- certificirani izdatki v skupni vrednosti 2.883.280.172 EUR (EU del), kar je 86 % razpoložljivih sredstev.

Podrobnejši pregled po prednostnih oseh je prikazan v spodnji tabeli:

Tabela 5: Stanje izvajanja po prednostnih oseh skupaj (vključno z React-EU): obdobje od 1. 1. 2014 do 30. 6. 2023

OS	Razpoložljiva sredstva*	A		B		C		D	
		Odločitve o podpori**		Potrjene operacije***		Izplačila iz državnega proračuna****		Certificirani izdatki (EU del)*****	
		EU del (EUR)	% EU del 3/2*100	EU del (EUR)	% EU del 5/2*100	EU del (EUR)	% EU del 7/2*100	EUR	% EU del 9/2*100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
PO1 - RRI	498.286.850	500.573.241	100%	500.852.935	101%	447.883.105	90%	535.943.434	108%
PO2 - Dostopnost IKT	42.988.982	43.574.582	101%	43.335.240	101%	26.141.129	61%	22.629.035	53%
PO3 - Podjetništvo	427.385.857	600.247.746	140%	565.896.054	132%	525.130.003	123%	456.020.897	107%
PO4 - Trajnostna raba energije	282.047.850	402.869.465	143%	320.135.826	114%	221.400.007	78%	281.729.039	100%
PO5 - Prilagajanje podnebnim spremembam	92.805.685	124.439.813	134%	104.439.813	113%	35.168.107	38%	31.372.316	34%
PO6 - Okolje in biotska raznovrstnost	433.421.915	495.178.795	114%	452.333.494	104%	355.945.832	82%	318.501.661	73%
PO7 - Prometna infrastruktura	354.119.722	382.301.288	108%	383.752.391	108%	309.051.601	87%	291.216.387	82%
PO8 - Trg dela	290.970.269	325.633.896	112%	319.984.299	110%	320.187.743	110%	289.886.480	100%
PO9 - Socialna vključenost	230.575.691	249.088.589	108%	236.817.837	103%	223.261.481	97%	204.871.607	89%
PO10 - Vseživljenjsko učenje	232.880.534	235.656.818	101%	227.980.485	98%	211.596.258	91%	206.416.439	89%
PO11 - Učinkovita javna uprava in NVO	62.873.980	64.051.400	102%	62.005.213	99%	50.855.639	81%	47.102.616	75%
PO12 - Tehnična podpora KS	89.537.036	95.881.670	107%	95.881.670	107%	86.465.651	97%	84.063.702	94%
PO13 - Tehnična podpora ESRR	17.162.510	18.266.720	106%	18.266.720	106%	16.233.254	95%	15.480.197	90%
PO14 - Tehnična podpora ESS	12.868.044	13.551.095	105%	13.587.587	106%	12.203.212	95%	11.953.681	93%
PO15 - React EU ESRR	255.741.210	266.376.798	104%	270.492.485	106%	112.366.262	44%	85.027.080	33%
PO16 - React EU ESS	13.205.000	15.060.526	114%	8.269.256	63%	1.925.315	15%	1.065.600	8%
Skupaj OP	3.336.871.135	3.832.752.443	115%	3.624.031.306	109%	2.955.814.600	89%	2.883.280.172	86%

* Razpoložljiva sredstva/pravice porabe EKP za obdobje 2014–2020 (EU del) OP EKP.

** Odločitve o podpori zajemajo vrednost vlog za posamezen projekt, program ali javni razpis/poziv, brez neupravičenih stroškov.

*** Potrjene operacije pomenijo pogodbe o sofinanciranju oziroma odločitve o podpori, kadar je upravičenec neposredni proračunski porabnik.

**** Izplačila iz državnega proračuna, vključno s prenesenimi sredstvi na Sklad za izvajanje FI, ki pa se ne izkazujejo v bilanci prihodkov in odhodkov državnega proračuna (vir: MFeRAC, izpis na dan 7. 7. 2023 za obdobje do 30. 6. 2023).

***** Certificiranje temelji na nastalih skupnih upravičenih izdatkih (upravičeni izdatki iz državnega proračuna ter drugi javni in zasebni viri), vključujoč poenostavljene oblike uveljavljanja stroškov, zaradi česar znesek certificiranja kljub časovnemu zamiku lahko presega izdatke iz državnega proračuna.

Vir: Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi (2023)

Ministrstvo v svojem poročilu glede izvajanja evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 opozarja na tveganje glede zaključka operacij do 31. 12. 2023 (kot zaključek operacije je mišljen finančni vidik koriščenja sredstev EKP; izdatki, ki so upravičeni do prispevka skladov, so plačani najkasneje do 31. 12. 2023). Med vzroke glede tveganja za pravočasni zaključek operacij ministrstvo navaja:

- *težave zaradi pridobivanja pravic gradnje (soglasja, služnosti, pridobitev gradbenega dovoljenja ipd.),*
- *ponavljanja javnih naročil,*
- *notranje organizacijske spremembe in zmanjšanje števila zaposlenih,*
- *upravičenci se (pri infrastrukturnih projektih) srečujejo s pomanjkanjem delavcev na gradbiščih,*
- *posledice vojne v Ukrajini vplivajo na zamude pri dobavi blaga ter povišane cene energentov in/ali blaga.*

Med tvegane operacije v skupni vsoti 347.545.508,40 EUR (EU del) ministrstvo navaja (Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi, 2023):

- GOŠO 4 in GOŠO 5 na Ministrstvu za digitalno preobrazbo, in sicer zaradi težav pri izvedbi (pridobivanje soglasij, služnosti, ...).
- JR PŠ EE 2017 na Ministrstvu za okolje in prostor, in sicer morajo upravičenci zaradi poslovnega dobička v celoti vrniti sredstva (postopek vračila je v teku – zaključen bo v decembru 2023).
- Poplavna ogroženost Drave – Dravinja s Polskavo ter Poplavna ogroženost Drave – Ptujška Drava na Ministrstvu za naravne vire in prostor, in sicer zaradi težav pri pridobivanju zemljišč in gradbenih dovoljenj ter sprememb v poteku gradnje (težave z dobavljalnostjo materialov, pomanjkanje resursov) prihaja do zamude v izvajanju, višanje cen izvajalcev.
- Poplavna varnost Drave – Meža z Mislinjo na Ministrstvu za naravne vire in prostor, in sicer zaradi težav pri pridobivanju zemljišč in gradbe-

nih dovoljenj, nepredvidenih okoliščin med izvajanjem del ter višanja cen izvajalcev (predlog je, da se projekt izvede v dveh delih).

- Protipoplavna ureditev Gradašnice ter Protipoplavna ureditev porečja Selške Sore na Ministrstvu za naravne vire in prostor, in sicer zaradi težav pri pridobivanju zemljišč in gradbenih dovoljenj se projekt ne bo zaključil do konca leta 2023 (predvideno je, da se zaključi z lastnimi sredstvi v letu 2024).
- Zmanjšanje poplavne ogroženosti porečja Vipave – I. faza DRR na Ministrstvu za naravne vire in prostor, in sicer je izvedena hidravlično-hidrološka študija prikazala, da je treba pri projektu še marsikaj sprojektirati. Ravno tako izvedba javnega naročila in pridobitev zemljišč zelo zamujata (celoten projekt se prenese v izvedbo v financiranje iz Programa EKP 2021–2027).
- Nadgradnja vodovodnega sistema Pomurje B na Ministrstvu za naravne vire in prostor, in sicer se je izgradnja vodovodnega sistema začela, vendar so se pojavile zamude pri začetku izvajanja projekta (velika verjetnost, da projekt ne bo zaključen do 31. 12. 2023, ampak v letu 2024).
- Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika ljubljanskega polja na Ministrstvu za naravne vire in prostor, in sicer MOL še pridobiva okoljevarstveno soglasje in gradbeno dovoljenje za gradnjo zbiralnika C0 na odseku Brod – Ježica, možne so težave s pridobivanjem uporabnega dovoljenja in pravočasnim priključevanjem novih uporabnikov, spremembe tehnoloških rešitev na CČN Ljubljana, zamuda pri pridobivanju gradbenega dovoljenja, dodatni stroški in podaljševanje časa gradnje, potrebno še enoletno poskusno obratovanje. Prisotne zamude pri pridobivanju služnosti in gradbenih dovoljenj za gradnjo sekundarne kanalizacije, del javnosti in nevladnih organizacij nasprotuje gradnji zbiralnika C0 in poskuša ovirati gradnjo (bolj realen zaključek projekta v 2024).
- COVID 19 – Javni razpis za sofinanciranje vlaganj v infrastrukturo za krepitev odpornosti izvajalcev institucionalnega varstva, upoštevajoč de-institucionalizacijo na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, in sicer zaradi težav pri izvedbi postopka javnega naročila (izbira izvajalca, višje cene).
- Biotehnološko stičišče Nacionalnega inštituta za biologijo (BTS-NIB) na Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in inovacije, in sicer vsa javna naročila še niso zaključena, upravičenec še ni predstavil PT-ju terminski plan z načrtom oddaje ZZI, točne zneske izplačil PT težko napoveduje, saj se upravičeni stroški valorizirajo skladno z indeksom GZS, izvajalec

zamuja z deli (vsak dan zamude predstavlja potencialno tveganje za zaključek projekta v letu 2023).

V obdobju 2021–2027 so za Slovenijo na področju zelenega in digitalnega prehoda pomembni ukrepi za večjo odpornost gospodarstva in družbe, izkoriščanje novih priložnosti ter prehod v visoko produktivno, nizkoogljično in krožno gospodarstvo, in sicer za doseganje končnega cilja – kakovostnega življenja za vse. Sloveniji je v obdobju do leta 2027 – z možnostjo koriščenja do leta 2029 – na voljo 3,2 milijarde EUR evropskih kohezijskih sredstev (Republika Slovenija Evropska sredstva.si, 2023). V predlogu Evropske Komisije je **podpora** namenjena naslednjim prednostnim področjem (Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi, 2023a):

1. **Pametnejša Evropa** (inovativno in pametno gospodarsko preoblikovanje).
2. **Bolj zelena, nizkoogljična Evropa** (vključno z energetske prehodom, krožnim gospodarstvom, prilagajanjem podnebnim spremembam in obvladovanjem tveganj).
3. **Bolj povezana Evropa** (mobilnost in povezljivost IKT).
4. **Bolj socialna Evropa** (evropski steber socialnih pravic in podpora za zdravstveno varstvo).
5. **Evropa bliže državljanom** (trajnostni razvoj mestnih, podeželskih in obalnih območij ter lokalne pobude).

V naslednji tabeli je predstavljen finančni napredek po skladih in po geografski upravičenosti za obdobje od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2023 ter finančni napredek po posameznih fazah izvajanja EKP:

Tabela 6: Stanje izvajanja Programa EPK 2021–2027 po skladih in regijah: obdobje od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2023

Sklad	Regija	Pravice porabe brez tehnične pomoči*	A		B		C	
			Odločitve o podpori**		Potrjene operacije***		Izplačila iz državnega proračuna****	
			EU del (EUR)	% EU del 4/3*100	EU del (EUR)	% EU del 6/3*100	EU del (EUR)	% EU del 8/3*100
1	2	3	4	5	6	7	8	9
ESRR	Zahodna	370.648.766	1.780.000	0%	0	0%	0	0%
	Vzhodna	1.175.037.520	5.219.000	0%	0	0%	0	0%
	Skupaj ESRR	1.545.686.286	6.999.000	0%	0	0%	0	0%
ESS+	Zahodna	142.107.283	2.492.063	2%	0	0%	0	0%
	Vzhodna	469.397.522	6.433.219	1%	0	0%	0	0%
	Skupaj ESS+	611.504.805	8.925.282	1%	0	0%	0	0%
KS	Celotna SI	700.675.721	0	0%	0	0%	0	0%
	Skupaj KS	700.675.721	0	0%	0	0%	0	0%
SPP	SPP - Celotna SI	248.773.600	0	0%	0	0%	0	0%
	Skupaj SPP	248.773.600	0	0%	0	0%	0	0%
Program	Zahodna	512.756.049	4.272.063	1%	0	0%	0	0%
	Vzhodna	1.644.435.042	11.652.219	1%	0	0%	0	0%
	Celotna SI	700.675.721	0	0%	0	0%	0	0%
	SPP - Celotna SI	248.773.600	0	0%	0	0%	0	0%
	Skupaj Program	3.106.640.412	15.924.282	1%	0	0%	0	0%

* Razpoložljiva sredstva/pravice porabe EKP za obdobje 2021–2027 (EU del) – Program EKP 2021–2027.

** Odločitve o podpori zajemajo vrednost vlog za posamezen projekt, program ali javni razpis/poziv, brez neupravičenih stroškov.

*** Potrjene operacije pomenijo pogodbe o sofinanciranju oziroma odločitve o podpori, kadar je upravičenec neposreden proračunski uporabnik.

**** Izplačila iz državnega proračuna

Vir: Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi (2023)

Slovenija na podlagi Programa EKP 2021–2027 izvaja naslednje vsebine v okviru desetih prednostnih nalog (Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi, 2023):

1. Inovacijska družba znanja.
2. Digitalna povezljivost.
3. Zelena preobrazba za podnebno nevtralnost.
4. Trajnostna urbana mobilnost.
5. Trajnostna (čez)regionalna mobilnost in povezljivost.

6. Znanja in spretnosti ter odzivni trg dela.
7. Dolgotrajna oskrba in zdravje ter socialna vključenost.
8. Trajnostna turizem in kultura.
9. Trajnostni razvoj lokalnih območij.
10. Prestrukturiranje premogovnih regij.

Finančni podatki za obdobje od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2023 po posameznih prednostnih nalogah so prikazani v spodnji tabeli:

Tabela 7: Stanje izvajanja Programa EPK 2021–2027 po prednostnih nalogah: obdobje od 1. 1. 2021 do 30. 6. 2023

Prednostna naloga	Pravice porabe brez tehnične pomoči*	A		B		C	
		Odločitve o podpori**		Potrjene operacije***		Izplačila iz državnega proračuna****	
		EU del (EUR)	% EU del 3/2*100	EU del (EUR)	% EU del 5/2*100	EU del (EUR)	% EU del 7/2*100
1	2	3	4	5	6	7	8
PN 1 - Inovacijska družba znanja	707.511.069	6.999.000	1%	0	0%	0	0%
PN 2 - Digitalna poveztljivost	19.662.744	0	0%	0	0%	0	0%
PN 3 - Zelena preobrazba za podnebno nevtralnost	739.117.182	0	0%	0	0%	0	0%
PN 4 - Trajnostna urbana mobilnost	53.917.253	0	0%	0	0%	0	0%
PN 5 - Trajnostna (čez)regionalna mobilnost in poveztljivost	511.031.161	0	0%	0	0%	0	0%
PN 6 - Znanja in spretnosti ter odzivni trg dela	439.423.865	0	0%	0	0%	0	0%
PN 7 - Dolgotrajna oskrba in zdravje ter socialna vključenost	282.311.001	8.925.282	3%	0	0%	0	0%
PN 8 - Trajnostna turizem in kultura	19.661.752	0	0%	0	0%	0	0%
PN 9 - Trajnostni razvoj lokalnih območij	85.230.785	0	0%	0	0%	0	0%
PN 10 - Prestrukturiranje premogovnih regij	248.773.600	0	0%	0	0%	0	0%
Skupaj Program	3.106.640.412	15.924.282	1%	0	0%	0	0%

* Razpoložljiva sredstva/pravice porabe EKP za obdobje 2021–2027 (EU del) – Program EKP 2021–2027.

** Odločitve o podpori zajemajo vrednost vlog za posamezen projekt, program ali javni razpis/poziv, brez neupravičenih stroškov.

*** Potrjene operacije pomenijo pogodbe o sofinanciranju oziroma odločitve o podpori, kadar je upravičenec neposreden proračunski uporabnik.

**** Izplačila iz državnega proračuna

Vir: Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija, Evropski strukturni in investicijski skladi (2023)

Analiza obstoječih revizij Računskega sodišča za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020 ter poročila Ministrstva za kohezijo in regionalni razvoj je pokazala, da težave na področju uspešnosti črpanja sredstev za kohezijsko politiko obstajajo tako na nacionalni ravni kot na ravni organi-

zacij (uporabnikov). Na nacionalni ravni mora vlada ustrezno načrtovati državni proračun ter pripraviti načrt aktivnosti za čimprejšnji začetek črpanja evropskih kohezijskih sredstev. Najpogostejše in največje težave pri črpanju evropskih kohezijskih sredstev na ravni organizacij (upnikov) se pojavljajo pri infrastrukturnih projektih, in sicer zaradi težav pri pridobivanju gradbenih pravic (soglasja, služnosti, pridobitev gradbenega dovoljenja) ter objavljanja in ponavljanja javnih razpisov. Posredniški in izvajalski organi, morajo pri objavljanju javnih razpisov pozornost nameniti skladnosti ciljev in (merljivih) kazalnikov s cilji operativnega programa ter doprinosu javnega razpisa k zastavljenim ciljem programa. Določiti morajo (merljive) kazalnike in metodologijo za izračun, na podlagi katerih se bo lahko ugotovilo, ali so bile izvedene aktivnosti res tiste, zaradi katerih je nastala korist od izvedene operacije. Natančno morajo proučiti, katere podatke res potrebujejo, da bodo lahko učinkovito spremljali uspešnost izvajanja projektov. Za lažje spremljanje in primerjanje uspešnosti projektov ter morebitnega vračanja sredstev v primeru nedoseganja ciljev in (merljivih) kazalnikov, morajo biti (če se le da) poenoteni načini poročanja, upravičenci pa morajo biti zavezani k poročanju.

Za napredek Republike Slovenije je ključnega pomena *usklajeno delovanje resorjev*, ki podpirajo implementacijo regionalnih projektov na območjih regij, kot tudi učinkovito delo organov v okviru regij. Preveliko število občin otežuje njihovo širše horizontalno upravljanje in povezovanje, kar velja tudi za vertikalno povezovanje med občinami in državo. To vodi do nerešenih vprašanj glede infrastrukturne opremljenosti prostora, razvoja storitev in splošnega delovanja regij. Za uspešno in učinkovito delovanje regij je potrebno razumeti in prepoznati naloge regij ter ustrezno organizirati sodelovanje z in med njimi. Sektorska ali regionalna politika se mora zavedati pomembnosti regionalne ravni za uspešnost specifičnih nalog, ki so tesno povezane z regijami in delovati na tej ravni. Z jasnim prepoznavanjem nalog in izvajanjem politik na funkcionalnih ravneh bo lažje izvajati politike, spremljati njihovo izvajanje ter po potrebi primerno ukrepati. Pri oblikovanju zakonodaje je treba upoštevati različne izzive regij in države v smislu njihovega teritorialnega in funkcionalnega povezovanja. Naloge regij so tiste, ki lahko ustvarjajo konkurenčno prednost, ne pa regije kot take. Za nekatere zadeve je nacionalna politika primernejša, za druge so pomembne občine, za tretje regije, za četrte pa morebiti pokrajine. Manjše regije so lahko učinkovite pri drugih nalogah, medtem ko so občine za nekatere naloge bolj primerne kot regije ali država. Funkcionalne regije so lahko primerna območja za doseg funkcionalnih ciljev. V strateških in razvojnih dokumentih je potrebno vzpostaviti mehanizme za oblikovanje funkcionalnih regij ter spremljanje njihovega

razvoja in stanja. Prav tako je treba uveljaviti prostorski razvojni načrt na različnih regionalnih ravneh kot orodje za uresničevanje strateških ciljev.

Finančna sredstva *per se* tako še zdaleč ne morejo zagotoviti vseh do sedaj in v nadaljevanju omenjenih ciljev; potrebna je usklajena politika in aktivno sodelovanje različnih deležnikov, kot so zdravstveni sektor, izobraževalne ustanove, civilna družba in posamezniki. Podobno velja za druge cilje, kot so trajnostno upravljanje naravnih virov, konkurenčen in družbeno odgovoren podjetniški sektor ter varna in globalno odgovorna Slovenija. Za doseg te ciljev so potrebni ukrepi na področju zakonodaje, politične stabilnosti, institucionalne zmogljivosti, inovacij, izobraževanja, okoljske ozaveščenosti ter mednarodnega sodelovanja. Finančna sredstva so lahko le del enačbe – upoštevati je treba tudi druge dejavnike, kot so politična volja, vodenje, institucionalna reforma, usposabljanje in mobilizacija ljudi. Problem razvojnih regij v Sloveniji je večplasten. Nekateri ključni izzivi, s katerimi se soočajo, vključujejo: i) **gospodarsko neenakost**: med različnimi regijami v Sloveniji obstaja precejšnja gospodarska neenakost; glavna mesta in njihova okolica so bolj razvita in imajo večjo koncentracijo gospodarskih dejavnosti, medtem ko so nekatere podeželske in obmejne regije manj razvite; ii) **demografske spremembe**: mnoge regije se soočajo z upadom prebivalstva, zlasti zaradi migracij mladih in izobraženih ljudi v bolj urbana območja ali v tujino, kar vodi v staranje prebivalstva in pomanjkanje delovne sile, to pa omejuje gospodarski razvoj in vpliva na kakovost življenja; iii) **infrastruktura**: v nekaterih regijah je infrastruktura, kot so ceste, železnice in telekomunikacijska omrežja, slabo razvita; pomanjkljiva infrastruktura pa otežuje privabljanje naložb in razvoj gospodarskih dejavnosti; iv) **pomanjkanje inovacij**: v nekaterih regijah je opazno pomanjkanje inovativnih podjetij in institucij za raziskave in razvoj, kar omejuje diverzifikacijo gospodarstva in prehod v visokotehnološke panoge; v) **pomanjkanje podjetniške kulture**: v nekaterih regijah je prisoten manko podjetniškega duha in kulture, kar otežuje nastanek novih podjetij in ustvarjanje delovnih mest; in vi) **dostop do storitev**: v nekaterih regijah je omejen dostop do ključnih storitev, kot so zdravstvena oskrba, izobraževanje in kulturne dejavnosti, kar vpliva na kakovost življenja prebivalcev in otežuje razvoj regij. Problem razvojnih regij v Sloveniji je v medsebojni neenakomerni razvitosti, zaradi česar ne izkoriščajo vseh svojih potencialov za gospodarsko rast in socialno kohezijo. Glavni izziv razvojnih regij v Sloveniji je v zmanjšanju razlik v stopnji razvitosti med njimi ter povečanju njihove konkurenčnosti in privlačnosti za naložbe, podjetništvo, zaposlovanje, izobraževanje in kakovost življenja. Za odpravljanje kakršnihkoli izzivov je potrebno spodbujati sodelovanje med deležniki na regionalni ravni, med regijami in državo. Prav tako je pomembno izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja evropska kohezijska politika ter drugi viri financiranja za izvedbo

strateških projektov v regijah. Reševanje teh problemov zahteva celovit pristop, ki vključuje naložbe v infrastrukturo, spodbujanje inovacij, razvoj podjetniške kulture ter izboljšanje dostopa do ključnih storitev. Tudi regionalno sodelovanje in usklajevanje med regijami ter vladnimi in nevladnimi akterji so pomembni za doseg bolj uravnoteženega razvoja v Sloveniji.

Na podlagi zgornjega besedila lahko sklenemo, da je bila Slovenija povprečno uspešna v črpanju ESI skladov: Slovenija je v obdobju 2014–2020 dosegla povprečno uspešnost črpanja kohezijskih sredstev, saj se uvršča rahlo nad povprečje držav članic EU. To kaže na relativno učinkovito uporabo teh sredstev, kljub določenim zamudam in težavam. Glede težav pri implementaciji projektov sodijo med največje izzive Slovenije pri črpanju evropskih kohezijskih sredstev zapleteni postopki pridobivanja gradbenih dovoljenj, ponavljanja javnih naročil, notranje reorganizacije, kadrovske težave ter vplivi mednarodnih dogodkov, kot je vojna v Ukrajini. Te okoliščine kažejo na potrebo po bolj učinkovitem upravljanju projektov in večji fleksibilnosti v postopkih.

Po drugi strani so nekatere države, kot so Finska in Irska, v obravnavanem obdobju dosegle nadpovprečne stopnje črpanja kohezijskih sredstev, kar kaže na dobre upravljske strukture in jasne prednostne naloge pri dodeljevanju sredstev. Slovenija se pri nekaterih projektih srečuje s tveganji nepopolne izvedbe, kar povečuje možnost vračanja sredstev. Slovenski kohezijski regiji (Vzhodna in Zahodna) sta glede na višino dodeljenih sredstev usmerjeni v zmanjševanje regionalnih razlik in podpora manj razvitim območjem. Uporaba kohezijskih sredstev bo v prihodnje namenjena podpori zelenega in digitalnega prehoda ter večji odpornosti družbe. Računsko sodišče je podalo konkretna priporočila za izboljšanje črpanja kohezijskih sredstev, med drugim uvedbo centraliziranih evidenc, poenotenje kazalnikov, boljše usklajenost javnih razpisov z operativnimi programi in povezanost ciljev programov z merljivimi rezultati, kar vse skupaj prispeva k učinkovitejšemu in preglednemu izvajanju projektov.

RAZVOJNE REGIJE – PREGLED LITERATURE

Razvojne regije v Evropi so bile predmet obsežnih raziskav in analiz. Številne študije so preučevale gospodarske, družbene in politične dejavnike, ki prispevajo k razvojnim potem različnih regij v Evropi. Področje razvojnih regij zajema širok spekter raziskovalnih tem, ki zajemajo družbeno-gospodarske, politične in okoljske vidike regij, ki se razvijajo. Pri pregledu razpoložljive literature je očitno, da so objavljena dela na tem področju zelo obsežna in poglobljena. Opravljene so bile številne študije, ki se osredotočajo na različne regije po svetu in raziskujejo različne vidike razvoja. Ta obsežna literatura odraža pomen in zanimanje za razumevanje zapletenosti in dinamike razvojnih regij. Pomemben vidik literature o razvojnih regijah je količina razpoložljivih publikacij. Raziskovalci z različnih področij, vključno z ekonomijo, geografijo, sociologijo in politologijo, so pomembno prispevali k literaturi. Rezultat tega multidisciplinarnega pristopa je precejšnje število znanstvenih člankov, poglavij v knjigah, monografij in poročil, objavljenih na to temo. To bogastvo literature kaže na široko zanimanje za razvojne regije in nenehno raziskovalno delo v zvezi z njimi. Kar zadeva trende objavljanja, je mogoče opaziti, da se število objav na področju razvojnih regij nenehno povečuje. To rast je mogoče pripisati več dejavnikom, med drugim vse večji ozaveščenosti o pomenu trajnostnega in vključujočega razvoja, večji razpoložljivosti podatkov in raziskovalnih orodij ter večjemu zanimanju za razumevanje svetovnih razlik in neenakosti. Širjenje baze literature označuje razvijajočo se naravo raziskav na tem področju, saj znanstveniki še naprej raziskujejo nove razsežnosti razvoja in proučujejo inovativne pristope k reševanju razvojnih izzivov. Literatura o razvojnih regijah kaže na veliko širino in globino znanstvenega dela. Velika količina objav in visoka citiranost kažeta na

vpliv in stalno sodelovanje v akademski skupnosti. Poleg tega naraščajoče število objav kaže na dinamičnost in pomembnost raziskav na tem področju. Z nadaljevanjem raziskovalnih prizadevanj je pričakovati, da se bo literatura o razvojnih regijah še razširila in prispevala k našemu razumevanju učinkovitih strategij in politik za trajnostni razvoj.

Glede regionalnih razlik v razvoju avtorja Rodriguez-Pose, A., & Fratesi, U. (2007) v članku *Regional business cycles and the emergence of sheltered economies in the southern periphery of Europe*. *Growth and Change*, 38(4), str. 621-648 obravnava regionalne poslovne cikle in nastanek zaščitene gospodarstev na južnem obrobju Evrope. Avtorja analizirata dejavnike, ki prispevajo k razlikam v gospodarskem razvoju med regijami znotraj držav članic EU. Ugotavljata, da je prisotnost zaščitene gospodarstev, za katera so značilne nizke stopnje podjetništva in inovativnosti, pomemben dejavnik regionalnih razlik. V prispevku je poudarjen pomen obravnave teh zaščitene gospodarstev za spodbujanje uravnoveženega regionalnega razvoja. Prisotnost zaščitene gospodarstev na južnem obrobju Evrope prispeva k regionalnim razlikam v razvoju. Obravnava teh zaščitene gospodarstev je ključna za spodbujanje uravnoveženega regionalnega razvoja.

McCann Philip in Ortega-Argilés Raquel članku *Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy*. *Regional Studies*, Vol. 49, 2015 – št. 8, str. 1291-1302, obravnava koncept pametne specializacije in njene posledice za regionalno rast v Evropski uniji. Avtorja razpravljata o vlogi pametne specializacije pri spodbujanju inovacij, podjetništva in gospodarske diverzifikacije na regionalni ravni. Trdita, da lahko strategije pametne specializacije prispevajo k zmanjšanju regionalnih razlik in povečanju učinkovitosti kohezijske politike EU. Prispevek ponuja vpogled v izvajanje in vrednotenje politik pametne specializacije v državah članicah EU. Glavna ugotovitev je, da lahko strategije pametne specializacije spodbujajo regionalno rast, zmanjšujejo regionalne razlike in izboljšujejo učinkovitost kohezijske politike EU. Izvajanje in vrednotenje politik pametne specializacije je ključnega pomena za spodbujanje uravnoveženega regionalnega razvoja. Bachtler, J., & Mendez, C. v knjigi *EU cohesion policy and European integration: The dynamics of EU budget and regional policy reform* (Routledge, 2013) ugotavljata, da kohezijska politika EU predstavlja velik del proračuna EU in je osrednjega pomena za gospodarski in socialni razvoj v številnih evropskih državah. Knjiga ponuja celovito in teoretično utemeljeno analizo razvoja kohezijske politike skozi čas, zlasti proračunske in politične dinamike reforme v obdobju 2007-2013. V okviru proračunske politike EU knjiga preučuje proces, v katerem se je oblikovala reforma kohezijske politike; opredeljuje ključne dejavnike, ki pojasnjujejo dodeljevanje sredstev, ocenjuje vlogo držav članic, Evropske komisije in Evropskega parlamenta

ter preverja, ali sta proces in rezultat skladna s pričakovanji teorij odločanja in povezovanja v EU. Knjiga temelji na obsežnih raziskavah, ki so potekale v celotni EU v obdobju desetih let, in zagotavlja nov vpogled v proces in rezultate reforme politik EU. Knjiga predstavlja izvirne raziskave v dostopni obliki in bo zanimiva za znanstvenike ter dodiplomske in podiplomske študente na področju evropskih integracij in političnih študij.

Bachtler John in McMaster Irene, *EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states*. Environment and Planning C: Politics and Space, 26(2), 2007, kritično ocenjujeta vpliv kohezijske politike EU na regionalizacijo in vlogo regionalnih institucij v Srednji in Vzhodni Evropi. Obravnavata vprašanja, ki so osrednjega pomena za tekoče teoretične razprave o vlogi regije v novih državah članicah. Ali so se pristojnosti in viri regij okrepili z njihovo udeležbo v podpornih programih EU? Ali so regije vse bolj vključene v integrirane odzive »od spodaj navzgor« na izzive regionalnega razvoja? Članek ponuja nov pogled na ta vprašanja z meddržavno analizo praktičnih izkušenj v obdobju po širitvi in podrobno oceno tehnične, spremenljive in zapletene realnosti dela s strukturnimi skladi EU. Posebnost analize je razčlenitev faz upravljanja in izvajanja programov strukturnih skladov, s čimer je poudarjena raznolika narava regionalnega sodelovanja pri strukturnih skladih. Na koncu članek postavlja pod vprašaj mnenje, da strukturni skladi gradijo regionalne strukture in kompetence ter vodijo k »močnejšim regijam«. Namesto tega trdi, da ni nobenega zagotovila, da bodo strukturni skladi nujno spodbujali regionalizacijo v Srednji in Vzhodni Evropi, vsaj v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju.

Capello Roberta, Fratesi Ugo in Resmini Laura v delu *Globalization and Regional Growth in Europe: Past Trends and Future Scenarios* (Springer 2011) po opisu novih oblik globalizacije, ki trenutno oblikujejo naš svet, in njihovih možnih prostorskih učinkov izpostavljajo evropske regije, ki so v preteklosti uspešno izkoristile globalizacijske trende, in opredeljujejo glavne razloge za njihov uspeh. Knjiga ponuja tudi perspektivno analizo z uporabo scenarijev, ki temeljijo na različnih predpostavkah o tem, kako se bodo globalizacijski trendi razvijali, in opredeljuje regionalne zmagovalce in poražence za vsak scenarij. Analiza ima veliko koristi od edinstvene podatkovne zbirke, ki med drugim vsebuje podatke o neposrednih tujih naložbah po sektorjih in poklicih na regionalni ravni Nuts-2 za vseh 27 držav EU. Zajeto je več kot desetletno obdobje, za prihodnji razvoj do leta 2020 pa so razviti scenariji.

Rodriguez-Pose, A., & Fratesi, U. (2004). Between development and social policies: The impact of European Structural Funds in Objective 1 regions. *Regional Studies*, 38(1), 97-113 obravnavata vpliv evropskih strukturnih

skladov na regionalni razvoj v regijah Cilja 1 EU. Avtorja analizirata povezavo med dodeljevanjem sredstev in socialno-ekonomskimi rezultati v teh regijah. Študija ugotavlja, da so skladi sicer prispevali h gospodarski rasti in razvoju infrastrukture, vendar je njihov vpliv na socialne politike in zmanjševanje regionalnih razlik omejen. Dokument poudarja potrebo po bolj celostnem pristopu k politikam regionalnega razvoja. Glavne ugotovitve: Evropski strukturni skladi so pozitivno vplivali na gospodarsko rast in razvoj infrastrukture v regijah Cilja 1, vendar je njihova učinkovitost pri zmanjševanju regionalnih razlik in obravnavanju socialnih politik omejena. Potreben je bolj celosten pristop k politikam regionalnega razvoja.

Bachtler, J., in Mendez, C. (2007) v članku Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural funds. *Journal of Common Market Studies*, 45(3), 535-564 kritično obravnavata upravljanje kohezijske politike EU in reforme strukturnih skladov. Avtorja analizirajo postopke odločanja in vlogo različnih akterjev, ki sodelujejo pri izvajanju kohezijske politike. Študija ugotavlja, da so reforme privedle do bolj zapletene strukture upravljanja z večjo vključenostjo nacionalnih in regionalnih organov. Centralizacija pristojnosti odločanja vendarle ostaja izziv, poleg tega pa sta potrebna boljše usklajevanje in sodelovanje med različnimi ravni upravljanja. Glavne ugotovitve: reforme strukturnih skladov so privedle do kompleksnejše strukture upravljanja kohezijske politike EU, medtem ko so nacionalni in regionalni organi vse bolj vključeni. Za učinkovito izvajanje kohezijske politike sta potrebna boljše usklajevanje in sodelovanje med različnimi ravni upravljanja.

V komentarju How do small regions in Europe achieve growth? Austin Kilroy in Roberto Ganau (januar 28, 2021) ugotavljata, da so v regijah z nizkimi dohodki, katerih dohodek je nižji od 50 % povprečja EU, imele neposredne tuje naložbe ključno vlogo pri rasti. Povezava med neposrednimi tujimi naložbami in rastjo je bila zelo trdna (statistično značilna pri 0,1 odstotka). Povečanje števila tujih naložb za 1 odstotek je povezano z 1,1-odstotnim povečanjem rasti BDP na prebivalca. Takšne regije so bile uspešne predvsem pri neposrednih tujih naložbah v proizvodne dejavnosti, logistiko, distribucijo in transport. Čeprav ni bilo vzorca glede prispevka industrije – ponekod je bila rast povezana s kmetijstvom, drugod s proizvodnjo, spet drugje s storitvami. V regijah z nizko rastjo, kjer je dohodek nižji od 75 odstotkov povprečja EU in rast nižja od 50 odstotkov, neposredne tuje naložbe niso bile dosledno povezane z rastjo. Rast je bila povezana z gradbenim sektorjem in inovacijskimi dejavnostmi. Na primer, 1-odstotno povečanje števila patentov je povezano z 0,4-odstotnim povečanjem rasti BDP na prebivalca. V regijah z visokimi dohodki, katerih dohodek presega 90 odstotkov povprečja EU, je bila rast povezana z industrijskim in gradbenim sektorjem

ter s tržnimi storitvami (informacijske in komunikacijske, finančne in zavarovalniške, nepremičninske, strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti, upravne in podporne storitve, promet, nastanitev, gostinstvo, trgovina na debelo in drobno).

Diemer Andreas, Iammarino Simona, Rodríguez-Pose Andrés in Storper Michael v članku *The Regional Development Trap in Europe*, *Economic Geography*, 98 (5), 2022 navajajo pojem »regionalne razvojne pasti«, ki se nanaša na regije, ki se soočajo z velikimi strukturnimi izzivi pri ponovnem pridobivanju nekdanje dinamike ali izboljšanju blaginje za svoje prebivalce. Koncept regionalne razvojne pasti za regije v Evropi izhaja iz pasti srednjega dohodka v mednarodni razvojni teoriji, vendar ga razširja tako, da osvetljuje pasti v državah z višjimi dohodki in na regionalni ravni. Predlagajo kazalnike, ki vključujejo gospodarsko uspešnost, produktivnost in zaposlenost regij v primerjavi z njimi samimi v bližnji preteklosti ter z drugimi regijami v njihovih državah in drugod po Evropi, da bi ugotovili, ali so regije v razvojni pasti ali pa obstaja velika nevarnost, da se vanjo kmalu znajdejo. Regije, ki se soočajo z razvojnimi pastmi, povzročajo gospodarska, družbena in politična tveganja na nacionalni ravni, pa tudi za Evropo kot celoto.

Dutt, A.K., Mookherjee, D., Thakur, R.R., Sommers, B., Benhart, J. (2020) v poglavju *Regional Development and Planning: An Overview*. V knjigi Thakur, R., Dutt, A., Thakur, S., Pomeroy, G. (ur.) *Urban and Regional Planning and Development* (Springer, Cham) podajo pregled spreminjajoče se narave regionalnega razvoja in načrtovanja s poudarkom na raziskavah med letoma 1990 in 2018. Regionalni razvoj in načrtovanje sta postala pomembno interdisciplinarno področje z aktivnimi raziskovalci – regionalisti, načrtovalci, geografi in ekonomisti, ki so na njegovi meji. Za prehod od obdobja pred letom 1990 do prvih let tega stoletja je bil značilen premik v pristopu od keynesianizma k neoliberalizmu. Ta premik spremlja tudi razširitev tradicionalne osredotočenosti na ekonomsko področje, ki vključuje družbeno in ekološko področje. Kljub temu se je pomen regionalnega razvoja in načrtovanja obnovil, saj na svetovni scenarij vpliva naraščajoča neenakost, ki povzroča lokalno gospodarsko negotovost, ki jo še povečujejo nove globalne grožnje zaradi nereguliranih trgov in podnebnih sprememb, pri čemer ne smemo pozabiti na nadaljnji vpliv finančne krize iz let 2007–2008. Pod vplivom tem, kot so nerazvitost, neenakomeren razvoj in globalizacija, se regionalni razvoj in načrtovanje nahajata sredi spreminjajočih in zahtevnih okoliščin. Med gonilne sile regionalnega razvoja in načrtovanja zdaj sodijo okoljska trajnost, tehnološke inovacije in posledice prostorskega prestrukturiranja. Regionalni razvoj in načrtovanje nista živa le na več ravneh, temveč v zadnjem času ostajata priljubljena, dokler bo gospodarska rast neuravnotežena.

Smas Lukas in Schmit Peter (Positioning regional planning across Europe, *Regional Studies*, Volume 55, 2021) ugotavljata, da številni raziskovalci trdijo, da je regionalno načrtovanje v zadnjih letih izgubilo svoj politični pomen in praktično pomembnost. Njuna študija na podlagi primerjalne analize formalnega regionalnega načrtovanja v osmih evropskih državah postavlja pod vprašaj in spreminja to stališče. Ugotavlja namreč, da so institucionalni pogoji za regionalno načrtovanje še vedno obsežni in da so se od leta 2000 prilagajali spreminjajočim se razmeram, vendar po različnih poteh v analiziranih državah. Raziskava poudarja, da je bilo v sisteme načrtovanja vključenih več oblik načrtovanja regij z večnamenskimi instrumenti načrtovanja, ki so dodatno prispevali k obstoječi dinamični in raznoliki pokrajini regionalnega načrtovanja po Evropi.

Churski Paweł, Herodowicz Tomasz, Konecka-Szydłowska Barbara, Perdał Robert v knjigi *European Regional Development: Contemporary Regional and Local Perspectives of Socio-Economic and Socio-Political Changes* (Springer 2021) ponujajo celovit pregled sodobnih vprašanj regionalnega razvoja. Poseben poudarek dajejo njegovim družbenoekonomskim in družbeno-političnim dejavnikom, ki spremljajo problem obstoječih in vse večjih razlik v stopnji regionalnega razvoja v različnih delih Evrope. Da bi diagnosticirali obseg teh razlik in nakazali glavne sile, ki povzročajo razlike v razvoju, avtorji predlagajo izvirno sistematizacijo dejavnikov regionalnega razvoja in opozarjajo na potrebo po njihovi obravnavi v okviru sodobnih družbeno-gospodarskih megatrendov. Na podlagi predlaganega pristopa k razvojnim dejavnikom avtorjik operacionalizirajo tudi koncept teritorialnega kapitala, ki je v središču regionalne prostorske politike.

Rodríguez-Pose A., Ketterer, Tobias D., *Institutional change and the development of lagging regions in Europe 2019*, *Regional studies*. V tem prispevku je ocenjeno, ali ravni in stopnja sprememb v kakovosti vlade vplivajo na regionalno gospodarsko uspešnost v Evropski uniji in zlasti v njenih regijah, ki zaostajajo v razvoju. Rezultati ekonometrične analize, ki zajema 249 regij NUTS-2 za obdobje 1999–2013, kažejo, da (1) je kakovost vlade pomembna za regionalno rast; (2) je relativno izboljšanje kakovosti vlade močno gonilo razvoja; (3) univerzalne politike za regije v zaostanku niso rešitev; (4) je izboljšanje kakovosti vlade bistveno za regije z nizko rastjo in (5) v regijah z nizkimi dohodki je pomanjkanje osnovne opremljenosti še vedno glavna ovira za razvoj. Zlasti regije z nizko rastjo v južni Evropi bi lahko imele največ koristi od izboljšanja kakovosti javne uprave, medtem ko v regijah z nizkimi dohodki v srednji in vzhodni Evropi naložbe v tradicionalne dejavnike rasti ostajajo glavni dejavniki uspešne gospodarske poti.

Rodríguez-Pose A., *Institutions and the fortunes of territories*, 2020, Regional Science Policy & Practice. Regije in mesta se nenehno soočajo s pritiski, da se prilagodijo procesom globalizacije, spremembam v industrijski proizvodnji ter novim vzorcem migracij in trgovine. Hkrati se je izkazalo, da prevladujoče razvojne politike niso dovolj sposobne odgovoriti na te izzive. Strategije, ki temeljijo na kombinaciji fizičnega in človeškega kapitala ter tehnologije, se niso uspešno spopadle z naraščajočo ozemelsko neenakostjo in njenimi zahrbtnimi gospodarskimi, družbenimi in političnimi posledicami, zato je nujno treba razumeti, zakaj prihaja do ozemeljskih razlik in zakaj se zdi, da se donosnost javnih posegov, usmerjenih v gospodarski razvoj, vse bolj zmanjšuje. Pri iskanju odgovorov so se znanstveniki usmerili v preučevanje institucij. Kljub napredku pri razumevanju vpliva institucij na razvoj pa ostajajo ključne vrzeli v znanju. V tem prispevku je pregledan nedavni napredek pri našem razumevanju vloge institucij za razvoj, razkrite so najpomembnejše vrzeli in predlagana vrsta poti za izboljšanje tega, kako lahko boljše razumevanje tega, kako institucije oblikujejo regionalni in urbani razvoj, privede do učinkovitejših razvojnih politik.

Charron N., Lapuente V., Annoni P., *Measuring quality of government in EU regions across space and time*, Regional Science 1 October 2019. Nedavne mednarodne raziskave so pokazale pozitivne posledice za države z visoko ravno »kakovosti vlade« (QoG), ki je široko opredeljena, kot so korupcija, nepristranskost in kakovost javnih storitev. Vprašanje, kako se kakovost države spreminja na podnacionalni ravni, je še vedno pogosto spregledano, zlasti pri meritvah, ki so na voljo v daljšem časovnem obdobju. Da bi ga obravnavali, predstavljamo tretji krog podatkov iz regionalne raziskave evropskega indeksa kakovosti javne uprave (EQI) korupcija (D73), Evropa (N44) upravljanje (H11); podnacionalna (R50), časovna vrsta (C22), zbranih leta 2017 in zgrajenih na podlagi mnenj 78 000 anketirancev v 193 regijah iz 21 evropskih držav. Podatki zagotavljajo več prispevkov k literaturi. Prvič – medtem ko se večina indeksov tipa QoG opira na ocene strokovnjakov, se EQI opira na ocene državljanov, ki so potrošniki javnih storitev na terenu. Drugič – podatki začenjajo kazati trende spreminjanja kakovosti življenjskih potrebščin skozi čas in med evropskimi regijami. Zato so ti podatki najobsežnejši podnacionalni podatki doslej; prikazujejo kakovost življenjskih pogojev v državah EU in med njimi v zadnjem desetletju. Na podlagi prejšnjih krogov podatkov, zbranih v letih 2010 in 2013, EQI 2017, ki je brezplačno objavljen za znanstveno uporabo, temelji na zaznavah in izkušnjah državljanov na področjih javnih storitev, kot so zdravstvo, izobraževanje in kazenski pregon. V tem prispevku so predstavljeni rezultati najnovejše raziskave, izboljšani glede na prejšnje, razprava o trendih v prostoru in času ter zanimive možnosti za prihodnje raziskave, ki jih zaznavamo v evropskih regijah.

Bourdin S., *Trappes de développement et influence de la Politique de Cohésion de l'Union européenne: une exploration géospatiale*, 2019, Belgeo. Kohezijska politika EU je leta 2009 praznovala dvajseto obletnico. Ta politika je bila vzpostavljena kot priznanje dejstva, da tržne sile niso nujno dovolj za znatno zmanjšanje ozemeljskih neenakosti. EU je vzpostavila ta instrument finančne solidarnosti med državami članicami, da bi izboljšala konkurenčnost regij z omejenimi možnostmi in odpravila regionalna neravnovesja, vendar literatura o učinkovitosti evropskih skladov ni enotna. Iz tega razloga predlagamo analizo kohezijske politike in njene vloge pri regionalni rasti z uporabo metode, razvite na področju prostorske analize, in sicer BiLISA. Rezultati kažejo, da se vpliv kohezijske politike razlikuje glede na regije EU in poudarja učinke prostorske koncentracije. Prostorske razlike v vplivu evropskih skladov na regionalno gospodarsko rast zahtevajo spremembe kohezijske politike, zlasti v korist bolj teritorialne politike.

Rodríguez-Pose A., Garcilazo E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions 2015*, Regional Studies. Namen tega prispevka je preučiti povezavo med kakovostjo lokalnih in regionalnih oblasti ter regionalno gospodarsko uspešnostjo in povezati kakovost oblasti z donosi iz strukturnih in kohezijskih skladov Evropske unije. Na podlagi primarnih podatkov o kakovosti vlade, ki jih je zbral Inštitut za kakovost vlade v kombinaciji s podatki Svetovne banke o globalnih kazalnikih upravljanja, je izveden dvosmerni panelni regresijski model s fiksnimi učinki za skupno 169 evropskih regij v obdobju 1996–2007. Rezultati analize poudarjajo pomen kakovosti vlade kot neposredne determinante gospodarske rasti in kot moderatorja učinkovitosti izdatkov strukturnih in kohezijskih skladov. Analiza ugotavlja, da tako naložbe Evropske unije, namenjene regijam, kot kakovost vlade hkrati vplivata na regionalno gospodarsko rast, vendar je nad pragom kohezijskih izdatkov – izračunanim pri več kot 120 EUR kohezijskih izdatkov na prebivalca na leto – izboljšanje kakovosti vlade veliko pomembnejša in realnejša možnost za regionalni razvoj kot dodatne javne naložbe. V številnih regijah, ki prejemajo večino sredstev iz strukturnih skladov, bi nadaljnje izboljšanje gospodarske rasti zahtevalo velike količine dodatnih naložb, če se kakovost upravljanja ne bi bistveno izboljšala.

Ketterer Tobias D., Rodríguez-Pose A., *Institutions vs. 'First-Nature' Geography - What Drives Economic Growth in Europe's Regions?* 2016, *Domestic Development Strategies Journal*. Razprava o tem, ali pri spodbujanju gospodarske rasti prevladujejo institucije ali geografija, je bila obsežna (npr. Sachs 2003 proti Rodrik et al. 2004). Večina empiričnih analiz, ki so se ukvarjale s to razpravo, se je osredotočila na svetovne države, katerih geografski in institucionalni pogoji se močno razlikujejo. Podnacionalne analize, ki so

obravnavale skupine držav z načeloma bolj podobnimi institucionalnimi in geografskimi pogoji, so bile omejene in so ponavadi poudarjale, da je geografija na podnacionalni ravni pomembnejša od institucij. Namen tega prispevka je ugotoviti, ali je temu res tako, in sicer z raziskavo, kako so razlike v institucionalnih in »prvinskih« geografskih pogojih vplivale na gospodarsko rast v evropskih regijah v obdobju 1995–2009. Pri analizi uporabljamo novo razvit nabor podatkov, ki vključuje regionalne kazalnike kakovosti upravljanja in geografske značilnosti, ter uporabljamo dvostopenjsko metodo najmanjših kvadratov (2SLS) in tehniko ocenjevanja instrumentalnih spremenljivk – posplošena metoda trenutkov (IV-GMM) s številnimi regionalnimi zgodovinskimi spremenljivkami kot instrumenti. Naši rezultati kažejo, da na regionalni ravni v Evropi vladajo institucije. Regionalni institucionalni pogoji – zlasti učinkovitost vlade in boj proti korupciji – imajo pomembno vlogo pri oblikovanju možnosti za regionalno gospodarsko rast, vendar to ne pomeni, da geografija ni pomembna. Obstajajo dokazi, da geografski dejavniki vplivajo na regionalno rast, čeprav je njihov vpliv manjši od prevladujočega vpliva institucij.

Rodríguez-Pose A., Ganau R., *Institutions and the Productivity Challenge for European Regions*, 2021, *Journal of Economic Geography*. V zadnjih desetletjih se je produktivnost dela v Evropi precej upočasnila. Predlagane so bile številne možne razlage za rešitev te »uganke« produktivnosti. V literaturi je bilo spregledano, kako kakovost lokalnih institucij vpliva na produktivnost dela. Ta članek odpravlja to vrzel z oceno, kako kakovost institucij vpliva na rast produktivnosti dela in zlasti na njene determinante na regionalni ravni v obdobju 2003–2015. Rezultati kažejo, da kakovost institucij vpliva na rast produktivnosti dela v regijah neposredno, saj izboljšanje kakovosti institucij spodbuja rast produktivnosti, in posredno, saj regionalne razlike v kakovosti institucij vplivajo na kratkoročne in dolgoročne donose človeškega kapitala in inovacij na rast produktivnosti dela.

Iammarino S., Rodríguez-Pose A., Storper M., *Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications*, 2018, *Political Economy - Development: Comparative Regional Economies Journal*. Regionalna gospodarska razhajanja so postala grožnja gospodarskemu napredku, socialni koheziji in politični stabilnosti v Evropi. Tržni procesi in politike, ki naj bi širili blaginjo in priložnosti, niso več dovolj učinkoviti. Dokazi kažejo na obstoj več različnih načinov regionalne gospodarske uspešnosti v Evropi, ki se odzivajo na različne razvojne izzive in priložnosti. Tako prevladujoče kot heterodoksne teorije imajo vrzeli pri pojasnjevanju obstoja teh različnih regionalnih poti in šibkosti konvergenčnih procesov med njimi. Potreben je drugačen pristop, ki bo okrepil najmočnejše evropske regije, hkrati pa razvil nove pristope za spodbujanje priložnosti v regijah v industrijskem zatonu in

manj razvitih regijah. V podporo takšnemu pristopu, ki smo ga poimenovali „krajevno občutljiva politika porazdeljenega razvoja“, obstaja veliko nove teorije in dokazov.

Pinho C., Varum C., Antunes Micaela, *Structural Funds and European Regional Growth: Comparison of Effects among Different Programming Periods*, 2015, European Planning Studies. Krepitev socialne, gospodarske in teritorialne kohezije je osrednji cilj Evropske unije (EU), strukturni skladi pa so glavni finančni ukrep EU za doseganje tega cilja. Do zdaj smo preživeli štiri programska obdobja; vprašanje je, v kolikšni meri so skladi EU postali učinkovitejši pri spodbujanju rasti in zmanjševanju razlik med državami članicami EU. Raziskujemo obstoj (ali ne) učinkov učenja in izboljšanja učinkovitosti po reformah regionalne politike. Študija se uporablja za podatke iz regij EU (EU12) v zadnjih programskih obdobjih, za katera so podatki na voljo. Rezultati kažejo na izboljšanje učinkovitosti skladov pri rasti v obdobju 2000–2006 v primerjavi s prejšnjim programskim obdobjem. Poleg tega je donosnost naložb skladov običajno večja v bogatejših, višje izobraženih in bolj inovativnih regijah. Nazadnje, kohezijski skupini ni uspelo pretvoriti velikih prejetih transferjev v dodatno rast.

Barbero J., Salotti S., *Improving Government Quality in the Regions of the EU and its System-Wide Benefits for Cohesion Policy*, 2022, *Journal of Common Market Studies*. Avtorji so kvantificirali učinke izboljšanja kakovosti institucij na regionalni ravni na gospodarsko rast v okviru izvajanja evropske kohezijske politike za Evropsko unijo in Združeno kraljestvo. Neposredni učinek sprememb kakovosti državne uprave je vključen v model splošnega ravnovesja za analizo ekonomskih učinkov celotnega sistema, ki so posledica dodatnih endogenih mehanizmov in povratnih učinkov. Rezultati razkrivajo pomemben neposredni učinek in znatne koristi izboljšane kakovosti javne uprave za gospodarski razvoj na ravni celotnega sistema. Majhno 5-odstotno povečanje kakovosti vlade v regijah Evropske unije poveča učinek kohezijskih naložb za do 7 % kratkoročno in 3 % dolgoročno. Natančna velikost koristi je odvisna od različnih lokalnih dejavnikov, vključno z začetno opremljenostjo z javnim kapitalom, ravni kakovosti vlade in stopnjo trajnosti v daljšem časovnem obdobju.

Charron N., Dijkstra L., Lapuente V., *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*, 2014, *Political Science, Social Indicators Research*. Ali se vidiki kakovosti javne uprave v širšem smislu, kot so korupcija, nepristranskost in kakovost javnih storitev, razlikujejo pod ravno države? Koncept kakovosti vlade in različni ukrepi za njeno ocenjevanje so postali vse bolj razširjeni v več družboslovnih disciplinah. Kakovost je povezana z gospodarskim in družbenim

razvojem, boljšimi okoljskimi razmerami in kakovostjo življenja. Čeprav se je število kazalnikov upravljanja v zadnjih letih povečalo, so še vedno skoraj vedno osredotočeni na analizo na ravni države. Poleg tega se večina kazalnikov opira na ocene strokovnjakov v nasprotju z ocenami državljanov, ki so uporabniki javnih storitev na terenu. Na podlagi predhodnega kroga podatkov, zbranih leta 2010, ta študija, za katero so bili podatki zbrani leta 2013, predstavlja nov in celovit indeks, ki zajema kakovost upravljanja za 206 regij v 24 evropskih državah. Evropski indeks kakovosti upravljanja, ki bo objavljen brezplačno za znanstveno uporabo, temelji na doslej največji raziskavi, ki se osredotoča na upravljanje na regionalni ravni; anketiranih je bilo več kot 85 000 državljanov. Predlagani instrument temelji na zaznavah in izkušnjah državljanov na področjih javnih storitev, kot so zdravstvo, izobraževanje in kazenski pregon. V prispevku so predstavljeni končni rezultati raziskave ter analiza občutljivosti in preverjanje zunanje in notranje veljavnosti.

Mohl P., Hagen T., Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, Volume 40, Issue 5, September 2010, Pages 353-365. Ta članek analizira učinke strukturnih skladov EU na gospodarsko rast in razširja obstoječo literaturo z vsaj tremi vidiki: Prvič, uporabljamo nov nabor podatkov o strukturnih skladih 126 regij NUTS-1/NUTS-2 ter natančnejše ukrepe strukturnih skladov z razlikovanjem med plačili Cilja 1, 2 in 3. Pri tem smo vključili finančno perspektivo 2000-2006, ki doslej še ni bila analizirana. Drugič, problem endogenosti v panelnem kontekstu obravnavamo tako, da identifikacijo utemeljujemo na notranjih instrumentih s pomočjo sistemske ocene GMM. Nazadnje nadzorujemo prostorske učinke prelivanja z uporabo prostorske panelne ekonometrične ocene. Naši rezultati kažejo, da zlasti plačila Cilja 1 dejansko spodbujajo regionalno gospodarsko rast, medtem ko skupni znesek Ciljev 1, 2 in 3 nima pozitivnega in pomembnega vpliva na stopnjo rasti regij EU.

Rodríguez-Pose A. in Muštra V., The economic returns of decentralisation: Government quality and the role of space 2022, *Environment and Planning*. Raziskave o učinkih decentralizacije na splošno niso upoštevale dejstva, da je ekonomska donosnost prenosa pristojnosti in virov na podnacionalni ravni oblasti močno odvisna od kakovosti prenesene oblasti. V strokovni literaturi se tudi zanemarija, da lahko na te donose podobno vplivajo avtonomija sosednjih območij in kakovost njihove vlade. V tem prispevku z analizami fiksnih učinkov panelnih podatkov in prostorskimi Durbinovimi ekonometričnimi modeli ocenjujemo, v kolikšni meri so gospodarski donosi politične in fiskalne decentralizacije v Evropski uniji med letoma 2000 in 2015 odvisni od kakovosti lokalne vlade in sosednjih regij. Rezultati kažejo, da so gospodarske koristi regionalne avtonomije večje v regijah z boljšo kakovostjo

uprave, medtem ko regije z nizko kakovostjo uprave manj rastejo, ne glede na stopnjo decentralizacije. Koristi decentralizacije se povečujejo predvsem zaradi posrednih učinkov, saj regije rastejo bolj, če so obdane z drugimi, bolj decentraliziranimi regijami, kot pa zaradi lastne stopnje decentralizacije. V vseh primerih je kakovost lokalne uprave močno gonilo rasti, ne glede na to, ali se regija obravnava posamično ali v povezavi s sosednjimi regijami.

Pape, U., Ávila, R., Pahl, J., Petrella, F., Pielinski, B., & Morera, T. (2016). Working under pressure: economic recession and third sector development in europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 36(7/8), 547-566. Avtorji trdijo, da je v Evropi mogoče prepoznati tri različne razvojne poti. To nakazuje, da obstajajo razlike v gospodarskem in družbenem razvoju različnih regij v Evropi. Študija poudarja vpliv gospodarske recesije na razvoj tretjega sektorja v Evropi.

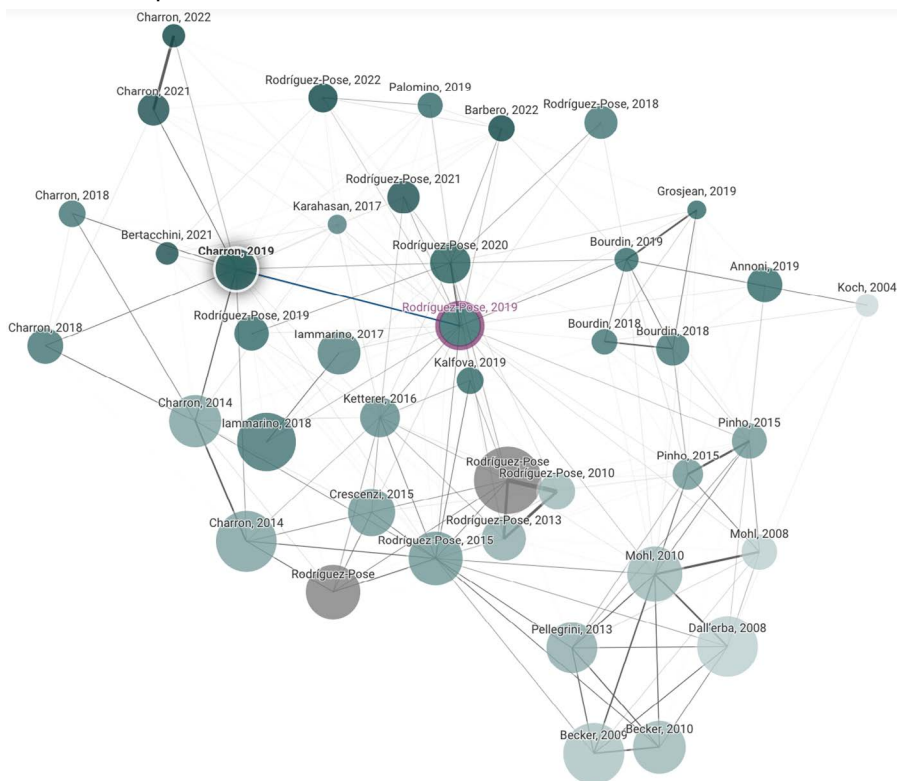
Mikhaylov, A., Mikhaylova, A., & Kuznetsova, T. (2018). Geospatial dataset for analyzing socio-economic regional divergence of european regions. *Data in Brief*, 19, 2374-2383. Avtorji razpravljajo o socialno-ekonomskih regionalnih razlikah evropskih regij. Ugotavljajo, da obalne regije evropskih držav sicer lahko izkazujejo ekstenziven razvoj ter privabljajo poselitev in naložbe, vendar je njihov prispevek k splošnemu družbeno-gospodarskemu razvoju Evrope nejasen. To nakazuje, da lahko obstajajo razlike v razvoju med obalnimi in celinskimi regijami v Evropi.

Quah, D. (1996). Empirics for economic growth and convergence. *European Economic Review*, 40(6), 1353-1375. Quah preučuje empirične dokaze o gospodarski rasti in konvergenci v Evropi. Študija ugotavlja, da je dohodkovna neenakost znotraj držav enakomerna, medtem ko se med državami morda dogaja ravno nasprotno. To nakazuje, da lahko med različnimi državami v Evropi obstajajo razlike v gospodarskem razvoju.

Gallo, J. (2004). Space-time analysis of gdp disparities among european regions: a markov chains approach. *International Regional Science Review*, 27(2), 138-163. Gallo analizira razlike v BDP med evropskimi regijami z uporabo pristopa Markovih verig. Študija vključuje regije, ki so bile sprva izključene iz prejšnjih analiz, kot sta manj razviti portugalska in grška regija. To kaže, da lahko obstajajo razlike v gospodarski razvitosti med različnimi regijami znotraj posameznih držav v Evropi.

Neumann, U., Budde, R., & Ehlert, C. (2014). Economic growth in european city regions. *Eastern European Economics*, 52(1), 79-108. Neumann in drugi preučujejo gospodarsko rast v evropskih mestnih regijah. Študija kaže, da se je gospodarski razvoj po širitvi EU morda bolj razpršil po regijah v Srednji Evropi. To pomeni, da morda obstaja trend bolj uravnoteženega gospodarskega razvoja med različnimi regijami v Evropi.

Slika 3: Mreža najpomembnejših avtorjev s področja razvojnih regij in njihove povezave



Vsako vozlišče na sliki je znanstveni članek, ki je povezan z izvirnim članekom. Dokumenti so razporejeni glede na njihovo podobnost (to ni drevo citatov). Velikost vozlišča je število citatov, barva vozlišča je leto objave. Podobni dokumenti imajo močne povezovalne črte in se združujejo v skupine. Če skušamo povzeti, je Evropa v zadnjih desetletjih doživela pomembne spremembe v regionalnem razvoju, gospodarski rasti in institucionalni kakovosti. Ključne raziskave na tem področju so osvetlile dejavnike, ki vplivajo na te spremembe in na potencialne politične odzive. Na splošno literatura kaže, da obstajajo razlike v razvojnih poteh različnih regij v Evropi. K tem razlikam lahko prispevajo dejavniki, kot so gospodarska recesija, obalna lega, dohodkovna neenakost in širitev EU. Razumevanje teh regionalnih razlik v razvoju je ključnega pomena za oblikovalce politik in raziskovalce, ki si prizadevajo spodbujati bolj uravnotežen in vključujoč razvoj v Evropi. Vpliv kakovosti vladnih struktur na regionalno gospodarsko uspešnost v Evropski uniji je ključnega pomena za regionalno rast. Zlasti regije z nizko rastjo v južni Evropi bi imele koristi od izboljšanja kakovosti javne uprave. Poleg tega se regije in mesta soočajo s pritiski, da se prilagodijo globalizaciji, industrij-

skim spremembam in migracijam. Obstaja potreba po boljšem razumevanju vloge institucij pri oblikovanju regionalnega in urbanega razvoja. Skupno gledano je kakovost institucij ključnega pomena za gospodarski in regionalni razvoj v Evropi. Izboljšanje institucionalne kakovosti lahko privede do boljše gospodarske rasti in razvoja zaostalih regij. Prav tako je pomembno razumeti, kako se regije in mesta prilagajajo zunanjim pritiskom, kot so globalizacija in migracije, ter kako institucije vplivajo na te prilagoditve. Na splošno literatura o razvojnih regijah zajema široko paleto tem, ki preučujejo gospodarske, družbene in okoljske dejavnike, ki vplivajo na rast in napredek različnih regij. Ta sklop raziskav prispeva pomembno vrednost za družbo, saj zagotavlja dragocen vpogled v procese in izzive, povezane z regionalnim razvojem, kar po drugi strani služi oblikovalcem politik in praktikom pri njihovih prizadevanjih za spodbujanje bolj uravnoteženega in trajnostnega razvoja v različnih regijah. S celovito preučitvijo dejavnikov regionalnih razlik lahko oblikovalci politik oblikujejo učinkovitejše ukrepe za odpravljanje neenakosti in spodbujanje uravnotežene rasti v različnih regijah. Poleg tega je v literaturi poudarjen pomen regionalnega sodelovanja in povezovanja pri spodbujanju razvoja.

Da bi raziskave resnično vplivale na razvojne strategije regij, je pomembno, da so tesno povezane s potrebami lokalnih skupnosti, vključujejo vse zainteresirane strani in se osredotočajo na dolgoročne cilje. Raziskovanje učinkovitosti različnih pobud za regionalni razvoj, kot so sporazumi o čezmejnem sodelovanju ali politike regionalnega povezovanja, lahko ponudi dragocen vpogled v morebitne koristi in izzive spodbujanja medregionalnih odnosov. Nadaljnje raziskave bi lahko preučile tudi vlogo lokalnih in regionalnih institucij pri spodbujanju razvoja in kako jih je mogoče okrepiti, da bi olajšali trajnostno in vključujočo rast (v ta del se umešča tudi pričujoči projekt). Poleg tega je razumevanje posledic globalizacije na regionalni razvoj ključno področje za prihodnje raziskave; raziskovanje mehanizmov, s katerimi globalizacija vpliva na različne regije, na primer prek trgovine, naložb ali migracijskih tokov, lahko ponudi pomemben vpogled v morebitne izzive in priložnosti, s katerimi se soočajo regije v vse bolj povezanem svetu. Literatura o razvojnih regijah ponuja dragocen vpogled v zapletenost regionalnega razvoja in dejavnike, ki oblikujejo njegove rezultate. Tovrstne raziskave imajo veliko vrednost za družbo, saj obveščajo oblikovalce politik in praktike pri njihovih prizadevanjih za spodbujanje pravičnejšega in trajnostnega razvoja v različnih regijah. Z nadaljnjim raziskovanjem klasifikacije razvojnih regij, razumevanjem dejavnikov razlik, preučevanjem vloge regionalnega sodelovanja in razumevanjem posledic globalizacije lahko prihodnje raziskave prispevajo k bolj ciljno usmerjenim in učinkovitim politikam ter spodbujajo uravnotežen in vključujoč regionalni razvoj.

Kljub temu obstaja več področij, ki zahtevajo nadaljnje raziskave, za izboljšanje razumevanja in omogočanje učinkovitejše razvojne strategije. Potrebno je raziskati različne pristope k opredelitvi in razvrstitvi razvojnih regij. V literaturi so prisotne različne metodologije, ki se uporabljajo za opredelitev in kategorizacijo regij na podlagi gospodarskih kazalnikov, kazalnikov družbenega razvoja ali kombinacije obeh. Nadaljnje raziskave bi lahko raziskale prednosti in omejitve različnih sistemov razvrščanja ter preučile, kako te opredelitve vplivajo na politične odločitve in dodeljevanje sredstev. Razumevanje odtenkov regionalne klasifikacije lahko privede do bolj ciljno usmerjenih posegov in politik, prilagojenih posebnim potrebam. Poglobiti se je treba v dejavnike, ki prispevajo k regionalnim razlikam v razvoju, vključno z infrastrukturo, človeškim kapitalom, naravnimi viri, upravljanjem in institucionalnimi dejavniki. Prihodnje raziskave bi morale raziskati mehanizme, s katerimi ti dejavniki medsebojno delujejo in oblikujejo trajektorije regionalnega razvoja.

Prihodnje raziskave razvojnih regij v Evropi se lahko usmerijo na številna področja, odvisno od specifičnih potreb, značilnosti in izzivov vsake regije, kot so npr. gospodarski razvoj in diverzifikacija (raziskave, ki se osredotočajo na industrijske sektorje z visokim potencialom za rast, vključno z novimi tehnologijami, zeleno energijo in inovacijami), trajnostni razvoj (preučevanje možnosti za prehod na bolj trajnostne gospodarske modele, zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, zaščito naravnih virov in spodbujanje obnovljivih virov energije), izboljšanje infrastrukture (raziskave o potrebah in možnostih za izboljšanje prometne, digitalne in energetske infrastrukture), socialno-ekonomske raziskave (preučevanje stopnje brezposelnosti, dostopa do izobraževanja, zdravstvene oskrbe in drugih ključnih socialno-ekonomskih vprašanj), kulturna in turistična promocija (raziskave potenciala za razvoj turizma, ohranjanje kulturne dediščine in promocijo lokalnih tradicij), izobraževanje in usposabljanje (identifikacija potreb po izobraževanju in usposabljanju ter iskanje rešitev za izboljšanje kakovosti in dostopnosti izobraževanja), demografske raziskave (analiza demografskih trendov, kot so staranje prebivalstva, migracijski tokovi in rodnostne stopnje), digitalna transformacija (raziskave o stopnji digitalizacije regij, potrebah po digitalni infrastrukturi in možnostih za digitalno inovacijo), varstvo okolja (preučevanje vpliva industrije na okolje, potenciala za obnovo degradiranih območij in spodbujanje biodiverzitete), zdravstvo in javno zdravje (analiza zdravstvenih potreb, dostopnosti zdravstvene oskrbe in razvoj strategij za izboljšanje javnega zdravja).

FUNKCIONALNA REGIJA IN POKRAJINA

Strategija razvoja lokalne samouprave se v zvezi z vzpostavitvijo druge ravni lokalne samouprave sklicuje na stališče OECD (OECD Territorial Reviews, Slovenija, 2011),¹⁵ po katerem bi pokrajina pomenila uvedbo novega uprav-

¹⁵ Čeprav je zaradi odsotnosti regionalne uprave težje obravnavati regionalne na resnično regionalni ravni, še zdaleč ni jasno, da Slovenija potrebuje celoten vmesni nivo državne uprave. Ustava sicer predvideva regionalno raven med občinami in centralno vlado, ki ni bila nikoli ustanovljena, predvsem zaradi nesoglasij o tem, koliko regij naj bi bilo, kje naj bi potekale njihove meje itd. Številna vprašanja obstajajo tudi glede smiselnosti regionalne ravni v državi z dvema milijonoma prebivalcev; ni tudi jasna vizija o tem, kaj naj bi regionalne vlade počele. Če regije ne bodo ustanovljene, je treba več storiti za spodbujanje sodelovanja med občinami in in se boriti proti težnjam po «lokalizaciji» regionalne politike. Pomembni izzivi so bolj kot pri oblikovanju regionalne politike povezani z njenim izvajanjem in zlasti s ključnimi vidiki upravljanja na več ravneh. Slovenija mora zlasti odpraviti vrzel v politiki na regionalni ravni, ki je povezana s pomanjkanjem regionalnih središč, vse večjo upravno vrzel na lokalni ravni, ki je povezana z občinsko razdrobljenostjo, in informacijsko vrzel pri oblikovanju politike. Poleg občinskih sprememb bi morala Slovenija okrepiti obstoječe regionalne strukture in srednjeročno razmisliti o zmanjšanju njihovega števila, namesto da ustanavlja novo upravno regionalno raven oblasti. O oblikovanju nove ravni regionalne uprave bi bilo treba razmišljati le, če obstajajo jasni ekonomski in institucionalni razlogi, kar pa v državi velikosti Slovenije ni očitno. Alternativa ustanavljanju samoupravnih regij bi bila krepitev obstoječih regionalnih institucij, da bi zagotovili resnično regionalno usmerjenost in izboljšali regionalno odločanje. Zdi se, da gre Zakon o uravnoteženem regionalnem razvoju s preoblikovanjem razvojnega sveta in uporabo pogodbenih dogovorov v to smer. Nedavne spremembe zakona naj bi Slovenijo premaknile v smer močnejših pogodbenih ureditev z uvedbo »sporazumov o razvoju regij« - pogodb med razvojnimi regijami in centralno vlado. Te pogodbe bi dopolnjevali regionalni razvojni programi, bile bi sklenjene za obdobje treh let, potrdile pa bi jih nacionalna vlada in regije. te pogodbe bi združevale sektorske projekte s pomembnimi regionalnimi učinki in projekte EU, ki se financirajo v regiji. Strateški dokumenti bi ostali večinoma enaki, vendar bi izvedbeni načrti dobili obvezen status in bi bili vključeni v nacionalni proračun. Pogodbeni dogovori lahko olajšajo tudi medsektorsko usklajevanje na nacionalni ravni. Čeprav se pogosto uporabljajo kot instrument za upravljanje medvladnih odnosov, lahko v fazi pogajanj spodbujajo tudi dialog med ministrstvi. Razviti je treba institucionalne mehanizme za zagotovitev ustrezne vključenosti sektorskih ministrstev v oblikovanje pogodb z vladno službo za lokalno

nopolitičnega sistema, kar bi zahtevalo politično in upravno infrastrukturo (voljeni predstaviški organi, pokrajinska uprava) in leta prilagajanj tako državnih institucij kot občin, pa tudi zajeten finančni, kadrovski in organizacijski napor (str. 15); zato naj bi bilo utemeljeno iskanje možnosti, da se pristojnosti občin, ki presegajo občinske okvire, organizirajo na regionalni ravni v okviru funkcionalnih regij oz. že obstoječih organizacijskih oblik, in sicer z *medobčinskim povezovanjem* ali v *upravnih okrajih*, še posebej na specifičnih področjih, kot npr. spodbujanja policentričnega razvoja, prostorskega načrtovanja, prometa, umirjanja čezmejnega vpliva večjih mest sosednjih držav in enakopravnega čezmejnega sodelovanja ter učinkovitosti in kakovosti upravljanja javnih storitev. Izvajanje teh nalog bo treba krepiti s posodobitvijo in poenostavitvijo obstoječih oblik medobčinskega sodelovanja ter s premislekom v področnih zakonodajah o bolj zavezujočih oblikah sodelovanja. Pri teritorialni organizaciji državne uprave je tako vzpostavitev upravnih okrajev kot enotne regijske strukture organiziranosti državne uprave, ki bo delovala povezano in zagotavljala kakovostne storitve (navzven kot upravne storitve in navznoter kot podporne storitve upravnim organom na lokalni ravni) prava smer razvoja. Kjer bodo možnosti za močnejše lokacijsko združevanje, se bodo kot način poslovanja različnih organov javnega sektorja na enem naslovu oblikovali tako imenovani upravni centri, ki pa imajo lahko enako ali celo večje število vstopnih točk za uporabnike storitev. Združevanje bo imelo vrsto pozitivnih učinkov tako za državljane kot tudi za državno upravo.¹⁶ Predstavniki občin so zahtevali, naj strategijo razvoja lokalne samouprave do leta 2020 sprejme Državni zbor, vendar jo je na koncu sprejela vlada (kljub neusklajenosti z združenji občin). Te vladni strategiji med drugim očitajo premajhno določnost glede ustanovitve pokrajin in decentralizacije države ter kršenje ustavnega koncepta lokalne samouprave.¹⁷ Kljub številnim dobrim izhodiščem¹⁸ strategije je razumljivo ostala brez učinkovitejših rezul-

samoupravo in regionalno politiko in regionalnimi razvojnimi agencijami. OECD (2011), OECD Territorial Reviews: Slovenia 2011, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120570-en>

16 Javna uprava 2020, Strategija razvoja javne uprave 2015–2020, Ljubljana, 29. 4. 2015.

17 <https://radiostudent.si/politika/offsjajd/strategija-razvoja-lokalne-samouprave-do-lesta-2020>

18 Dobra je tudi ugotovitev strategije, da »vse več prebivalcev živi v urbanih naseljih, zato je sodobna paradigma, na katero opozarjajo tudi mednarodne organizacije, ne le urbanizacija, pač pa predvsem *povezovanje mest in somestij s podeželjem*. Upravnopolitična organiziranost mora biti prilagojena politiki prostorskega razvoja Slovenije in uresničevanju trajnostne urbane strategije, kjer so v *urbana območja vključena tudi naselja, ki so z mestom funkcionalno povezana*. Glede na razdrobljenost slovenskih občin to nujno pomeni tudi sodelovanje občin čez območja njihovih lastnih teritorialnih meja ter priznanje *vplivnega območja urbanih funkcij*. Urbani razvoj je eden ključnih stebrov Strategije prostorskega razvoja Slovenije, ki poudarja krepitev vloge mest za podporo policentričnemu sistemu poselitve Slovenije. Za doseganje tega cilja pa je (trenutno) veljavni okvir enajstih mestnih občin preširok, saj so med sedanjimi mestnimi občinami nekatere, ki vloge širšega gravitacijskega središča ne upravičujejo, zato je treba preveriti izpolnjevanje pogojev za status sedanjih mestnih občin. Pomembnejša urbana središča kot zaposlitvena središča v primerjavi z gravitacijskim zaledjem so gonilo gospodarskega in splošnega družbenega razvoja. Taka večja

tatov v praksi. K temu je verjetno dodatno botroval zapis strategije »občin dveh nivojev/hitrosti«, oziroma »dvo-tipski model temeljnih enot lokalne samouprave tako, da bi razdelili občine na dve vrsti in jih poudarjeno razlikovali po naboru pristojnosti, pri čemer bi mestne občine opravljale določene pristojnosti in naloge tudi za prebivalce drugih, ne-mestnih občin« (str. 13). Po uveljavitvi ZLS je bilo nekaj neuspešnih zakonodajnih poskusov, s katerimi so se poskušale opredeliti dodatne naloge oziroma pristojnosti mestnih občin. K neuspešnosti poskusov je botrovalo več razlogov:

- Ustava RS jasno določa, da gre pri prenosu pristojnosti na mestno občino za tiste državne naloge, ki se nanašajo na razvoj mest, ne pa kakršne koli druge državne naloge.
- Pri dosedanjih poskusih širitve pristojnosti mestnih občin ni bilo mogoče opredeliti, katere državne naloge (in v kakšnem obsegu) so po svoji narave take, da jih je kot izvirne mogoče prenesti zgolj na mestne občine, ter pri tem opraviti jasno razmejeitev s tistimi nalogami, ki jih morajo opraviti državni organi.
- Neuspešni so bili poskusi za določitev pristojnosti mestnih občin v razmerju do pokrajine in do drugih občin v okolici mestne občine. Mestne občine bi lahko imele poleg pristojnosti lokalnega pomena, ki so izvirne pristojnosti občin, še veliko število pristojnosti širšega – regionalnega in tudi državnega pomena.

Strokovna literatura pozna tri skupine možnih definicij mestnih občin: (i) količinska se nanaša na število prebivalcev, (ii) zgodovinska temelji na poimenovanju mest in išče nastanek urbanih območij v trških in podobnih mestnih pravicah in (iii) kot kriterij uporablja gospodarsko vlogo urbanih središč in poudarjeno ekonomsko vlogo mest v razvoju. Najbolj aktualna gradiva (iv) OECD kot motor razvoja ne favorizirajo več izključno mest, temveč dialog med urbani in zalednimi območji¹⁹ (str. 13). Kot zapisano, dvo-tipski model občin, medobčinsko povezovanje, upravni okraji in drugi novi koncepti lokalne samouprave, združeni s postopkom sprejemanja strategije, so bili očitno preveč »hitri« v danem trenutku – še posebej ob dejstvu, da ni narejene analize primernosti nalog, ki bi bile lahko dane ali prenesene na drugačne oblike upravljanja ali delovanja.

Čeprav ustavna določba o pokrajini še ni zaživela na zakonodajni ravni po toliko letih od njenega sprejema, ni mogoče kar opustiti tega ustavnega do-

mesta, ki pa vedno ne sovpadajo z administrativnim statusom mestne občine, bi morala imeti vodilno vlogo v celotni razvojni regiji. Razvojno gledano bi bilo treba za uresničitev trajnostnega urbanega razvoja ter sobivanja mest in podeželja vlogo nekaterih mest okrepiti. Pri tem ni nujno, da gre za upravno-administrativne spremembe konkretnih mest, pač pa za programe iz različnih sektorskih politik«.

19 Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development, OECD, 2013.

ločila, še posebej, ker težava leži ne v pokrajini sami po sebi, pač pa v manku analize njenih pristojnosti, nalog, glede na ugotovljeno dejansko stanje, v razmerju do občin na eni in države na drugi strani. Pokrajine temeljijo na načelu decentralizacije oblasti kot sestavini načela delitve oblasti ljudstva, izhaja iz decentralizacije oblastnih funkcij in prenosa upravljanja pomembnejšega dela javnih zadev ter javno finančnih sredstev z državne na lokalno raven v skladu z načelom subsidiarnosti, pri čemer bi pokrajine naloge iz svoje pristojnosti opravljale samostojno, v skladu z ustavo in zakoni, v korist svojih prebivalcev, v skladu z načeli lokalne samouprave, ki jih opredeljuje ustava in načelih, ki so v pravni red Republike Slovenije vgrajene z Evropsko listino lokalne samouprave (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Uradni list RS - Mednarodne pogodbe, št.15, Uradni list RS, št.57/96). Tako kot pri funkcionalnih regijah je tudi pri pokrajinah cilj predvsem (poleg fiskalne tudi) funkcionalna (opravljanje zadev splošnega pomena, ki pospešujejo razvoj celotnega območja) in teritorialna decentralizacija upravljanja. Zaradi raznolikosti nalog in glede na različne zmožnosti občin, bi bilo treba (tako kot tudi občinam) pokrajinam prepustiti, da posamezne naloge širšega pomena ob upoštevanju interesov in svojega prebivalstva opredelijo kot svoje naloge s svojimi predpisi.

Lokalne zadeve širšega pomena so naloge, za katere je generalno pristojna pokrajina že na podlagi ustave. Po vsebini pa so lokalne zadeve širšega pomena zlasti na področjih zagotavljanja javnih služb pokrajinskega pomena ter nalog, ki so v zakonu določene kot naloge v pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti, torej ali občin ali pokrajine, so pa po svoji naravi lokalne zadeve širšega pomena ker so skupne območjem več občin in presegajo njihove finančne zmožnosti. Pogosto se te naloge ne izvajajo, ker po obstoječi ureditvi ni institucionalnega nosilca, ali pa jih izvajajo le mestne in nekatere večje občine. Naloge regionalnega pomena po svoji naravi niso lokalnega pomena, niso pa tudi državnega pomena; so torej vmesnega – regionalnega pomena. Delovna področja nalog pokrajine so bila po neuspelem predlogu zakona o pokrajinah (EPA: 1472 – IV)²⁰ iz leta 2007 opredeljena tako, da pokrajina:

1. **Na področju regionalnega razvoja:** določa cilje regionalnega razvoja in zagotavlja skladen razvoj celotnega območja pokrajine ter zagotavlja koherentnost oblikovanja regionalnih razvojnih politik s Strategijo razvoja Slovenije, sprejema regionalni razvojni program in ukrepe za izvajanje regionalnega razvojnega programa.

20 https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran/lut/p/z/1/jY_BCoJAFEW_xYVb31OxrJ-0SGMRapLNjSmUVBHximhr09oVZT4dvdyzoUHFDKgbf6oeK4q0eb1mM90c5Gr0CNhYGL-gBC5Gx_AQk62Prr-E0xdgxQ5GG8vfJ2hjkphA5_j45zyc508AdHqeAOW1KN6vem1huxyoZDc-mmTTucqxLpbp-raOOwzAYXAheM-MqGh1_KaXoFWSfJHRNmmmbPHTt5mvYCc9LReA!!/dz/d5/L2dBiSEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C12565D400354E68C125731A002646CA&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc

2. **Na področju okolja in prostora:** sprejema prostorske akte za načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena, sprejema stanovanjski program za izvajanje stanovanjske politike regionalnega pomena, zagotavlja sredstva za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj in stanovanjskih stavb ter ustanovi pokrajinski stanovanjski sklad, izvaja zemljiško politiko regionalnega pomena, sprejema in izvaja programe varstva okolja, varstva naravnih vrednot in programe upravljanja voda za izvajanje gospodarske javne službe upravljanja voda ter sprejema ukrepe varstva narave.
3. **Na področju prometa:** sprejme načrte razvoja prometnega sistema v pokrajini in izvaja programe ukrepov na področju cestnega prometa, gradi in vzdržuje pokrajinske ceste regionalnega pomena, določa prometno ureditev na pokrajinskih cestah in površinah za mirujoči promet pokrajinskega pomena, izvaja naloge preventive in vzgoje v cestnem prometu ter ureja plovbo na celinskih vodah.
4. **Na področju gospodarstva:** sprejema programe razvoja gospodarstva, načrtuje politiko spodbujanja razvoja turizma in zagotavlja izvajanje ukrepov za spodbujanje podjetništva in turizma, sprejema energetski koncept pokrajine, koordinira lokalne energetske koncepte in izvaja programe uveljavljanja obnovljivih virov energije in učinkovite rabe energije.
5. **Na področju kmetijstva:** sodeluje pri načrtovanju strukturne kmetijske politike in izvaja ukrepe državnih pomoči regionalnega pomena ter sodeluje pri pripravi programa za razvoj podeželja in ribištva.
6. **Na področju visokega šolstva in razvoja:** sprejema programe razvoja visokega šolstva in raziskav regionalnega pomena.
7. **Na področju vzgoje in izobraževanja ter športa:** sprejema in izvaja regionalne programe razvoja šolstva in športa ter na posameznih področjih vzgoje in izobraževanja ter športa določa izvajalce programov, ustanavlja in financira vzgojne izobraževalne zavode ter zavode s področja športa.
8. **Na področju zdravja:** sprejema in izvaja program zdravstvenega varstva, ustanavlja regionalne javne bolnišnice in zagotavlja njihove mreže na območju pokrajine, sprejema programe na področju preprečevanja uporabe prepovedanih drog in obravnave uživalcev prepovedanih drog, programe njihovega zdravljenja in socialne rehabilitacije, zagotavlja izvajanje ukrepov na področju javnega zdravja, usklajuje nujno medicinsko pomoč, zagotavlja izvajanje specialističnega zdravljenja, ustanovi svet za zdravje in zavod za zdravstveno varstvo.
9. **Na področju dela, družine in socialnega varstva:** načrtuje in organizira socialnovarstvene storitve in programe s področja dela, družine in soci-

alnega varstva, in sicer: socialno preventivo, prvo socialno pomoč, osebno pomoč in pomoč družini na domu, institucionalno varstvo odraslih s posebnimi potrebami in starejših oseb, storitev varstvo, vodenje in zaposlitev pod posebnimi pogoji, organizira varstvo otrok, prikrajšanih za normalno družinsko življenje, ter zagotavlja svetovanje in organiziranje pomoči posameznikom s težavami v duševnem zdravju, žrtvam nasilja, odraslim s posebnimi potrebami, osebam z različnimi oblikami zasvojenosti, storilcem kaznivih dejanj; skupaj z državo soustanovi center za socialno delo in zagotavlja dejavnost centrov za socialno delo na svojem območju ter zagotavlja pravico do izbire družinskega pomočnika.

10. **Na področju kulture:** sprejema program razvoja kulturnih dejavnosti in izvaja ukrepe za zagotavljanje javnega interesa za kulturo, zagotavlja naloge območnih knjižnic, regionalne naloge sklada za kulturne dejavnosti in ustanavlja javne zavode na področju kulture (pokrajinski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratorska središča, zavod za upravljanje dediščine in spomenikov).
11. **Na področju zaščite in reševanja:** sprejema programe in izvaja ukrepe zaščite in reševanja, usmerja osebno in vzajemno zaščito z organiziranjem svetovalne službe, določa posebne ukrepe varstva pred požarom ter razglašča povečano požarno ogroženost in zagotavlja prenos opozoril, napotil ali prepovedi prebivalstvu med povečano požarno ogroženostjo in ob velikih požarih, organizira, opremlja in vodi sile za zaščito, ocenjuje ogroženost zaradi naravnih in drugih nesreč na območju pokrajine ter načrtuje izvajanje zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah ter ocenjuje škodo, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče, sprejme z zakonom določene ukrepe za varstvo pred utopitvami.

Pokrajina tudi načrtuje in izvaja ukrepe za integracijo tujcev in beguncev, zagotavlja mrežo pomoči pri integraciji in ureja in opravlja druge naloge regionalnega pomena, ki se določijo z zakonom. Zaradi uravnoteženega prenosa nalog regionalnega pomena, pomembnih za izvajanje razvojnih ciljev pokrajine, je predlog zakona določal tudi programe in ukrepe, ki bi jih pokrajina sprejemala in zagotavlja na posameznih področjih javnih zadev kot izhodišča za izvedbo prenosa teh nalog s področno zakonodajo oziroma s posebnim zakonom v pristojnost pokrajin. Država bi lahko z zakonom prenesla na pokrajine v opravljanje posamezne upravne naloge iz državne pristojnosti. To je odločanje v upravnih zadevah iz državne pristojnosti na prvi stopnji, ki jih sedaj opravljajo upravne enote, pa tudi druge upravne naloge iz državne pristojnosti, če bi bilo tako določeno s področnim zakonom ali bi bil z zakonom opravljen prenos posamezne naloge iz državne pristojnosti.

6. poglavje

RAZVOJNE REGIJE V SLOVENIJI

Splošni cilji spodbujanja skladnega regionalnega razvoja so v povečanju gospodarskega, okoljskega in družbenega kapitala v razvojnih regijah ter povečanje njegove učinkovitosti v smislu konkurenčnosti gospodarstva, kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov, v odpravi strukturnih težav problemskih območij in zmanjševanju njihovega razvojnega zaostanka ter v uresničevanju in kreptvi razvojnih potencialov slovenskih razvojnih regij z mednarodnim teritorialnim sodelovanjem. Medtem ko so razvojne regije²¹ nastale na osnovi statističnih enot za spremljanje in spodbujanje regionalnega razvoja v Sloveniji,²² so pokrajine predvidene kot druga raven lokalne

21 Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – UPB, 97/10, 21/18 – ZNÖrg in 117/22) določa, da je »regija je geografsko, urbano ali kako drugače povezano območje dveh ali več lokalnih skupnosti, ki z vidika varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami predstavlja celoto«. Regije po tem zakonu niso identične z razvojnimi regijami, saj je je 13, ne 12.

22 Statistične regije Slovenije so ena izmed teritorialnih ravni, za katere Statistični urad RS zbira in izkazuje statistične podatke. Regionalni podatki se uporabljajo za podporo regionalnemu razvoju, pri strokovnem načrtovanju in merjenju učinkov regionalne politike ter za družbenogospodarske analize. Od leta 1990 do 1994 je bilo v Sloveniji 62 občin, imenovanih tudi komune, povezanih v 12 medobčinskih skupnosti. Že ime samo nakazuje, da so bile že takrat težnje po združevanju manjših teritorialnih enot v večja interesna območja. Statistični urad RS je leta 1995 uvedel statistične regije in ohranil potek meja in poimenovanje po 12 medobčinskih skupnostih. 18. decembra 2013 je bila objavljena spremenjena Uredba o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS). Uredba se glede pošiljanja statističnih podatkov Komisiji (Eurostatu) uporablja od 1. januarja 2015 dalje. Slovenija s spremenjeno uredbo uveljavlja naslednje spremembe: 1. Spremembo imen dveh statističnih regij: - notranjsko-kraška statistična regija se preimenuje v primorsko-notranjsko, - spodnjeposavska statistična regija se preimenuje v posavsko. 2. Spremembo mej štirih statističnih regij: savinjske, posavske, osrednjeslovenske, zasavske. Pomurska, podravska, koroška in obalno-kraška regija niso imele nobenih prostorskih sprememb. Členitev teritorialnih enot v Republiki Sloveniji urejata nacionalni standard - Standardna klasifikacija teritorialnih enot (SKTE) - in skupna klasifikacija statističnih teritorialnih enot v Evropski uniji (NUTS). Klasifikacija NUTS daje prednost upravnim razdelitvam teritorija. Za razdelitev teritorija se

samouprave, ki bi imela lastne organe, pristojnosti in sredstva za opravljanje nalog lokalnega pomena. Vlada Republike Slovenije je že v preteklosti predlagala zakon o pokrajinah, ki bi ustanovil pokrajine na podlagi naravnih, kulturnih, gospodarskih in zgodovinskih dejavnikov. Cilj je bil okrepiti decentralizacijo, subsidiarnost in demokracijo v državi ter zmanjšati razlike v razvitosti med regijami. Pokrajine bi bile tudi primerne za črpanje evropskih sredstev in sodelovanje z drugimi evropskimi regijami. Razvojne regije in pokrajine kot enote lokalne samouprave sta torej dva različna koncepta, povezana z upravljanjem in upravo območij v državi. Razvojne regije se nanašajo na prizadevanja in strategije, usmerjene v spodbujanje gospodarske rasti, izboljšanje infrastrukture in dvig življenjskega standarda v različnih regijah države. Osredotočajo se na zmanjšanje regionalnih razlik, privabljanje naložb, ustvarjanje delovnih mest in spodbujanje trajnostnega razvoja po vsej državi. Razvojne regije vključujejo izvajanje politik, pobud in investicij za izboljšanje določenih regij ter zagotavljanje njihove dolgoročne blaginje. Pokrajine se po drugi strani, kot enote lokalne samouprave, nanašajo na vzpostavitev regionalnih administrativnih enot z določenimi pristojnostmi in odgovornostmi znotraj splošne upravne strukture države. Pokrajine so srednja raven uprave med centralno vlado in lokalnimi občinami. Pokrajinam so dodeljene določene pristojnosti in odgovornosti za upravljanje ter upravljanje lokalnih zadev. Obseg pristojnosti in odgovornosti pokrajin kot enot lokalne samouprave se lahko razlikuje glede na pravno ureditev in upravno strukturo države. Običajno vključujejo pristojnosti za sprejemanje odločitev glede regionalnega načrtovanja, prometa, izobraževanja, zdravstva, kulturnih zadev in drugih regionalno specifičnih zadev. Pokrajine imajo lahko izvoljene regionalne svete ali skupščine, ki zastopajo interese lokalnega prebivalstva, ter regionalne izvršne organe ali guvernerje, ki nadzorujejo izvajanje regionalnih politik. Čeprav sta koncepta razvojne

najpogosteje uporabljajo normativna in analitična merila. **Normativne regije** izražajo politično voljo (velikost tovrstnih teritorialnih skupnosti je izražena s številom prebivalstva, ki je zmožno učinkovito in gospodarno reševati pomembna vprašanja, skladno z zgodovinskimi, kulturnimi in drugimi dejavniki). **Analitične regije** (imenujejo jih tudi funkcionalne) so opredeljene skladno z analitičnimi zahtevami in povezujejo območja s skupnimi geografskimi (npr. enaka nadmorska višina, enak tip prsti) ali socialno-ekonomskimi značilnostmi (homogenost ali komplementarnost regionalnih ekonomij). Klasifikacija NUTS, ki je bila vzpostavljena za statistične namene, temelji na upravnih (institucionalni) razdelitvi teritorialnih enot predvsem zaradi praktičnih razlogov (dosegljivost podatkov in uveljavljanje regionalnih politik). Klasifikacija NUTS daje prednost regionalnim enotam splošnega značaja. Klasifikacija NUTS je hierarhično razdeljena na tri ravni. Tako imamo Kohezijski regiji NUTS 2 (2), statistične regije NUTS 3 (12) in občine SKTE 5 (212). https://sl.wikipedia.org/wiki/Statisti%C4%8Dne_regije_Slovenije. Razvojna regija po 6(2). členu ZSRR-2 obsega občine, ki so vključene v teritorialno enoto NUTS 3 v okviru *statistične* teritorialne členitve Republike Slovenije, določene z Uredbo Komisije (EU) št. 1319/2013 z dne 9. decembra 2013 o spremembi priloge k Uredbi (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS) (UL L št. 342 z dne 18. decembra 2013). Slovenija je razdeljena na 12 statističnih regij: Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Posavska, Zasavska, Posavska, Osrednjeslovenska, Primorsko-notranjska, Goriška, Obalno-kraška in Gorenjska.

regije in pokrajine kot enote lokalne samouprave povezana, imata različne namene. Medtem ko se prve osredotočajo na spodbujanje gospodarske rasti in izboljšanje splošne blaginje v različnih regijah (z ukrepi kot so naložbe v infrastrukturo, širjenje raznolikosti oz. diverzifikacija industrije, podpora inovacijam ter izobraževanje in razvoj veščin), se druge osredotočajo na decentralizirano upravljanje prek podeljevanja pristojnosti pokrajinam za sprejemanje odločitev in upravljanje lokalnih zadev.

Slovenija je razdeljena na **dve kohezijski regiji**: Zahodno in Vzhodno, ki sta sestavljeni iz **dvanajstih razvojnih regij**. Kohezijska regija Zahodna Slovenija združuje štiri razvojne regije (Goriško, Gorenjsko, Osrednjeslovensko in Obalno-Kraško), kohezijska regija Vzhodna Slovenija pa povezuje osem razvojnih regij (Jugovzhodno Slovenijo, Koroško, Pomursko, Podravske, Primorsko-notranjsko regijo, Posavsko, Savinjsko in Zasavsko). Za sedemletno programsko obdobje se v vsaki razvojni regiji pripravi regionalni razvojni program (RRP), ki je temeljni strateški in programski dokument na regionalni ravni. Z njim se uskladijo razvojni cilji v regiji ter določijo instrumenti in ocenijo viri za njihovo uresničevanje. Izvedbeni dokument RRP je dogovor za razvoj regije (DRR), ki se sklepa za obdobje štirih let. DRR vključuje regijske in sektorske projekte, ki so ključni za razvojni preboj in razvojno specializacijo regije. Slovenija postopoma napreduje na področju kakovosti življenja in gospodarskega razvoja, zmanjšujejo se tudi pritiski na okolje; kljub temu na številnih področjih gospodarskega, družbenega in okoljskega razvoja, še vedno precej zaostaja za najrazvitejšimi državami, pri čemer so zaostanki posameznih regij seveda (tudi ne-) upravičeno različni.

Nadaljnje razvojne možnosti omejujejo tudi nizka produktivnost, neprilagojenost demografskim spremembam, nadaljnje čezmerno obremenjevanje okolja in nizka učinkovitost države pri spodbujanju razvoja. Izjemno pomembna za izrabo razvojnih potencialov je tudi vpetost Slovenije v mednarodno poslovno in družbeno-politično okolje. Odmik od začrtane smeri regionalnega razvoja predstavljajo tudi prostorska gibanja, ki se kažejo v veliki zgoščenosti prebivalstva, delovnih mestih, raziskovalnih in razvojnih dejavnosti, izobraževalnih organizacijah in visoko izobraženem prebivalstvu predvsem v osrednjeslovenski statistični regiji. Razlike v gospodarski razvitosti med regijami v Sloveniji so ob mednarodni primerjavi sicer majhne. Še vedno pa v nekaterih regijah, predvsem na vzhodu Slovenije, kazalniki regionalnega razvoja (indeks razvojne ogroženosti) precej odstopajo od nacionalnega povprečja. Hitrejši in skladnejši razvoj Slovenije bi lahko dosegli tudi z zmanjševanjem razvojnih ovir, spodbujanjem sinergij med sektorskimi cilji in ukrepi v prostoru, usklajevanjem sektorske razvojne vizije z regionalno in lokalno ravni in boljšim upravljanjem z razvojnimi potenciali na regionalni in lokalni ravni. Razvojne regije niso pokrajine in nimajo nepos-

redno voljenih predstavnikov, so pa v vsaki izmed njih vzpostavljene institucije regionalne politike, ki opravljajo svoje poslanstvo in naloge po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16 in 18/23 – ZDU-1O, v nadaljevanju: ZSRR-2). Te institucije so: *razvojni svet regije*, ki je organ odločanja; *svet regije*, ki ga sestavljajo župani vseh občin v regiji; *regionalna razvojna agencija*, ki je strokovna institucija za pripravo, usklajevanje, spremljanje in vrednotenje regionalnega razvojnega programa; ter druge razvojne institucije v večinski javni lasti. Dvanajst razvojnih ciljev strategije ne more biti doseženih le s finančnimi sredstvi, saj so ti cilji kompleksni in zahtevajo širši spekter ukrepov ter dejavnikov. Finančna sredstva so zagotovo pomembna za izvajanje politik in programov, vendar pa je za uresničevanje teh ciljev potrebno tudi celovito in usklajeno delovanje na več področjih. Na primer, cilji, kot je zdravo in aktivno življenje, zahtevajo celovit pristop, ki vključuje izobraževanje, promocijo zdravja, dostopnost do zdravstvenih storitev, spodbujanje telesne aktivnosti in zdravega načina življenja.

ZSRR-2 z namenom spodbujanja skladnega regionalnega razvoja določa način medsebojnega usklajevanja države in občin pri načrtovanju na politike in izvajanju nalog regionalnega razvoja dejavnosti in opravljanje nalog v razvojni regiji ter ukrepe regionalne politike. Nastanek zakona je pogojeval obstoj znatnih regionalnih razlik med slovenskimi občinami in regijami na nekaterih gosto naseljenih območjih, v katerih je večji del prebivalstva, delovnih mest in gospodarskih subjektov, ter v obsežnih predelih, ki jih zaznamujejo manjša razvitost, redka poselitve in šibke razvojne možnosti. Takratni predlog zakona je izhajal iz bruto domačega proizvoda, osnove za dohodnino na prebivalca v različnih regijah, delovnih mest, brezposelnosti, strukture prebivalstva in njegove izobrazbe, visokošolskega izobraževanja, znanstveno raziskovalnih organizacij, razlik v fizični infrastrukturi in onesnaženosti okolja. To so hkrati tudi kazalniki, ki najbolj vplivajo na gibanje indeksa razvojne ogroženosti. Za namene upravljanja in vodenja razvoja ni več potrebno, da je definicija regije omejena na specifično geografsko območje. Vedno bolj se ugotavlja, da težave, povezane z določenim prostorom, niso nujno omejene na upravne meje. To vključuje oskrbo s pitno vodo, ohranjanje naravnih vrednot, zaščito pred poplavami in številne druge izzive.

Takratni predlog zakona ZSRR-2²³ je izhajal iz dejstva tesno medsebojno povezanih procesov med regionalno politiko in ustanavljanjem pokrajin ter

23 Spremembe regionalne politike in ustanavljanje pokrajin sta medsebojno povezana procesa, ki se dopolnjujeta, krepitev institucionalne sposobnosti razvojnih regij pa ena izmed prioritet, ne glede na odločitve o ustanavljanju pokrajin. V obdobju do ustanovitve pokrajin in njihovega celovitega delovanja bodo razvojne regije osnovna raven spodbujanja regionalnega razvoja. Z ustanovitvijo pokrajin bo dosežena optimalna regionalizacija in decentralizacija države, kar zahteva vzpostavitev ravnovesja med štirimi vidiki decentralizacije in sicer: teritorialno, politično, upravno in

predvidel razvojne regije kot osnovno raven spodbujanja regionalnega razvoja v obdobju do ustanovitve pokrajin in njihovega celovitega delovanja. Regionalni razvoj je bil predviden kot proces pospešitve ustanovitve pokrajin s katerimi naj bi bila dosežena optimalna regionalizacija in decentralizacija države. Regionalna politika se v izhodišču načrtuje glede na strategijo razvoja Slovenije (5[2]. člen ZSRR-2); Strategija razvoja Slovenije 2030 z osrednjim ciljem »Slovenija, država kakovostnega življenja za vse« in 12 razvojnimi cilji je krovni okvir razvoja države, ki mu sledijo področne oziroma sektorske strategije, regionalne in občinske strategije ter tudi programi in operativni izvedbeni ukrepi. Za uresničevanje razvojnih ciljev strategije²⁴ je potrebno celovito pristopanje, ki vključuje kombinacijo finančnih sredstev, politične volje, ustrezne zakonodaje, institucionalnih reform, izobraževanja, osveščanja in sodelovanja med različnimi deležniki. Ti cilji torej niso le finančni, ampak zajemajo tudi socialne, okoljske, kulturne in institucionalne vidike razvoja; zahtevajo tudi sodelovanje, usposobljenost in učinkovitost vseh deležnikov v družbi – če je pri prebivalcih govora o njihovih pravicah in obveznostih, je govora pri državnih in drugih organih o njihovih pristojnostih oziroma javnih pooblastilih. Nekateri cilji so povezani tudi z globalnimi cilji trajnostnega razvoja, ki jih je Slovenija sprejela kot del svoje odgovornosti do okolja in človeštva, zato je pomembno, da se pri izvajanju strategije upošteva tudi mednarodni kontekst in vpliv naših dejanj na druge države in regije.

fiskalno decentralizacijo. Skozi regionalno politiko se želi pospešiti ta proces pri čemer pa seveda ni mogoče mimo omejitev, ki jih pomeni dejstvo, da pokrajine v Sloveniji še niso ustanovljene. Tudi nova zakonodaja na področju regionalnega razvoja lahko temelji zgolj na pristojnosti občin in države za oblikovanje in izvajanje regionalne politike. To pomeni, da namesto jasno določenih pristojnosti (pokrajinskih) organov, ustvarja medorganizacijske povezave institucij različnih teritorialnih ravni. Ker ni pokrajin kot naravnega nosilca dejavnosti, ki bi bil interesno povezan z dejavnostjo skladnega regionalnega razvoja, uvaja predlog zakona sestavljene institucije za izvajanje te dejavnosti, ki pa zahtevajo od njihovih nosilcev veliko naporov pri ustanavljanju in delovanju. Tem omejitvam se tudi pri pripravi predloga zakona ni bilo mogoče izogniti.

- 24 Zdravo in aktivno življenje, znanje in spretnosti za kakovostno življenje in delo, dostojno življenje za vse, kultura in jezik kot temeljna dejavnika nacionalne identitete, gospodarska stabilnost, konkurenčen in družbeno odgovoren podjetniški in raziskovalni sektor, vključujoč trg dela in kakovostna delovna mesta, nizkoogljeno krožno gospodarstvo, trajnostno upravljanje naravnih virov, zaupanja vreden pravni sistem, varna in globalno odgovorna Slovenija, učinkovito upravljanje in kakovostne javne storitve.

KOHEZIJSKA POLITIKA EU

“Kohezija je ideal, h kateremu si morajo družbe nenehno prizadevati. To je cilj, h kateremu stremiti, vendar ga nikoli ne dosežejo v celoti. Zato je natančna opredelitev težko izvedljiva”.

Zgornji citat Sveta Evrope (2000) odraža težave, povezane z natančnim opredeljevanjem pojma kohezije. Kohezije ni namreč tako lahko opredeliti in je, čeprav pogosto obstaja tiho razumevanje, kaj pomeni, odprta za različne razlage. Cilj tega dela je raziskati raznolikost teh razlag in razvoj pojma kohezije skozi čas. Razprava se začne s pregledom, kako se pojem dojema na evropski ravni, zlasti s strani Evropske komisije. Nadalje obravnava širše akademsko razmišljanje o ekonomskih, socialnih in teritorialnih vidikih kohezije.

Izhodišče za analizo pojma kohezije je pregled njene opredelitve in razlage na ravni EU. Kohezijska politika EU je ena izmed glavnih politik EU, namenjena zmanjšanju gospodarskih in socialnih razlik med regijami v EU. Sredstva iz kohezijske politike se namenjajo za izboljšanje infrastrukture, spodbujanje gospodarske rasti, zaposlovanja, izobraževanja, raziskav in inovacij. Kohezijska politika temelji na večletnih finančnih okvirih EU. Cilj ekonomske in socialne kohezije je bil prvič zapisan v Pogodbi EU pod posebnim naslovom v Enotnem evropskem aktu iz leta 1986; teritorialna razsežnost je bila dodana z Lizbonsko pogodbo, ki je začela veljati 1. decembra 2009. Številni členi Pogodbe poudarjajo pomen ekonomske, socialne in teritorialne kohezije za Unijo. Tako je v njih zapisano, da

- v skladu s členom 3 Pogodbe o Evropski uniji (PEU): Unija spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami;

- v skladu s členom 4 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU): ekonomska, socialna in teritorialna kohezija je deljena pristojnost med Unijo in državami članicami;
- in na podlagi člena 14 (PDEU): brez poseganja v člen 4 (PEU), člen 93 (PDEU) glede prometa, člen 106 (PDEU) glede podjetij s posebnimi ali izključnimi pravicami, člen 107 (PDEU) glede državne pomoči ter glede na mesto, ki ga imajo storitve splošnega gospodarskega pomena v skupnih vrednotah Unije, in njihovo vlogo *pri spodbujanju socialne in ozemeljske kohezije*, Unija in države članice ... skrbijo, da te storitve ... izpolnjujejo svoje poslanstvo. (Poudarek dodan).

Natančneje, člen 174 (PDEU)²⁵ ponavlja cilj Pogodbe o spodbujanju »splošnega skladnega razvoja« v Uniji z izvajanjem »ukrepov, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije«. Cilj teh ukrepov je nato opredeljen kot »zmanjševanje razlik med stopnjami razvoja različnih regij in zaostalosti regij z omejenimi možnostmi«, pri čemer je posebna pozornost namenjena »podeželskim območjem, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so močno in trajno ovirane zaradi naravnih ali demografskih ovir, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva ter otoške, čezmejne in gorske regije«. Instrumenti politike, dodeljeni kohezijskemu cilju, in njihovi cilji so opredeljeni v členu 175 (PDEU):²⁶

- gospodarske politike držav članic je treba voditi in usklajevati z namenom doseganja kohezije EU;
- politike EU (vključno z izvajanjem notranjega trga) bi morale prispevati h koheziji EU;

25 Da bi Unija pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.

Unija si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi.

Med zadevnimi regijami se posebna pozornost namenja podeželju, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva, ter otoškim, čezmejnimi in gorskimi regijami.

26 Države članice vodijo in usklajujejo svojo gospodarsko politiko tako, da dosegajo tudi cilje, navedene v členu 174. Pri oblikovanju in izvajanju politik in dejavnosti Unije ter vzpostavljanju notranjega trga upoštevajo cilje iz člena 174, s čimer prispevajo k njihovem uresničevanju. Unija podpira uresničevanje teh ciljev tudi z delovanjem v okviru strukturnih skladov (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, Usmerjevalni oddelek; Evropski socialni sklad; Evropski sklad za regionalni razvoj), Evropske investicijske banke in drugih obstoječih finančnih instrumentov. Komisija vsaka tri leta predloži Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij poročilo o napredku, doseženem pri uresničevanju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, in o tem, kako so k temu pripomogle v tem členu predvidena sredstva. Po potrebi se temu poročilu priložijo ustrezni predlogi.

Če se izkaže, da so potrebne posebne dejavnosti zunaj skladov, in ne da bi posegali v ukrepe, sprejete v okviru drugih politik Unije, lahko Evropski parlament in Svet o teh dejavnostih odločata po rednem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

- strukturni skladi (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, Usmerjevalni oddelek; Evropski socialni sklad; Evropski sklad za regionalni razvoj), Evropska investicijska banka in drugi obstoječi finančni instrumenti bi morali podpirati doseganje kohezije EU.

Naslov XVIII vključuje tudi člen o Evropskem skladu za regionalni razvoj, katerega cilj je »odpraviti glavna regionalna neravnovesja v Uniji s sodelovanjem pri razvoju in strukturnem prilagajanju regij, katerih razvoj zaostaja, ter pri preoblikovanju nazadujočih industrijskih regij« (člen 176, PDEU). Kohezijski sklad pa je opisan kot instrument, ki je vzpostavljen za »zagotavljanje finančnega prispevka« za prometne in okoljske projekte (člen 177 PEU). Zadnja zanimivost v zvezi s Pogodbo je Protokol št. 26 o storitvah splošnega pomena v okviru člena 14 (PEU), ki navaja:

- bistveno vlogo in široko diskrecijsko pravico nacionalnih, regionalnih in lokalnih oblasti pri zagotavljanju, naročanju in organiziranju storitev splošnega gospodarskega pomena, ki čim bolj ustrezajo potrebam uporabnikov;
- raznolikost različnih storitev splošnega gospodarskega pomena ter razlike v potrebah in željah uporabnikov, ki so lahko posledica različnih geografskih, socialnih ali kulturnih razmer, in
- visoko raven kakovosti, varnosti in cenovne dostopnosti, enako obravnavo ter spodbujanje splošnega dostopa in pravic uporabnikov.

V Pogodbi EU so določeni cilji kohezijske politike glede zmanjšanja gospodarskih, socialnih in teritorialnih razlik namenjeni zagotavljanju posebne podpore manj razvitim regijam. Politika je sčasoma pripomogla k izboljšanju življenjskega standarda in gospodarskih priložnosti v regijah EU, in sicer z izboljšanjem kvalifikacij in zaposljivosti; povečevanjem dostopa do regij; podpiranjem razvoja upravnih zmogljivosti; vzpostavljanjem povezav med raziskovalnimi ustanovami, univerzami in poslovno skupnostjo ter z zagotavljanjem storitev malim in srednjim podjetjem. Kohezijska politika s podpiranjem glavnih gonil gospodarske rasti pripomore k hitrejši rasti regij EU. Izvaja se predvsem preko *finančnih* naložb v konkurenčnost regij za izboljšanje življenja ljudi, npr. v tehnično pomoč,²⁷ okolje, zaposlovanje,

27 Tehnična pomoč zajema podporne aktivnosti, ki so nujno potrebne za uspešno izvajanje operativnih programov evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Z vsebinskega stališča tehnična pomoč zajema naslednje bistvene programske aktivnosti: obveščanje javnosti (promocijske aktivnosti, organizacija dogodkov, celostna grafična podoba, objave v medijih itd.), študije in vrednotenje, upravljanje in izvajanje programa (zagotavljanje pogojev zaposlenim za delo na projektu, organizacija delovnih srečanj, sestankov, izobraževanj, zagotavljanje prevajalskih storitev, pravnega in finančnega ter vsebinskega svetovanja pri izvrševanju nalog ipd.), zaposlitve (plače in povračila stroškov dela), računalniški sistemi za spremljanje in vrednotenje (financiranje programske in strojne opreme za izdelavo, nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje). Osrednji namen tehnične pomoči je zagotavljanje učinkovitega izvajanja operativnega programa, razvojnih prioritet, prednostnih usmeritev ter operacij. Z aktivnostmi, ki

izobraževanje, socialno vključenost, infrastrukturo (promet, energija, telekomunikacije), podporo podjetjem, RR, inovacije, digitalno agendo, IKT, promet in omrežno infrastrukturo, prilagoditev na podnebne spremembe, nizkoogljično gospodarstvo, dobro upravljanje (gl. strategija Evropa 2020).

O tem, kako Evropska komisija razmišlja o konceptu kohezije, lahko sklepamo iz kohezijskih poročil, ki so bila od leta 1996 objavljena vsaka tri leta. Prvo kohezijsko poročilo (Evropska komisija, 1996) je bilo prvi in najbolj jasen poskus Komisije, da bi opredelila in operacionalizirala ta koncept. Na normativni ravni se poročilo začne s povezovanjem koncepta kohezije z modeli družbe v državah EU in zlasti z vrednotama »notranje solidarnosti« in »vzajemne podpore«, katerih cilj je vsem državljanom zagotoviti enake možnosti za storitve splošne koristi in zaščite. Pri prehodu k bolj operativnim in merljivim kohezijskim ciljem poročilo poudarja geografsko razsežnost »zmanjševanja razlik med stopnjami razvoja različnih regij in zaostalosti regij z omejenimi možnostmi, vključno s podeželjem«, kot je določeno v Pogodbi EU. V gospodarskem smislu je zmanjšanje geografskih razlik pomenilo »konvergenco osnovnih dohodkov z višjo rastjo BDP, konkurenčnostjo in zaposlovanjem« (Evropska komisija, 1996: 13).²⁸

Socialna razsežnost kohezije je veljala za težje uresničljivo, saj je bila tesneje povezana z zgoraj omenjenimi vrednotami socialnega tržnega gospodarstva. Ključne sistemske politike, ki prispevajo k socialni koheziji, vključujejo univerzalne sisteme socialne zaščite, regulacijo za odpravo tržne nepopolnosti in sisteme socialnega dialoga. Z dinamičnega vidika je v prvem kohezijskem poročilu zapisano, da je za spodbujanje socialne kohezije treba »zmanjšati razlike, ki izhajajo iz neenakega dostopa do zaposlitvenih možnosti in nagrad v obliki dohodka« (Evropska komisija, 1996: 14).²⁹ V nasprotju z geografskim pristopom, ki je podlaga za ekonomsko razsežnost kohezije, so v konceptualni razpravi omenjene posebne družbene skupine – dolgotrajno brezposelni, mladi brezposelni in revni –, medosebna enakost (na ravni posameznika) pa velja za ključno značilnost socialne kohezije. V poročilu so navedene še tri točke v zvezi s konceptualizacijo kohezije. Prvič, razlikovanje med absolutnimi in relativnimi spremembami v dinamiki kohezije. Čeprav sta »konvergenca« in »zmanjševanje« razlik med revnejšimi regijami in med prikrajšanimi skupinami omenjena kot glavna cilja, poročilo tudi ugotavlja,

se bodo izvajale v okviru tehnične pomoči, se bo gradilo na povečevanju prepoznavnosti programa in njegovih sestavnih delov, kakovosti njihove izvedbe, spremljanju in nadzoru nad njihovim izvajanjem ter nenazadnje tudi na zagotavljanju njihove večje usklajenosti med partnerji. V okviru tehnične pomoči bodo tako pripravljene različni projektni predlogi ter izvedene različne študije in vrednotenja, potekale bodo aktivnosti informiranja in obveščanja javnosti za podporo projektnim aktivnostim, zagotovljena pa bo tudi ustrezna kadrovska podpora za izvedbo aktivnosti. <https://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/skladi/predstavitev-skladov/tehnicka-pomoc>

²⁸ European Commission (1996) First Cohesion Report, OOPEC, Luxembourg.

²⁹ European Commission (1996) First Cohesion Report, OOPEC, Luxembourg.

da kohezija ne pomeni nujno zmanjšanja rasti ali delovnih mest za druge regije ali skupine. Drugič, kar je povezano s tem, kohezija je združljiva z raznolikostjo v smislu, da cilj ni nujno doseči uskladitev, temveč večjo enakost gospodarskih in socialnih možnosti. Tretjič, del koncepta kohezije mora biti tudi skrb za dolgoročni in okolju prijazen (trajnostni) razvoj. Ne glede na slednje ugotovitve se empirična analiza kohezije v poročilu osredotoča na kazalnike, ki se nanašajo na dohodek (BDP na prebivalca), produktivnost (BDP na zaposlenega), trg dela (brezposelnost, zaposlenost) in revščino (indeksi na ravni gospodinjstev). Poleg tega se trendi merijo z vidika konvergence na različnih geografskih ravneh (nacionalni in regionalni, pri čemer slednja vključuje NUTS I, II in III) in med socialnimi skupinami (brezposelnost mladih, dolgotrajna brezposelnost, vključenost žensk v zaposlovanje in revščina). Drugo kohezijsko poročilo (Evropska komisija, 2001)³⁰ ni ponovno preučilo kohezije s konceptualnega vidika. Socialno-ekonomska analiza je v veliki meri posodobila prejšnjo analizo trendov na področju razlik v gospodarski in socialni koheziji s podobnimi vrstami kazalnikov, vendar s podrobnejšo in bolj razčlenjeno analizo na sektorski ravni. Vendar je poročilo uvedlo pojem »teritorialne« kohezije, ki odraža dogovor EU o evropski perspektivi prostorskega razvoja iz leta 1999, ki se osredotoča na bolj uravnotežen in trajnosten policentrični razvoj, hkrati pa priznava tesno povezavo z zavezanostjo Pogodbi k »skladnemu razvoju Unije kot celote« in podobno utemeljitvijo, na kateri temeljijo programi teritorialnega sodelovanja, ki jih financira ESRR. Empirična analiza ozemeljske razsežnosti kohezije se je osredotočila na vzorce razvoja med središčem in obrobjem ter vzorce prostorskega razvoja na mestnih območjih, podeželskih območjih, obmejnih regijah in območjih s posebnimi geografskimi značilnostmi (gorska območja, obalna in morska območja ter otoki). Tretje kohezijsko poročilo (Evropska komisija, 2004)³¹ je sledilo istemu pristopu kot drugo poročilo in je posodobilo prejšnjo analizo na podlagi podobnih kazalnikov za ekonomsko in socialno kohezijo, hkrati pa je analiziralo predvideno dinamiko rasti in konvergence v novih državah članicah ter posledice staranja prebivalstva v EU. S konceptualnega vidika je še pomembneje, da je Komisija predstavila nadaljnje razmišljanje o konceptu teritorialne kohezije. Zlasti je bilo ugotovljeno, da je teritorialna kohezija zasidrana v temeljnih vrednotah iz Pogodbe EU, zlasti v pravici državljanov, da ne smejo biti »prikrajšani zaradi tega, kje v Uniji živijo ali delajo«, in da »morajo imeti državljani dostop do bistvenih storitev, osnovne infrastrukture in znanja«, kar poudarja pomen storitev splošnega gospodarskega pomena za spodbujanje »socialne« in »teritorial-

30 European Commission (2001) Second Report on Economic and Social Cohesion, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm

31 European Commission (2004) Third Report on Economic and Social Cohesion, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion_3_en.htm

ne« kohezije. Poleg tega je opredelila cilje politike teritorialne kohezije kot podporo doseganju »bolj uravnoteženega razvoja z zmanjševanjem obstoječih razlik, izogibanjem teritorialnim neravnovesjem in večjo usklajenostjo sektorskih politik, ki imajo prostorski vpliv, in regionalne politike«. Kazalniki, uporabljeni za analizo teritorialne kohezije, so bili bolj izpopolnjeni kot v prejšnjih poročilih, saj so temeljili na delu Evropske mreže opazovalnic za prostorsko načrtovanje in revizijah mest, ki jih je izvedel GD REGIO. V empirični analizi na ravni EU so bili upoštevani številni širši razvojni izzivi kot v prejšnjih poročilih (kot so demografski vzorci, dostopnost, zagotavljanje javnih storitev, zastoji in onesnaževanje itd.) in dodatne prostorske ravni (kot so metropolitanska območja, mesta in kraji).

Poročila o napredku na področju kohezije se od takrat objavljajo vsako leto. Prva dva nista vsebovala dodatnih razprav o konceptualnih temeljih kohezije ali podrobnih analiz trendov na področju kohezije (Evropska komisija, 2005; 2006).³² Enako velja za zadnje poročilo o koheziji (Evropska komisija, 2007)³³ glede konceptualne plati, čeprav je vsebovalo temeljito in podrobno empirično analizo gospodarskih, socialnih in teritorialnih razlik, tudi v zvezi s temami lizbonske strategije. Po posvetovanju o zeleni knjigi o teritorialni koheziji je šesto poročilo o napredku na področju kohezije vsebovalo povzetek odgovorov in trenutnega stanja razmišljanja o teritorialni koheziji. Ugotovljeno je bilo, da ni splošno sprejete opredelitve, da pa obstaja široko soglasje o cilju in nekaterih osnovnih političnih posledicah. Cilj je »spodbujati skladen in trajnosten razvoj vseh ozemelj na podlagi njihovih ozemeljskih značilnosti in virov«. V zvezi s političnimi posledicami so trije splošni in široko dogovorjeni elementi, potrebni za doseg cilja:

- koncentracija: doseganje kritične mase ob hkratnem obravnavanju negativnih zunanjih učinkov;
- povezovanje: krepitev pomena učinkovitih povezav za območja, ki zaostajajo v razvoju s središči rasti z infrastrukturo in dostopom do storitev;
- sodelovanje: sodelovanje prek upravnih meja za doseganje sinergij.

Osnovni dokument »Teritorialna kohezija: sprostitve teritorialnega potenciala« dodatno opredeljuje teritorialno kohezijo in predlaga štiri razsežnosti teritorialne kohezije (Evropska komisija 2009):

- teritorialno sodelovanje: poleg čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja naj bi teritorialno kohezijo spodbujale tudi druge

32 European Commission (2005) Third Progress Report on Economic and Social Cohesion, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim3_en.htm

European Commission (2006) Fourth Progress Report on Economic and Social Cohesion, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim4_en.htm

33 European Commission (2007) Fourth Report on Economic and Social Cohesion, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm

- oblike sodelovanja, vključno z makroregijami, evropskimi združenji za teritorialno sodelovanje (EZTS) ali sodelovanjem prek zunanjih meja;
- spodbujanje mestnih in podeželskih skupnosti, primernih za življenje, in krepitev »teritorialnega načrtovanja« v kohezijski politiki, tj. uporaba metodologije lokalnega razvoja, ki gradi razvojne strategije od spodaj navzgor, ter zagotavljanje podpore za povezave med mesti in podeželjem;
 - usklajevanje in povezovanje politik Skupnosti za doseganje večje skladnosti politik: ker imajo različne sektorske politike pogosto nenamerne ozemeljske učinke, je namen sektorskega usklajevanja spodbujati sinergije in tako spodbujati ozemeljsko kohezijo. Ocena teritorialnega učinka in usklajevanje v makroregijah sta v ta namen ključnega pomena;
 - teritorialna analiza in zbiranje podatkov za oblikovanje politik, ki temeljijo na dokazih: za izboljšanje baze znanja za politike teritorialnega razvoja je načrtovanih več revizij in zbiranja podatkov, vključno s tekočo revizijo mest, več projekti ESPON ter zbiranjem podatkov o čezmejnih in transnacionalnih regijah.

V akademskih komentarjih o koheziji se ponavadi poudarja izmuzljiva narava pojma, hkrati pa se iščejo ukrepi ali kazalniki, ki bi pojem konkretizirali. Begg in drugi (2003: 23)³⁴ menijo, da kohezija »vključuje neenakosti, tako v dohodku, življenjskem standardu, zaposlovanju ali okoljskih pogojih, in jo je treba obravnavati tako z vidika priložnosti kot tudi rezultatov«. Molle (2007: 5)³⁵ trdi, da je »kohezija pojem, ki je bil v politiko EU uveden brez natančne opredelitve«, vendar se kohezija zdaj »razume kot stopnja, do katere so razlike v socialni in gospodarski blaginji med različnimi regijami ali skupinami v EU politično ali družbeno sprejemljive«. Medtem ko se Rumford (2000: 20)³⁶ bolj neposredno osredotoča na prostorsko razsežnost in trdi, da »je treba 'problem kohezije' razumeti kot ohranjanje ali povečevanje gospodarskih razlik med državami članicami in/ali njihovimi regijami kljub poskusom EU, da bi ta problem izboljšala«.

Čeprav se ekonomska, socialna in teritorialna kohezija obravnavajo kot dopolnjujoči vidiki, ki jih v političnem diskurzu EU ne bi smeli ločevati, se jih v strokovni literaturi običajno razlikuje. V nadaljevanju je zato razmišljanje o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji predstavljeno ločeno, pri čemer je treba upoštevati, da teh treh vidikov kohezije v političnem smislu ne bi smeli ločevati. V znanstveni literaturi o ekonomski koheziji

34 Begg, I. et al (2003) The Impact of Member State policies on Cohesion, Final report to the European Commission, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact_member.pdf.

35 Molle, W. (2007) European Cohesion Policy, Routledge: London.

36 Rumford, C. (2000) European Cohesion? Contradictions in European Integration, MacMillan, London.

in učinkovitosti politike pri doseganju njenih ciljev prevladujejo študije ekonomskega vpliva in konvergence – gl. npr. Bradley (2006), Cappellen et al (2003), Ederveen et al (2002), Cuadraro-Roura et al (2004).³⁷ Osnovna ekonomska konceptualizacija in disciplinarna usmeritev teh študij sta pomenili, da so se v glavnem osredotočale na makroekonomske kazalnike, povezane z dohodkom, produktivnostjo in zaposlovanjem, kot približke za merjenje kohezije, z namenom analizirati prispevek kohezijske politike h konvergenci med državami in/ali regijami na različnih ravneh NUTS. Pomembna kritika tega pristopa je, da je konvergenca neustrezen približek za merjenje kohezije (Barca, 2009: 39),³⁸ kot je bilo ugotovljeno že v prvem kohezijskem poročilu. Poleg tega te študije obravnavajo samo gospodarsko razsežnost kohezije, ne upoštevajo pa na primer socialne razsežnosti (De Michelis in Monfort, 2008).³⁹ Koncept socialne kohezije ima dolgo zgodovinsko tradicijo, ki sega do Emila Durkheima, ki naj bi ta izraz skoval konec 19. stoletja. Pri pregledu sodobne literature akademikov, vladnih organov in mednarodnih organizacij so bile izpostavljene številne ključne značilnosti socialne kohezije (Jenson, 2002).⁴⁰ Prvič, izraz opisuje proces in ne stanja ali končnega stanja. Drugič, vključuje opredelitev, kdo je v Skupnosti in kdo ne, komu so člani družbe dolžni solidarnost in komu ne. Tretjič, socialna kohezija zahteva skupne vrednote. Četrto, v literaturi se pojavlja težnja, da se posveča malo pozornosti konfliktom, ki so značilni za pluralistične družbe, in mehanizmom za njihovo reševanje. Na podlagi teh značilnosti je bilo v zvezi s socialno kohezijo izpostavljenih pet konceptualnih razsežnosti (Jenson, 1998: 15-17; 2002: 144):⁴¹

- pripadnost-izolacija: v smislu skupnih vrednot, identitete in občutkov zavezanosti;

37 Bradley, J. (2006) 'Evaluating the impact of European Union Cohesion policy in less- developed countries and regions', *Regional Studies*, 40(2), 189-200. Cappellen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. in Verspagen, B. (2003) 'The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union', *Journal of Common Market Studies*, 41(4), str. 621-44. Ederveen, S., de Groot, H. L. F. and Nahuis, R. (2002) *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, CPB Discussion Paper, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague. Cuadraro-Roura, J. R., Garrido-Yserte, R. in Marcos-Calvo, M. A. (2004) 'Economic and Social Cohesion in the EU: a critical approach', ERSA conference paper ersa04p657, European Regional Science Association.

38 Barca, F. (2009) *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

39 De Michelis, N. in Monfort, P. (2008) 'Some reflections concerning GDP, regional convergence and European cohesion policy', DG Regio, European Commission, Regional Science Policy & Practice, 1(1).

40 Jenson, J. (2002) 'Identifying the Links: Social Cohesion and Culture', *Canadian Journal of Communication*, 27(2), 141-151, <http://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/1289/1310>.

41 Jenson, J. (1998) *Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research*, CPRN Study No. F3, Canadian Policy Research Networks, Ottawa, http://www.cprn.org/documents/15723_en.pdf. Jenson, J. (2002) 'Identifying the Links: Social Cohesion and Culture', *Canadian Journal of Communication*, 27(2), 141-151, <http://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/1289/1310>.

- vključevanje-izključevanje: v smislu enakih možnosti dostopa v tržni družbi;
- sodelovanje-neudeležba: v smislu vključevanja v prakse upravljanja;
- priznavanje-odklanjaje: v smislu spoštovanja in dopuščanja razlik v pluralistični družbi;
- legitimnost-nelegitimnost: v smislu spoštovanja institucij.

Med mednarodnimi institucijami je bil Svet Evrope še posebej dejaven pri spodbujanju socialne kohezije, razvijanju konceptualnega razmišljanja in razvoju kazalnikov. Nova strategija za socialno kohezijo (Svet Evrope 31. marca 2004) določa, da je socialna kohezija prednostna naloga Sveta Evrope. Slednji razume, da je socialna kohezija *»zmožnost družbe zagotoviti blaginjo vsem svojim članom, pri čemer čim bolj zmanjša razlike in izogibanje polarizaciji. Kohezivna družba je skupnost svobodnih ljudi, ki se medsebojno podpirajo posameznikov, ki si z demokratičnimi sredstvi prizadeva za te skupne cilje«*. Revidirana strategija za socialno kohezijo je bila s strani Sveta Evrope sprejeta leta 2004, sledil pa ji je podroben metodološki priročnik o kazalnikih socialne kohezije (Svet Evrope, 2005: 23). V vodniku je socialna kohezija sodobne družbe opredeljena kot: 'sposobnost družbe, da zagotovi dolgoročno blaginjo vseh svojih članov, vključno s pravičnim dostopom do razpoložljivih virov, spoštovanjem človekovega dostojanstva ob ustreznem upoštevanju raznolikosti ter osebne in kolektivne avtonomije'. Temeljna predpostavka in politični cilj socialne kohezije je družbena zaveza, da se razlike zmanjšajo na minimum in prepreči polarizacija. Pri razgrnitvi koncepta so poudarjene štiri razsežnosti človekove blaginje, ki veljajo za temeljne za delovanje družb in priznavajo človekove pravice in demokracijo kot podlago za njihovo organiziranost: **pravičen in enak dostop, osebno (in kolektivno) dostojanstvo, avtonomija posameznika in sodelovanje v življenju skupnosti**. Osrednji namen metodološkega vodnika je bil razviti kazalnike za analizo stopnje socialne kohezije v državah članicah Sveta Evrope. Določena je bila vrsta 26 ključnih kazalnikov, ki se osredotočajo na tri glavne vidike družbenega življenja (enakost, dostojanstvo, udeležba), skupaj s številnimi podkazalniki za podrobnejše merjenje teh različnih vidikov.

7.1 Kazalniki socialne kohezije

Svet Evrope (2005).⁴² Pravičnost pri uživanju pravic: 1. Neenakost v porazdelitvi dohodka. 2. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti. 3. Pričakovana življenjska doba ob rojstvu. 4a. Delež brezdomcev v prebivalstvu. 4b. Prebivalstvo, ki nima dostopa do kakovostnih stanovanj. Dostojanstvo/priznanje: 5. Prevezemanje starejših odgovornosti za ženske. 6. Etnični ali verski geto. 7. Starejši ljudje, ki prejemajo minimalno starostno nadomestilo. Avtonomija/poklicni, družinski in osebni razvoj: 8a Delež prezadolženih gospodinjstev. 8b Delež gospodinjstev pod pragom revščine kljub temu, da sta oba starša zaposlena. 9. Stopnja osipa pri minimalni starosti za dokončanje šolanja brez kvalifikacij. 10. Sposobnost otrok iz prikrajšanih socialnih okolij, da so uspešni v šoli. Udeležba/zavezanost: 11. Udeležba na volitvah med 18. in 34. letom starosti. 12. Delež proračuna, namenjen socialnim vprašanjem. 13. Delavci invalidi v javnem in zasebnem sektorju. 14. Delež delovnih mest v prostovoljnem sektorju. 15. Starejši ljudje, ki živijo s svojimi družinami. 16. Zaupanje v javne institucije. 17. Stopnja samomorilnosti. 18. Ozaveščenost o človekovih pravicah in pravici do sodnega varstva. 19. Subjektivno dojemanje zdravja. 20. Stopnja umorov.

OECD, DEELSA/ELSA (1999).⁴³ 1. Stopnja ločitev. 2. Stopnja rodnosti. 3. Pojavnost enostarševskih družin. 4. Članstvo v skupinah. 5. Stopnje udeležbe na volitvah. 6. V tujini rojeno prebivalstvo. 7. Mešane poroke. 8. Prosilci za azil. 9. Število samomorov. 10. Starost žensk ob prvem porodu. 11. Zaposlene matere z otroki. 12. Stopnje kriminala. 13. Stopnje umrljivosti zaradi uporabe drog. 14. Prekinitve dela. 15. Ljudje v kazenskih ustanovah. 16. Pridobitev državljanstva.

OECD (2009).⁴⁴ 1. Stopnja, do katere so ljudje zadovoljni s svojim življenjem. 2. Delež vseh zaposlenih, ki poročajo, da se počutijo »popolnoma«, »zelo« ali »dokaj« zadovoljni na svojem glavnem delovnem mestu. 3. Delež ljudi, ki so bili žrtve kaznivega dejanja. 4. Stopnja samomorilnosti. 5. Stopnje šolskega ustrahovanja in ustrahovanja, ki ga doživljajo. 6. Stopnje tveganega vedenja najstnikov, kot so pitje alkohola, kajenje ali nezaščiteni spolni odnosi.

42 Council of Europe (2005) Concerted development of social cohesion indicators - Methodological guide, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

43 OECD, DEELSA/ELSA (1999) Social Indicators: A Proposed Framework and Structure, OECD, Paris.

44 OECD (2009) Society at a Glance 2009 - OECD Social Indicators, OECD, Paris.

Laekenski kazalniki Evropske unije.⁴⁵ Primarni kazalniki - dohodek: 1. Stopnja nizkega dohodka po transferjih (prag je določen pri 60 % mediane nacionalnega ekvivalentnega dohodka). 2. Prag nizkega dohodka (ilustrativne vrednosti). 3. Porazdelitev dohodka. 4. Vztrajnost nizkega dohodka (na podlagi praga 60 % mediane nacionalnega ekvivalentnega dohodka). 5. Relativna razlika med mediano nizkega dohodka (razlika med mediano dohodka oseb pod pragom nizkega dohodka in pragom 60 % mediane nacionalnega ekvivalentnega dohodka). Zaposlovanje: 6. Regionalna kohezija (razpršenost regionalnih stopenj zaposlenosti). 7. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti (odstotek prebivalcev EPD, ki so bili brezposelni vsaj 12 mesecev). 8a. Otroci (stari 0-17 let), ki živijo v brezposelnih gospodinjstvih; 8b. Odrasli (stari 18-59 let), ki živijo v brezposelnih gospodinjstvih. Izobraževanje: 9. Učenci, ki so predčasno opustili šolanje in niso vključeni v izobraževanje ali usposabljanje. 10. Petnajstletni učenci z nizkimi rezultati bralne pismenosti. Zdravje: 11. Pričakovana življenjska doba ob rojstvu. Zaposlovanje: 12. Razlika v zaposlenosti priseljencev. Sekundarni kazalniki - Dohodek: 13. Razpršenost okoli praga nizkega dohodka. 14. Stopnja nizkega dohodka v določenem trenutku; 15. Stopnja nizkega dohodka pred transferji, po spolu. 16. Ginijev koeficient. 17. Vztrajnost nizkega dohodka (pod 50 % mediane dohodka). 18. Delavci, ki jim grozi revščina. 19. Zaposlovanje: 20. Delež dolgotrajne brezposelnosti. 21. Delež zelo dolgotrajne brezposelnosti (najmanj 24 mesecev; v odstotkih od delovno aktivnega prebivalstva). Izobraževanje: 22. Osebe z nizko stopnjo izobrazbe.

Poročilo Barca se je bolj osredotočilo na kohezijsko politiko EU in obravnavalo koncept socialne kohezije na podlagi programa EU za socialno vključevanje. V poročilu je socialna vključenost opredeljena kot »obseg, v katerem lahko glede na večdimenzionalne rezultate vsi posamezniki (in skupine) uživajo bistvene standarde, razlike med posamezniki (in skupinami) pa so družbeno sprejemljive, pri čemer je proces, s katerim se ti rezultati dosegajo, participativen in pravičen«. Ta opredelitev ima več ključnih značilnosti. Prvič, zajema »mejne« in »medosebne« vidike neenakosti, prvega v smislu zagotavljanja bistvenih standardov, drugega pa v smislu zagotavljanja, da so razlike med posamezniki (in tudi skupinami) družbeno sprejemljive. Drugič, sklicevanje na participativen in pošten proces vključuje idejo, da je treba tako razsežnosti kot pragove, ki se uporabljajo pri opredelitvi socialne vključenosti, določiti z demokratičnimi sredstvi. Tretjič, sklicevanje na več-razsežnostne rezultate odraža večplastno naravo vrednot in odločitev

⁴⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Laeken_indicators

ljudi pri premagovanju njihovih okoliščin. Čeprav je ozemeljska kohezija uradno postala skupna pristojnost šele z ratifikacijo Lizbonske pogodbe, se akademski in politični diskurz že dolgo ukvarja s tem konceptom. Ločimo dve razpravi o teritorialni koheziji, ki sta potekali v poznih devetdesetih letih prejšnjega stoletja in v letih 2000 ter se medsebojno vplivata: razpravo o prostorskem načrtovanju in razpravo o kohezijski politiki.

Razprava o prostorskem načrtovanju je izhajala iz prepričanja, da imajo številne politike EU nenamerne ozemeljske učinke, ki jih je treba oceniti in uskladiti na ravni EU (Husson, 2002).⁴⁶ Ni bilo natančno jasno, kako bo opredeljena, vendar se je teritorialna kohezija razvila iz že dolgo uveljavljenih konceptov v literaturi o načrtovanju. Zlasti je bila povezana s konceptom policentričnega razvoja, ki je bil pomemben v literaturi o razvoju in delovanju funkcionalnih odnosov v skupkih mest (Dieleman in Faludi, 1998; Kloosterman in Musterd, 2001; Davoudi, 2003; Priemus et al, 2004).⁴⁷ Ključni cilji, na katerih temelji koncept policentrizma, so uravnotežena prostorska porazdelitev urbanih središč ter razpršitev in dekoncentracija gospodarskih dejavnosti (Davoudi, 2003; Molle, 2007).⁴⁸ Zamisel, da je teritorialna kohezija povezana s policentrično prostorsko porazdelitvijo gospodarskih dejavnosti, je bila sprejeta v različnih evropskih političnih pobudah, kot je Evropska perspektiva prostorskega razvoja (ESDP) iz leta 1999 in številne raziskave ESPON o evropskih prostorskih trendih.

Drug pomemben koncept prostorskega načrtovanja, ki je bil povezan s teritorialno kohezijo, predvsem v ESDP, je pojem dostopnosti. Ta se nanaša na željo, da bi imeli državljani enak dostop do objektov, storitev in znanja ne glede na to, kje živijo. Običajno je opredeljen v smislu prometne infrastrukture, komunikacijskih omrežij in (kot novost) omrežij za oskrbo z energijo. Na podlagi razprave o prostorskem načrtovanju, ki je večinoma potekala med državami članicami, je Komisija – natančneje Generalni direktorat za regionalno politiko – v svojem drugem kohezijskem poročilu začela predstavljati teritorialno kohezijo kot naravno sestavino kohezijske politike. V naslednjih kohezijskih poročilih se je vse pogostejše govorilo o »ekonomski, socialni in

46 Husson, C. (2002) *L'Europe sans territoire: Essai sur le concept de cohésion territoriale*, Editions de l'aube/DATER, La Tour d'Aigues.

47 Dieleman, F.M. in Faludi, A. (ur.) (1998) 'Special Issue: Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe', *European Planning Studies*, 6(4). Kloosterman, R.C. in Musterd, S. (ur.) (2001) 'Special Issue: Polycentric Urban Regions', *Urban Studies*, 38(4). Davoudi, S. (2003) 'Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda', *European Planning Studies*, 11(8), 979-99. Molle, W. (2007) *European Cohesion Policy*, Routledge: London. Priemus, H. (2004) 'Spatial Memorandum 2004: a Turning Point in the Netherlands' *Spatial Development Policy*, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 95(5), 578-583.

48 Davoudi, S. (2003) 'Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda', *European Planning Studies*, 11(8), 979-99. Molle, W. (2007) *European Cohesion Policy*, Routledge: London.

teritorialni koheziji«. Še vedno ni bilo splošno sprejete opredelitve, vendar je bila v okviru razprave o kohezijski politiki teritorialna kohezija pogosto povezana z uravnavanjem regionalnih razlik in izkoriščanjem posebnih razvojnih potencialov regij (Doucet, 2007; Jouen, 2008).⁴⁹ Poseben poudarek je bil namenjen geografsko ločenim ozemljem, zlasti gorskim, obalnim in otoškim regijam, pa tudi posebnim vrstam regij, kot so obmejne regije ali redko poseljena območja (Monfort, 2009).⁵⁰

Jeseni 2008 je bila objavljena dolgo pričakovana zelena knjiga Komisije o teritorialni koheziji. Na podlagi odgovorov držav članic na vprašalnik Komisije zelena knjiga opredeljuje tri glavne sestavine teritorialne kohezije:

- uravnotežen in skladen razvoj, ki ga je treba doseči s povezovanjem različnih ozemelj prek infrastrukture ter z zagotavljanjem dostopa do storitev in komunikacijskih omrežij;
- premagovanje delitev in ozemeljskih neenakosti s sodelovanjem na vseh geografskih ravneh in prek meja;
- regijam s posebnimi geografskimi izzivi je treba pomagati pri odpravljanju pomanjkljivosti obrobnosti in omejene dostopnosti.

Socialna, gospodarska in teritorialna kohezija je bila določena kot skupna odgovornost Komisije in držav članic. Razprava o pomenu teritorialne kohezije sicer še ni zaključena, vendar se zdi, da bi vztrajanje pri natančni opredelitvi povzročilo nepotrebne zamude. Na splošno velja omeniti, da so se vidiki razprave o prostorskem načrtovanju in kohezijski politiki postopoma utrdili. Zlasti nedavno razmišljanje o »krajevno usmerjenih« političnih pristopih temelji na spoznanju, da imajo regije različne naravne vire, potenciale za rast in ranljivosti, pri čemer sta pomembna tudi uravnavanje razlik in zagotavljanje dostopa za vse državljane ne glede na to, kje živijo (Barca 2009).⁵¹ V skladu s tem sta dve glavni razsežnosti teritorialne kohezije, kot je opredeljena v zeleni knjigi, naslednji: prvič, uravnotežen razvoj za vključevanje revnejših regij, in drugič, dostopnost in vključevanje geografsko oddaljenih regij in regij, ki se soočajo s posebnimi izzivi. Glavne poti za doseganje teh ciljev vključujejo usklajevanje prostorskega načrtovanja in spodbujanje policentričnega razvoja, izkoriščanje teritorialnih potencialov, izboljšanje infra-

49 Doucet, P. (2007) 'Cohésion territoriale de l'Union européenne – La gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique', Les Cahiers de l'Urbanisme, 64, 6-11. Jouen, M. (2008) 'Territorial Cohesion: From theory to practice', Notre Europe Policy Paper, 35.

50 Monfort, P. (2009) 'Territories with specific geographical features', DG Regional Policy Working Papers, 02/2009.

51 Barca, F. (2009) An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.

strukturnih povezav in izboljšanje dostopa oddaljenih regij do storitev ter teritorialno sodelovanje (Mirwaldt et al, 2009).⁵²

7.2 Gospodarska in socialna kohezija⁵³

Krepitev ekonomske in socialne kohezije v Skupnosti je bila opredeljena kot cilj v Enotnem evropskem aktu iz leta 1986, da bi se zmanjšale razlike v razvoju med regijami in državami članicami. Regionalna politika se je postopoma izvajala od sedemdesetih let prejšnjega stoletja dalje, kohezijska politika pa od sredine devetdesetih let. V Agendi 2000 je Evropska komisija predlagala večjo učinkovitost regionalne politike z osredotočanjem pomoči na prednostne cilje. Pomoč se je zagotavljala prek strukturnih skladov: Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Evropskega socialnega sklada (ESS), Usmerjevalnega oddelka Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) in Finančnega instrumenta za usmerjanje ribištva (FIUR). Ta pomoč se po širitvi ne bi zmanjšala. Pomoč naj bi bila osredotočena na tri cilje. Prvi in najpomembnejši je bil **pomagati regijam, ki so zaostajale v razvoju** (z bruto domačim proizvodom (BDP) pod 75 % povprečja Skupnosti). Takšne regije so bile v vseh državah članicah, vendar so bile glavne regije na zunanjih mejah Unije: Grčija, južna Italija, Sardinija, Korzika, Portugalska, večji del Španije, Irska, Wales, Škotska, severne regije Švedske in Finske ter dežele nekdanje Vzhodne Nemčije. Vključeni so bili tudi francoski čezmorski departmaji, Azori, Madeira in Kanarski otoki. Drugi cilj je bil pomagati regijam držav članic pri **premaganju brezposelnosti**, ki so jo povzročile gospodarske spremembe. Regije v strukturnih težavah so skupaj predstavljale 18 % prebivalstva EU. Tretji cilj je bil **pomagati ljudem, da se pripravijo na gospodarske spremembe** in se jim prilagodijo, s financiranjem nacionalnih ukrepov za boj proti brezposelnosti, spodbujanje dostopa do trga dela, zlasti za ženske, in zagotavljanje poklicnega usposabljanja. Komisija je predlagala poenostavitev upravljanja strukturnih skladov s tem, da bi v skladu z načelom subsidiarnosti dali večjo vlogo regionalnim in lokalnim oblastem ter izvajali strožje povratne kontrole. Kohezijski sklad, namenjen dopolnjevanju strukturnih skladov, je deloval na nacionalni ravni, da bi pomagal državam članicam, katerih bruto nacionalni proizvod (BNP) je bil nižji od 90 % povprečja Skupnosti, ki so uvedle programe, da bi izpolnile konvergenčna merila, potrebna za sodelovanje v enotni valuti: Irska, Grčija, Portugalska in Španija. Kohezijski sklad, ustanovljen leta 1994, je

52 Mirwaldt, K., McMaster, I. and Bachtler, J. (2009) 'Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion', European Policy Research Papers, 66, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

53 CVCE (2016): <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/7af9b11a-05da-4dce-b7d2-0c5701256093>

pomagal financirati projekte na področju okolja in vseevropskih prometnih infrastrukturnih omrežij. Zdaj je bilo treba pregledati gospodarski položaj vsake države, da bi ugotovili, ali lahko glede na svoj razvoj še vedno prejema to pomoč (na primer irski BNP je zdaj nad povprečjem Skupnosti), in zagotoviti podobno pomoč državam kandidatkam, da bi jih pripravili na pristop. Evropski svet je na zasedanju v Berlinu (24. in 25. marca 1999) odobril reformo strukturnih skladov, vendar ni podprl predloga Komisije, da se sredstva za obdobje 2000–2006 ohranijo na isti ravni kot v prejšnjem obdobju (218,4 milijarde EUR), in je omejil odobritve za prevzem obveznosti na 195 milijard EUR (po cenah iz leta 1999). Komisija je to razdelila po ciljih: Komisija je razdelila sredstva v okviru cilja 1 na 69,7 %, za cilj 2 na 11,5 % in za cilj 3 na 12,3 %; 5,3 % pa je namenila pobudam, ki jih bo sprejela za začetek izvajanja programov v okviru teh ciljev. Pomoč so prejele vse države članice, vendar zelo neenakomerno. Od skupno 183,5 milijarde EUR odobritev za prevzem obveznosti za petnajsterico so bile največje upravičenke Španija (43,1 milijona EUR), Italija (28,5 milijona EUR), Nemčija (28,1 milijona EUR), Grčija (20,9 milijona EUR), Portugalska (19 milijonov EUR), Združeno kraljestvo (15,6 milijona EUR), Francija (14,6 milijona EUR) in Irska (3 milijone EUR). Za Kohezijski sklad je Evropski svet v Berlinu za obdobje 2000–2006 dodelil 18 milijard EUR. Države, ki so bile upravičene do sredstev, so bile: Španija (61–63,5 % celotnega zneska), Grčija (16–18 %) in Portugalska (16–18 %). Irska, ki je zdaj bogatejša od povprečja EU, je do leta 2003 prejela prehodno pomoč (2–6 % skupnega zneska). Deset novih držav članic, ki so pristopile 1. maja 2004, je bilo zaradi nizkega BNP upravičenih do pomoči iz strukturnih in kohezijskih skladov, vendar bi zanje uporaba enakih meril kot za petnajsterico podvojila izdatke, kar bi države neto plačnice zavrnila in bi bilo v vsakem primeru precej nerealno, saj so imele države srednje in vzhodne Evrope (SVE) le omejene zmogljivosti za uporabo te pomoči. Zato jim je bilo za strukturne ukrepe dodeljenih 21,7 milijarde EUR od skupno 37,5 milijarde EUR pomoči za obdobje 2004–2006. Znesek, izplačan posamezni upravičenki, je moral biti manjši od 4 % njenega BNP. Krepitev gospodarske in socialne kohezije je tudi glavna naloga Evropske investicijske banke (EIB), katere kapital so vpisale države članice in ki lahko zbira sredstva na kapitalnem trgu. Posamezna posojila (12,5 milijarde EUR v letu 2002) odobrava za projekte v gospodarsko nerazvitih regijah ali regijah, ki se soočajo s strukturnimi težavami. Na ta način dopolnjuje strukturne sklade.

Kljub nenatančnim opredelitvam pojma »kohezije« se lahko sklepa, da je gospodarska kohezija namenjena predvsem zmanjševanju razlik v proizvodnji in zaposlovanju; socialna kohezija se osredotoča na medosebne neenakosti, zlasti na odpravo revščine in socialne izključenosti ter ustvarjanje zaposlitvenih možnosti; teritorialna kohezija pa si prizadeva za trajnostno

in pravično prostorsko porazdelitev dejavnosti in storitev. Čeprav akademske analize običajno obravnavajo tri različne razsežnosti kohezije (običajno iz različnih disciplinarnih perspektiv), v praksi in za namene politike ekonomske, socialne in teritorialne kohezije ni mogoče zlahka ločiti. Na tej ravni ostajajo zgoraj opisane okvirne opredelitve precej nejasne. Poleg tega je ključno vprašanje ustreznega merila – kohezija, glede na kaj? V okviru ekonomske kohezije je celo z uporabo preprostega kazalnika, kot je BDP na prebivalca, nejasno, ali se kohezija nanaša na: (i) zmanjševanje razlik med regijami znotraj države članice, (ii) med regijami znotraj EU kot celote ali (iii) med državami članicami. To je pomembno vprašanje, saj lahko države članice neposredno ali aktivno prispevajo h koheziji le znotraj nacionalnih meja, tj. v točki (i) zgoraj; vpliv na točki (ii) in (iii) bo odvisen tudi od ukrepov drugih držav članic in ravni EU. Podobna vprašanja veljajo za socialno kohezijo (čeprav se obstoječa merila, kot so pragovi revščine, nanašajo na nacionalno raven dohodka in ne na raven mediane EU) in morda v manjši meri za teritorialno kohezijo zaradi potencialnega pomena obmejnih regij. Ti premisleki lahko vplivajo na vloge in usklajevanje nacionalnih politik in politik EU ter zlasti na strateško vlogo kohezijske politike EU pri prispevanju h gospodarski, socialni in teritorialni koheziji na ravni EU. V okviru nacionalne politike je treba opozoriti, da se izraz »kohezija« redko pojavlja v domačih besednjakih regionalne politike držav članic, razen če se nanaša na sofinanciranje politike EU. Ker ni konkretne in dogovorjene opredelitve kohezije, se lahko zgodi, da si države članice »v imenu kohezije« prizadevajo za precej različne politične cilje.

Kohezijska politika je nastala zaradi skrbi, da bi ovire za gospodarski razvoj, kot so pomanjkanje inovacij, spretnosti in znanja delovne sile ter kakovosti infrastrukture ali institucij, trajno zavrle rast in produktivnost ter vodile v znižanje življenjskega standarda. Z leti se je za premostitev teh ovir finančna podpora v okviru politike, ki je bila ves čas osredotočena na manj razvite regije, preusmerila od naložb v trdo infrastrukturo k podpori podjetništvu in inovacijam, ter zaposlovanje in socialno vključevanje. Tudi narava kohezijske politike in njeni cilji so se razvili. Geografsko pokritje je poenostavljeno, vse regije so upravičene do ukrepov podpore, politika pa je poleg tega, da je osredotočena na zmanjševanje gospodarskih razlik, tudi bolj usklajena s celotno strategijo EU. V skladu s tem se je financiranje v devetdesetih letih prejšnjega stoletja razširilo na okoljsko in vseevropsko prometno infrastrukturo in v prvem desetletju tega stoletja je bila kohezijska politika usmerjena v izpolnjevanje lizbonske in göteborgske strategije za rast in trajnostni razvoj. V novem obdobju je kohezijska politika sestavni del strategije Evropa 2020 z

močno osredotočenostjo na zaposlovanje, inovacije, trajnost in zmanjševanje revščine ter socialne izključenosti.⁵⁴

V evropskih državah se skladen regionalni razvoj ureja z različnimi zakoni in politikami na nacionalni in lokalni ravni. Poleg tega je v EU uveden okvir, ki pomaga usmerjati regionalni razvoj v vseh članicah. Kohezijska politika EU je usmerjena v vse regije in mesta v Evropski uniji, da bi podprla ustvarjanje delovnih mest, konkurenčnost podjetij, gospodarsko rast, trajnostni razvoj in izboljšanje kakovosti življenja državljanov. Da bi dosegli te cilje in obravnavali različne razvojne potrebe v vseh regijah EU, je bilo za kohezijsko politiko za obdobje 2021–2027 namenjenih 392 milijard EUR, kar je skoraj tretjina celotnega proračuna EU. Kohezijska politika se izvaja prek Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) za naložbe v socialni in gospodarski razvoj vseh regij in mest EU; Kohezijskega sklada za naložbe v okolje in promet v manj uspešnih državah EU; Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) za podporo delovnim mestom ter ustvarjanje pravične in socialno vključujoče družbe v državah EU in Sklada za pravični prehod za podporo regijam, ki jih je prehod na podnebno nevtralnost najbolj prizadel. Kohezijska politika prispeva k uresničevanju številnih ciljev politike EU. Dopolnjuje politike EU, kot so tiste, ki obravnavajo izobraževanje, zaposlovanje, energijo, okolje, enotni trg, raziskave in inovacije.

Projekti, ki se financirajo v regijah in mestih, prispevajo k ciljem prednostnih nalog Komisije, zlasti »Evropski zeleni dogovor«, »Evropa, pripravljena na digitalno dobo«, »Gospodarstvo, ki deluje za ljudi«. Kohezijska politika zagotavlja posebno pozornost in naložbena orodja za območja za obravnavo posebnih vprašanj: obmejne regije in čezmejno sodelovanje (Interreg), mestna območja, oddaljena področja, otoki, gorska ali redko poseljena območja, najbolj oddaljene regije. Večina sredstev kohezijske politike je osredotočena na manj razvite evropske države in regije, da bi jim pomagali dohiteti in zmanjšati gospodarske, socialne in teritorialne razlike, ki še vedno obstajajo v EU.

Sklad za pravični prehod blaži socialno-ekonomske stroške, ki jih povzroča podnebni prehod. Podpira gospodarsko diverzifikacijo in preusmeritev zadevnih območij ter pomaga ljudem pri prilagajanju na spreminjajočem se trgu dela. Posledice pandemije koronavirusa na gospodarske razmere v regijah EU obravnavajo REACT-EU, pomoč pri okrevanju za kohezijo in evropska ozemlja.

⁵⁴ Šesto poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji, Bruselj, 2014, str. xxxiii. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion6/6cr_sl.pdf

7.3 Zakonodaja

Cilj EU na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije je opredeljen v členih 174 do 178 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Člen 174 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da si Unija za okrepitev svoje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije prizadeva zmanjšati razlike med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij ali otokov z najbolj omejenimi možnostmi ter da je treba posebno pozornost nameniti podeželskim območjem, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer.

Kohezijski ukrep za begunce v Evropi (CARE): Uredba (EU) 2022/562 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. aprila 2022 o spremembi uredb (EU) št. 1303/2013 in (EU) št. 223/2014 v zvezi s kohezijskim ukrepom za begunce v Evropi (CARE).

Uredba o skupnih določbah: Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje ter za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko.

Uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskem skladu: Uredba (EU) 2021/1058 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in Kohezijskem skladu.

Uredba o Skladu za pravični prehod: Uredba (EU) 2021/1056 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o vzpostavitvi Sklada za pravični prehod.

Uredba o evropskem teritorialnem sodelovanju: Uredba (EU) 2021/1059 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o posebnih določbah za cilj »evropsko teritorialno sodelovanje« (Interreg), ki ga podpirajo Evropski sklad za regionalni razvoj in zunanji instrumenti financiranja.

Uredba o Evropskem socialnem skladu plus (ESS+): Uredba (EU) 2021/1057 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o vzpostavitvi Evropskega socialnega sklada plus (ESS+) in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1296/2013.

2021–2027 Tehnični seminarji: Vrednotenje kohezijske politike EU pomaga: Evropska komisija organizira vrsto tehničnih spletnih seminarjev o upravljanju sredstev EU v programskem obdobju 2021–2027.

7.4 Delegirani akti

Delegirana uredba Komisije o neizterljivih zneskih: Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/568 z dne 29. januarja 2016 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s pogoji in postopki za določitev, ali države članice povrnejo neizterljive zneske v zvezi z Evropskim skladom za regionalni razvoj, Evropskim socialnim skladom, Kohezijskim skladom in Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo Delegirana uredba Komisije o kodeksu ravnanja v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov

Delegirana uredba Komisije o kodeksu ravnanja v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov: Delegirana uredba Komisije (EU) št. 240/2014 z dne 7. januarja 2014 o Evropskem kodeksu dobre prakse za partnerstvo v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov Delegirana uredba Komisije o določbah, ki dopolnjujejo drugi, tretji in četrti del uredbe o skupnih določbah (Uredba (EU) št. 1303/2013)

Delegirana uredba Komisije o določbah, ki dopolnjujejo drugi, tretji in četrti del uredbe o skupnih določbah (Uredba (EU) št. 1303/2013): Delegirana uredba Komisije (EU) št. 480/2014 z dne 3. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo.

Delegirana uredba Komisije o pravilih za upravičenost evropskega teritorialnega sodelovanja: Delegirana uredba Komisije (EU) št. 481/2014 z dne 4. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe št. 1299/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s posebnimi pravili o upravičenosti izdatkov za sodelovanje

Delegirana uredba Komisije o inovativnih ukrepih na področju trajnostnega razvoja mest: Delegirana uredba Komisije (EU) št. 522/2014 z dne 11. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi s podrobnimi pravili glede načel za izbiro in upravljanje inovativnih ukrepov na področju trajnostnega razvoja mest, ki jih podpira Evropski sklad za regionalni razvoj

Delegirana uredba Komisije o sporazumih o javno-zasebnem partnerstvu, ki se financirajo iz skladov ESI: Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1076 z dne 28. aprila 2015 o določitvi dodatnih pravil o zamenjavi upravičenca in s tem povezanih odgovornostih ter minimalnih zahtev, ki jih je treba vključiti v sporazume o javno-zasebnem partnerstvu, ki se financirajo iz evropskih

strukturnih in investicijskih skladov, v skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta

Delegirana uredba Komisije o določitvi pavšalne stopnje za operacije, ki se financirajo iz skladov ESI v sektorju raziskav, razvoja in inovacij: Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1516 z dne 10. junija 2015 o določitvi pavšalne stopnje za operacije, ki se financirajo iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov v sektorju raziskav, razvoja in inovacij, v skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta

Delegirana uredba Komisije o poročanju o nepravilnostih: Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/1970 z dne 8. julija 2015 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta s posebnimi določbami o poročanju o nepravilnostih v zvezi z Evropskim skladom za regionalni razvoj, Evropskim socialnim skladom, Kohezijskim skladom in Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo

Delegirana uredba Komisije o možnostih poenostavljenih stroškov: Delegirana uredba Komisije (EU) 2015/2195 z dne 9. julija 2015 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem socialnem skladu v zvezi z opredelitvijo standardnih stroškov na enoto in pavšalnih zneskov za povračilo izdatkov državam članicam s strani Komisije

7.5 Izvedbeni akti za obdobje 2021–2027

Večletni strateški dokument o strateškem načrtovanju programa Interreg NEXT za obdobje 2021–2027

Izvedbeni sklep Komisije C(2022) 5740 z dne 12. avgusta 2022 o določitvi večletnega strateškega dokumenta v zvezi s programi zunanjega čezmejnega sodelovanja, ki jih podpirata Evropski sklad za regionalni razvoj in Instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje – Globalna Evropa in programi transnacionalnega sodelovanja, ki jih podpirajo ti skladi, ter instrument za predpristopno pomoč III

Upravičena področja – kohezijska politika 2021–2027

Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1130 z dne 5. julija 2021 o določitvi seznama regij, upravičenih do financiranja iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada plus, ter držav članic, upravičenih do financiranja iz Kohezijskega sklada za obdobje 2021–2027 (notificirano pod dokumentarno številko C(2021) 4894)

Razdelitev sredstev – Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad plus in Kohezijski sklad

Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1131 z dne 5. julija 2021 o določitvi letne razdelitve skupnih virov po državah članicah za Evropski sklad za re-

gionalni razvoj, Evropski socialni sklad plus in Kohezijski sklad v okviru cilja »naložbe za delovna mesta in rast« ter cilja »evropsko teritorialno sodelovanje«, letna razdelitev po državah članicah po kategorijah regij, letna razdelitev po državah članicah, dodeljena dodatnemu financiranju za najbolj oddaljene regije, zneski, ki se prenesejo iz sredstev Kohezijskega sklada vsake države članice v instrument za povezovanje Evrope, letna razdelitev skupnih virov za evropsko pobudo za mesta, letna razdelitev skupnih virov za nadnacionalno sodelovanje v podporo inovativnim rešitvam, letna razdelitev skupnih virov za medregionalne naložbe v inovacije, letna razdelitev skupnih virov za sklop čezmejnega sodelovanja cilja »evropsko teritorialno sodelovanje«, letna razdelitev skupnih virov po državah članicah za sklop transnacionalnega sodelovanja v okviru cilja »evropsko teritorialno sodelovanje«, letna razdelitev skupnih virov za sklop medregionalnega sodelovanja v okviru cilja »evropsko teritorialno sodelovanje« in letna razdelitev skupnih virov za sklop sodelovanja najbolj oddaljenih regij v okviru cilja evropskega teritorialnega sodelovanja za obdobje 2021–2027 (notificirano pod dokumentarno številko C(2021) 5003)

Razčlenitev dodelitve sredstev – Sklad za pravični prehod

Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2021/1129 z dne 5. julija 2021 o določitvi letne razdelitve razpoložljivih dodelitev v okviru Sklada za pravični prehod po državah članicah (notificirano pod dokumentarno številko C(2021) 4872)

Dodeljena proračunska sredstva za programe Interreg za obdobje 2021–2027 (Izvedbeni akt v zvezi s členom 11 Uredbe o evropskem teritorialnem sodelovanju)

Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2022/74 z dne 17. januarja 2022 o določitvi seznama programov Interreg ter navedbi skupnega zneska skupne podpore iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in vsakega instrumenta Unije za zunanje financiranje za vsak program ter seznama zneskov, prenesenih med sklopi v okviru cilja »evropsko teritorialno sodelovanje« za obdobje 2021–2027 (notificirano pod dokumentarno številko C(2022) 131)

Seznam področij, ki jih zajemajo programi Interreg za obdobje 2021–2027 (Izvedbeni akt v zvezi s členom 8 Uredbe o evropskem teritorialnem sodelovanju)

Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2022/75 z dne 17. januarja 2022 o določitvi seznama programskih območij Interreg, ki bodo prejeli podporo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in instrumentov Unije za zunanje financiranje, razčlenjenih po sklopih in programih Interreg v okviru cilja »evropsko teritorialno sodelovanje« (notificirano pod dokumentom C(2022)109)

7.6 Izvedbeni akti za obdobje 2014–2020

Izvedbena uredba Komisije o vzorcih poročila o napredku, predložitvi informacij o velikem projektu, skupnem akcijskem načrtu, poročilih o izvajanju za cilj MVJ, izjavi o upravljanju, revizijski strategiji, revizijskem mnenju in letnem poročilu o nadzoru, metodologiji za izvedbo analize stroškov in koristi ter poročilih o izvajanju za cilj evropskega teritorialnega sodelovanja: Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/207 z dne 20. januarja 2015 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede vzorcev za poročilo o napredku, predložitev informacij o velikem projektu, skupni akcijski načrt, poročila o izvajanju za cilj »naložbe za rast in delovna mesta«, izjavo o upravljanju, revizijsko strategijo, revizijsko mnenje in letno poročilo o nadzoru ter metodologijo za izvedbo analize stroškov in koristi ter v skladu z Uredbo (EU) št. 1299/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede vzorca za poročila o izvajanju za cilj evropskega teritorialnega sodelovanja

Izvedbena uredba Komisije o vzorcih za predložitev informacij Komisiji in pravilih za izmenjavo informacij med upravičenci in organi upravljanja, organi za potrjevanje, revizijskimi organi in posredniškimi telesi: Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 1011/2014 z dne 22. septembra 2014 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede vzorcev za predložitev nekaterih informacij Komisiji ter podrobnih pravil za izmenjavo informacij med upravičenci in organi upravljanja, organi za potrjevanje, revizijskimi organi in posredniškimi organi

Izvedbena uredba Komisije o standardnih pogojih za finančne instrumente (standardni finančni instrumenti): Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 964/2014 z dne 11. septembra 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede standardnih pogojev za finančne instrumente

Izvedbena uredba Komisije o prenosu in upravljanju prispevkov iz programa, poročanju o finančnih instrumentih, ukrepih informiranja in komuniciranja ter sistemu za beleženje in shranjevanje podatkov: Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 821/2014 z dne 28. julija 2014 o pravilih za uporabo Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede podrobne ureditve prenosa in upravljanja prispevkov iz programa, poročanja o finančnih instrumentih, tehničnih značilnosti ukrepov informiranja in komuniciranja za operacije ter sistema za beleženje in shranjevanje podatkov

Izvedbena uredba Komisije o modelu za operativne programe v okviru cilja IGJ in o modelu za programe sodelovanja v okviru cilja evropskega teritorialnega sodelovanja:

Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 288/2014 z dne 25. februarja 2014 o pravilih v skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo v zvezi z modelom za operative programe v okviru cilja »naložbe za rast in delovna mesta« ter v skladu z Uredbo (EU) št. 1299/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za podporo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj za cilj »evropsko teritorialno sodelovanje« v zvezi z evropskim teritorialnim sodelovanjem glede modela evropskega teritorialnega sodelovanja

Izvedbena uredba Komisije o pogojih, ki se uporabljajo za sistem elektronske izmenjave podatkov med državami članicami in Komisijo (SFC2014), in nomenklaturi kategorij intervencij za programe v okviru cilja evropskega teritorialnega sodelovanja:

Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 184/2014 z dne 25. februarja 2014 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, v skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, pogoji, ki se uporabljajo za sistem elektronske izmenjave podatkov med državami članicami in Komisijo ter v skladu z Uredbo (EU) št. 1299/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za podporo cilju »evropsko teritorialno sodelovanje« iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, nomenklatura kategorij intervencij za podporo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru cilja »evropsko teritorialno sodelovanje«

Izvedbena uredba Komisije o metodologijah za podporo podnebnim spremembam, okviru uspešnosti in nomenklaturi kategorij intervencij za ESRR, ESS in Kohezijski sklad v okviru cilja »naložbe za rast in delovna mesta«: Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 215/2014 z dne 7. marca 2014 o pravilih za izvajanje Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo

v zvezi z metodologijami za podporo podnebnim spremembam, določitvijo mejnikov in ciljev v okviru uspešnosti ter nomenklature kategorij intervencij za evropske strukturne in investicijske sklade

Izvedbena uredba Komisije o pogostosti in obliki poročanja o nepravilnostih: Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/1974 z dne 8. julija 2015 o določitvi pogostosti in oblike poročanja o nepravilnostih v zvezi z Evropskim skladom za regionalni razvoj, Evropskim socialnim skladom, Kohezijskim skladom in Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo v skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta

Sklepi Komisije – Evropski strukturni in investicijski skladi za obdobje 2014–2020

Sklep o vzorcu sporazuma o financiranju (pobuda za MSP) 2014/660/EU: Izvedbeni sklep Komisije z dne 11. septembra 2014 o vzorcu sporazuma o financiranju prispevka Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja k skupnim neomejenim finančnim instrumentom za jamstva in listinjenje v korist malih in srednjih podjetij. Sklep o geografiji ETC 2014/388/EU: Izvedbeni sklep Komisije z dne 16. junija 2014 o določitvi seznama regij in območij, upravičenih do financiranja iz Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru čezmejnega in transnacionalnega dela cilja »evropsko teritorialno sodelovanje« za obdobje 2014–2020 (notificirano pod dokumentarno številko C(2014) 3898). Sklep o virih evropskega teritorialnega sodelovanja 2014/366/EU: Izvedbeni sklep Komisije z dne 16. junija 2014 o določitvi seznama programov sodelovanja in določitvi skupnega zneska skupne podpore iz Evropskega sklada za regionalni razvoj za vsak program v okviru cilja »evropsko teritorialno sodelovanje« za obdobje 2014–2020 (notificirano pod dokumentarno številko C(2014) 3776). Sklep o letni razdelitvi skupnih virov po državah članicah za ESRR, ESS in Kohezijski sklad, sredstev iz posebnih dodelitev za pobudo za zaposlovanje mladih, zneskov, ki jih je treba prerazporediti iz Kohezijskega sklada in strukturnih skladov vsake države članice v instrument za povezovanje Evrope in pomoči za najbolj ogrožene 2014/190/EU: Izvedbeni sklep Komisije z dne 3. aprila 2014 o letni razdelitvi skupnih virov po državah članicah za Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad v okviru cilja »naložbe za rast in delovna mesta« ter cilj »evropsko teritorialno sodelovanje«, letna razdelitev sredstev iz posebne dodelitve za pobudo za zaposlovanje mladih po državah članicah skupaj s seznamom upravičenih regij ter zneski, ki se iz Kohezijskega sklada in strukturnih skladov vsake države članice prenesejo v instrument za povezovanje Evrope in pomoč najbolj ogroženim za obdobje 2014–2020 (notificirano pod dokumentarno številko C(2014) 2082). Seznam regij, upravičenih do financiranja

iz ESRR in ESS, ter držav članic, upravičenih do financiranja iz Kohezijskega sklada 2014/99/EU: Izvedbeni sklep Komisije z dne 18. februarja 2014 o določitvi seznama regij, upravičenih do financiranja iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada, ter držav članic, upravičenih do financiranja iz Kohezijskega sklada za obdobje 2014–2020 (notificirano pod dokumentarno številko C(2014) 974). Smernice o popravkih zaradi nepravilnosti pri javnem naročanju: Sklep KOMISIJE z dne 19. decembra 2013 o določitvi in odobritvi smernic za določanje finančnih popravkov, ki jih Komisija izvede pri odhodkih, ki jih financira Unija v okviru deljenega upravljanja, zaradi neskladnosti s pravili o javnih naročilih

7.7 Komunikacije

Izkoriščanje talentov v evropskih regijah 2023; Pregled najbolj oddaljenih regij – prednosti, izzivi in priložnosti 2022; Sinergije med programi ESRR in programom Obzorje Evropa 2022; Prilagodljiva pomoč ozemljem (FAST-CARE) 2022; Novi finančni instrument za teritorialni razvoj novega evropskega Bauhausa (NEB TDM) 2022; Dajanje ljudi na prvo mesto, zagotavljanje trajnostne in vključujoče rasti, sprostitve potenciala najbolj oddaljenih regij EU 2022; Kohezija v Evropi do leta 2050: Osmo kohezijsko poročilo 2022; Območni načrti za pravični prehod 2021; Odpravljanje vrzeli v varstvu podnebja – Obseg politike in vrzeli v podatkih 2021; Naknadno preverjanje dodatnosti od 2007 do 2013; Moja regija, Moja Evropa, Naša prihodnost: Sedmo poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji 2017; Močnejše in prenovljeno strateško partnerstvo z najbolj oddaljenimi regijami EU 2017.

Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU 2017; Krepitev inovacij v evropskih regijah – Strategije za odporno, vključujočo in trajnostno rast 2017; Naložbe v delovna mesta in rast – maksimiranje prispevka evropskih strukturnih in investicijskih skladov 2015; Sporočilo o strategiji Evropske unije za alpsko regijo 2015; Akcijski načrt – delovni dokument, priložen sporočilu o strategiji Evropske unije za regijo Baltskega morja 2015; Smernice o uporabi ukrepov za povežovanje učinkovitosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem v skladu s členom 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013; Mestna razsežnost politik EU – ključne značilnosti agende EU za mesta 2014; Sporočilo o strategiji Evropske unije za jadransko-jonsko regijo 2014; Rezultati vmesnega preverjanja dodatnosti 2007–2013, in 2013; Sporočilo – Pomorska strategija za Jadransko in Jonsko morje 2012; Sklepi Sveta z dne 12. in 13. decembra 2012; Sklepi Sveta o zaključku pregleda strategije Evropske unije za regijo Baltskega morja 2012; Sklepi Sveta z dne 13. in 14. decembra 2012; Sporočilo o strategiji Evropske unije za regijo Baltskega morja 2012; Delovni dokument služb Komisi-

je: Finančni instrumenti v kohezijski politiki 2012; Najbolj oddaljene regije Evropske unije: na poti k partnerstvu za pametno, trajnostno in vključujočo rast 2012; Teritorialna agenda Evropske unije 2020; Analiza napak v kohezijski politiki za obdobje 2006–2009. Ukrepi, ki jih je sprejela Komisija, in pot naprej 2011; Sklepi Sveta o pregledu strategije Evropske unije za regijo Baltskega morja 2011; Prihodnost Solidarnostnega sklada Evropske unije 2011; Prispevek regionalne politike k trajnostni rasti v okviru strategije Evropa 2020 2011; Učinek akcijskega načrta za okrepitev nadzorne vloge Komisije v okviru deljenega upravljanja strukturnih ukrepov 2010; Sporočilo o kohezijski politiki: Strateško poročilo 2010 o izvajanju programov 2007–2013 SEC(2010)360 2010; Izjava z vrha v Donavi 25. februarja 2010 v Budimpešti 2010; Prispevek regionalne politike k pametni rasti v okviru strategije Evropa 2020 2010; Sporočilo o strategiji Evropske unije za Podonavje 2010; Predlog uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah v zvezi s poenostavitvijo nekaterih zahtev in v zvezi z nekaterimi določbami v zvezi s finančnim poslovanjem 2009; Predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 1080/2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj glede upravičenosti ukrepov na stanovanjskem področju v korist marginaliziranih skupnosti 2009; Poročilo o izvajanju akcijskega načrta za okrepitev nadzorne vloge Komisije v okviru deljenega upravljanja strukturnih ukrepov 2009; Skupna izjava o izvajanju strategije EU za regijo Baltskega morja 2009; Sklepi Sveta o okolju z dne 22. decembra 2009; Sklepi Sveta o alkoholu in zdravju – 2980. zaposlovanje, socialna politika, zdravje in varstvo potrošnikov 2009; Sklepi Evropskega sveta z dne 29. in 30. oktobra 2009; Sklepi Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose z dne 27. oktobra 2009; Sporočilo o strategiji Evropske unije za regijo Baltskega morja 2009; Sklepi predsedstva – Bruselj, 18. in 19. junij 2009; Povzetek za državljane: Strategija EU za regijo Baltskega morja 2009; Sporočilo komisarjev Samecki in Špidla Komisiji z vmesnim poročilom o nadaljnjem ukrepanju na podlagi akcijskega načrta za okrepitev nadzorne vloge Komisije v okviru deljenega upravljanja strukturnih ukrepov 2009; Akcijski načrt za okrepitev nadzorne vloge Komisije v okviru deljenega upravljanja strukturnih ukrepov 2008; Kohezijska politika: naložbe v realno gospodarstvo 2008; Zelena knjiga o teritorialni koheziji, ki krepí teritorialno raznolikost 2008; Sporočilo o rezultatih pogajanj o strategijah in programih kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013 in 2008; Sklepi Evropskega sveta z dne 14. decembra 2007; Poročilo projektne skupine za Severno Irsko 2008; Najbolj oddaljene regije: prednost za Evropo 2008; Teritorialna agenda Evropske unije – Za bolj konkurenčno in trajnostno Evropo raznovrstnih regij 2007; Prvi akcijski program za izvajanje Teritorialne agende Evropske unije 2007; Države članice in regije uresničujejo lizbonsko strategijo za rast in delovna mesta v okviru kohezijske politike EU,

2007–2013; Strategija za najbolj oddaljene regije: Dosežki in prihodnji obe-
ti 2007; Regije, ki zagotavljajo inovacije v okviru kohezijske politike 2007;
Kohezijska politika in mesta: prispevek mest k rasti in delovnim mestom
v regijah 2006; Regije za gospodarske spremembe 2006; Strateške smerni-
ce Skupnosti o koheziji 2007–2013; Sporočilo Komisije: Kohezijska politika
v podporo rasti in delovnim mestom: Strateške smernice Skupnosti 2005
in Smernice za evropske strukturne in investicijske sklade 2014-2020, ter
Smernice COCOF 2007-2013.

KOHEZIJSKI CILJI V POLITIKAH DRŽAV ČLANIC

Ker ni konkretne in dogovorjene opredelitve kohezije, si države članice »v imenu kohezije« prizadevajo za precej različne politične cilje. V domačih politikah je v tem okviru mogoče prepoznati štiri glavne cilje. Ob tem je treba poudariti, da se ti cilji nujno ne izključujejo (tj. države članice si lahko prizadevajo za več ciljev) niti niso samostojni, tj. do neke mere odražajo spekter pristopov in ne nepremostljive kategorije. Poleg tega je običajna zaveza, da se obravnavajo potrebe območij s posebnimi značilnostmi ali prikrajšanostmi. Prvi cilj je **zmanjšanje regionalnih neenakosti**. V nekaterih državah obstaja jasna zavezanost k zmanjševanju razlik med regijami. V Nemčiji se na primer temeljni zakon nanaša na ustvarjanje enakovrednih življenjskih pogojev po vsej državi, zvezna zakonodaja pa vključuje cilj zmanjševanja regionalnih gospodarskih razlik s podpiranjem regij, kjer je razvitost pod državnim povprečjem. Tudi v Italiji obstaja ustavna zaveza za zmanjšanje razlik med regijami z dodatnimi sredstvi za spodbujanje gospodarskega razvoja in socialne kohezije. Podobno je v Španiji, kjer ustava vključuje cilj spodbujanja »pravičnejše porazdelitve dohodka« ter »pravičnega in ustreznega gospodarskega ravnovesja med različnimi deli španskega ozemlja«. Na Finskem je izrecni cilj zakona o regionalnem razvoju iz leta 2009 zmanjšati regionalne razlike, na Švedskem pa je podoben cilj osredotočen na severna ozemlja – pomembno pa je, da je v obeh državah pomembna usmeritev politike v regionalno konkurenčnost, ki se pojavlja poleg ciljev, ki so v bistvu motivirani s pravičnostjo. V številnih drugih državah (na primer v Grčiji in Bolgariji) se ustava izrecno sklicuje na regionalne ali socialne neenakosti ali na potrebe posebnih območij, vendar se te zaveze običajno ne prenesejo v politike, ki bi se dejansko izvajale. Na splošno lahko rečemo, da se je v zadnjem desetletju

v več večjih in uspešnejših državah članicah od politike, ki je izrecno usmerjena v zmanjševanje razlik, preusmerilo k pristopu, usmerjenemu v vse regije in konkurenčnost.

To vodi k drugemu glavnemu cilju v državah članicah, **spodbujanju regionalne konkurenčnosti**, ki je v zadnjem desetletju postal vse pomembnejši. Od prvega cilja se razlikuje po tem, da se ne osredotoča na zmanjševanje razlik med regijami (čeprav bi bilo tudi to nedvomno dobrodošlo), temveč na izkoriščanje regionalnega potenciala kot dejavnika, ki prispeva k nacionalni rasti. Ta pristop je značilen za cilj Združenega kraljestva, ki zagotavlja »okolje za podjetja in skupnosti, da čim bolj izkoristijo svoj potencial z odpravljanjem tržnih pomanjkljivosti na nacionalnih, regionalnih in lokalnih trgih, da se okrepijo ključni dejavniki produktivnosti« (Treasury et al., 2003: 3), in kjer je poudarjeno usmerjen v vse regije. Podobno velja za Francijo, kjer se vse bolj usmerjajo v regionalno konkurenčnost in spodbujanje privlačnosti regij. Tudi Finska in Švedska se osredotočata na regionalno konkurenčnost, vzporedno pa izvajata posebne ukrepe za redko poseljena območja; v Italiji se v okviru nove enotne regionalne politike vse bolj usmerja regionalna konkurenčnost.

Tretji glavni cilj se nanaša na **nacionalno konkurenčnost**. Ta se pojavlja predvsem v majhnih uspešnih državah članicah s sorazmerno majhnimi notranjimi razlikami. V teh državah je poudarek na ohranjanju ali krepitvi konkurenčne prednosti nacionalnega gospodarstva; za te države so značilne tudi visoke ravni socialne zaščite – čeprav je odprto vprašanje, ali sta nacionalna konkurenčnost in visoka raven socialne zaščite povezani, in če sta, na kakšen način. Na Danskem je na primer glavni cilj regionalne politike »zagotoviti danskim državljanom dobre in enake pogoje ne glede na to, v katerem delu države živijo« (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Na Nizozemskem se priznava, da bistvenih razlik ni, politika pa poudarja cilj izkoriščanja priložnosti nacionalnega pomena, ne glede na to, kje se nahajajo. V Luksemburgu in Avstriji je politika usmerjena v nacionalno konkurenčnost, čeprav je v Avstriji verjetno večji poudarek na regionalno diferenciranih pristopih, kar v veliki meri odraža zvezno strukturo države, saj so razlike omejene. Usmerjenost v nacionalno konkurenčnost predstavlja drugačno razsežnost spodbujanja kohezije, saj je cilj ohraniti raven blaginje, ki omogoča delovanje visoke ravni socialne zaščite; v tem smislu je poudarek predvsem na spodbujanju socialne (in do neke mere teritorialne) in ne ekonomske kohezije. Tudi Irska ima verjetno enak cilj nacionalne konkurenčnosti, čeprav obstajajo velike notranje razlike (zlasti zaradi prevlade Dublina); poleg tega ravni socialne zaščite niso tako visoke kot v drugih tu navedenih državah in čeprav je nacionalno gospodarstvo še vedno uspešno glede na BDP na prebivalca, lahko rečemo, da je v zadnjem času pokazalo določeno stopnjo krhkosti.

Četrty glavni cilj se nanaša na **nacionalni razvoj**. Pri tem gre predvsem za zmanjševanje razvojne vrzeli med blaginjo v državi in povprečjem EU. Ta cilj prevladuje na političnem dnevnem redu večine držav EU-12 ter Grčije in Portugalske. V tem smislu so gospodarske razlike povezane z EU kot merilom, vpliv doseganja tega cilja na notranje razlike pa je drugotnega pomena. Poleg tega so v mnogih od teh držav ravni socialne zaščite razmeroma nizke. Kljub temu bi bilo napačno, če bi na države, katerih glavni cilj politike je približevanje ravni blaginje EU, gledali kot na homogeno skupino. Na Poljskem se na primer zavzemajo za regionalno politiko, ki se osredotoča na endogene potenciale vseh regij, in za nastajajočo strategijo „polarizacije-difuzije“, ki daje prednost najbolj konkurenčnim sektorjem, vendar zagotavlja širjenje koristi. V Estoniji je eden od ciljev politike, kljub temu da se osredotoča na zmanjšanje zaostanka za povprečjem EU, zaustaviti koncentracijo ljudi in dejavnosti v regiji glavnega mesta. Tudi številne druge države med svojimi cilji izrecno navajajo uravnotežen regionalni razvoj (na primer Češka in Bolgarija), medtem ko države, kot so Madžarska, Slovenija, Latvija in Litva, med svoje splošne cilje politike uvrščajo zmanjševanje regionalnih razlik. V praksi glede na težo izdatkov in vpliva kohezijske politike EU v teh državah ni jasno, v kolikšni meri so to resnično nacionalni cilji, ki jih je treba doseči z nacionalnimi pobudami. Poleg tega zaradi širših omejitev financiranja obstaja dvom o tem, v kolikšni meri se ti cilji prenašajo v nacionalne politike (v nasprotju s politikami EU).

Poleg teh štirih glavnih ciljev obstajajo tudi cilji, povezani s posebnimi ozemeljskimi potrebami. Ti so pogosto povezani z reševanjem vprašanj, ki izhajajo iz geografije ali topografije, včasih pa so namenjeni tudi socialnim ali etničnim skupinam. Finska in Švedska sta očitni članici te skupine zaradi razvojnih izzivov, s katerimi se soočata njuni redko poseljeni in pogosto težko dostopni severni regiji. Poleg tega se v Franciji izvaja veliko število prostorsko diferenciranih politik za obravnavanje posebnih potreb podeželskih in gorskih območij; na Cipru je sicer politika v glavnem nacionalna, kar odraža majhnost države, vendar je pomemben del politike namenjen obravnavanju nerazvitosti podeželskih območij; v Grčiji obstaja ustavna zaveza za razvoj gospodarstva gorskih, obmejnih in otoških regij; na Malti je posebna pozornost namenjena dvojni izoliranosti otoka Gozo; na Portugalskem pa veljajo posebni ukrepi za avtonomni regiji Madeira in Açores (EPRC, Euroreg, 2010, str. 14–17).

V vsaki evropski državi obstajajo nacionalni zakoni in politike, ki urejajo regionalni razvoj. Ti zakoni določajo strategije, cilje in ukrepe za spodbujanje gospodarske rasti in razvoja v različnih regijah države. OECD je leta 2010 izdala dokument *Regional Development Policies in OECD Countries*, v

katerem je podan opis 32 držav⁵⁵ glede njihove regionalne politike. Evropski komite regij ima prav tako na svoji spletni strani oris držav.⁵⁶ Vsaka država ima lastne zakone o regionalni politiki in planiranju, ki določajo načine, kako se razvijajo in upravljajo posamezne regije. Ti zakoni lahko vključujejo določbe o prostorskem planiranju, upravljanju zemljišč, infrastrukturnih projektih, gospodarskem razvoju in drugih vidikih regionalnega razvoja. V vsaki državi se prav tako pripravljajo programi in strategije za posamezne regije ali skupine regij. Ti dokumenti opredeljujejo prednostne naloge, cilje in projekte, ki jih je treba izvesti za spodbujanje razvoja v določenih območjih. Na lokalni ravni se pripravljajo tudi lokalni akti in politike, ki urejajo regionalni razvoj. To vključuje občinske ali mestne načrte, ki določajo, kako se bo razvijalo posamezno območje.

Spodbujanje regionalnega gospodarstva za povečanje uspešnosti in krepitev konkurenčnosti podjetij, podpora ustanavljanju in širjenju podjetij, spodbujanje visokotehnoloških in vodilnih projektov, določanje spodbud, spodbujanje rasti, zagotavljanje in ustvarjanje delovnih mest, prispevek k izboljšanju inovacijske zmogljivosti malih in srednje velikih podjetij (MSP), podpora razvoju podjetja in medpodjetniškega razvoja, podpora ukrepom regionalnega razvoja, ki niso usmerjeni v dobiček (infrastrukturni ukrepi), spodbujanje ukrepov in projektov za izboljšanje kakovosti turizma, udeležba v podjetjih, ki služijo spodbujanju gospodarstva, ukrepi za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah. Na voljo so različni instrumenti finančne podpore, ki so razdeljeni glede na prednostna področja, sektorje in razpise.

Ključni elementi, ki urejajo kohezijsko politiko, vključujejo predpise EU, prek katerih EU določa skupne določbe za kohezijsko politiko, ki določajo upravljanje in financiranje evropskih strukturnih in investicijskih skladov. Države članice običajno razvijejo svoje nacionalne zakonodaje in strategije, ki dopolnjujejo evropske regulative in določajo nacionalne prioritete ter načine izvajanja kohezijske politike. Države članice običajno razvijejo operativne programe, ki določajo specifične cilje, prioritete in financiranje za kohezijske ukrepe na nacionalni ravni. Partnerstva med državami članicami in Evropsko komisijo določajo skupne cilje, prioritete in financiranje za kohezijsko politiko za določeno obdobje, kot je 2021–2027. Na spletni strani Evropskega odbora regij⁵⁷ kot glasnika regij in mest Evropske unije, lahko najdemo primerjalne ureditve regionalnih ravni. Odbor regij zastopa lokal-

55 Avstralija, Avstrija, Belgija, Kanada, Čile, Češka, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Islandija, Irska, Italija, Japonska, Koreja, Luksemburg, Mehika, Nizozemska, Nova Zelandija, Norveška, Poljska, Portugalska, Slovaška republika, Slovenija, Španija, Švedska, Švica, Turčija, Združeno kraljestvo in Združene države Amerike.

56 <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/All-countries.aspx>

57 <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/All-countries.aspx>. Če ni drugače omenjeno, je vsebina posamezne države oziroma njene državne, regionalne in lokalne ureditve iz te strani.

ne in regionalne oblasti iz vse Evropske unije in svetuje glede nove zakonodaje, ki vpliva na regije in mesta (70 % vse zakonodaje EU).

8.1 Avstrija

Avstrija je zvezna država 9 zveznih dežel (regij), 94 okrožij (z vključno 15 mesti z lastnim statutom, ki opravljajo mestne in okrožne upravne naloge), 74 podeželskih okrajev ter 2.096 občinami. Upravljanje je razdeljeno na več ravni, in sicer zvezno, regionalno in lokalno raven. Pravna podlaga za regionalno upravljanje je določena v avstrijski zvezni ustavi, v posebnih zakonih in predpisih, povezanih z regionalnimi zadevami. Avstrijska regionalna politika temelji na usklajenosti pooblastil in odgovornosti med vlado (države), regionalnimi vladami in lokalnimi oblastmi, kar omogoča prilagojene rešitve regionalnih zadev ter ohranja enotno nacionalno identiteto. Vlada (nacionalna) ima odgovornosti na področjih državnih in evropskih volitev, zunanje politike, migracij, zveznih financ, bančništva, trgovinske politike, zagotavljanja miru in varnosti, javne varnosti, prometa, delovnega prava itd. Zagotavlja finančno podporo regijam prek sistema fiskalne izenačitve, kjer bogatejše regije prispevajo k podpori revnejših regij.

V Avstriji ni pravne opredelitve »regionalne politike« ali »regionalnega razvoja«. Dejansko gre za dejavnosti, ki jih izvajajo zvezna vlada, dežele ali druge javne agencije in katerih cilj je vplivati na razvoj delov zveznega ozemlja (»regije«). »Nominalno prostorsko načrtovanje«, ki ga urejajo posebni zakoni o prostorskem načrtovanju, je v pristojnosti pokrajin in občin. Za razliko od Švice in Nemčije v Avstriji na zvezni ravni ni okvirne zakonodaje za regionalno načrtovanje. Poleg tega obstajajo sektorske politike (na primer infrastruktura, javne storitve, subvencije), za katere ne veljajo (na zvezni ravni) ali predvsem (na deželni ravni) predpisi (deželnih) zakonov o regionalnem načrtovanju, vendar lahko kljub temu močno vplivajo na prostorski razvoj (»funkcionalno regionalno načrtovanje«). Za regionalni razvoj so odgovorne regije (dežele). Vsaka od devetih samoupravnih zveznih dežel (regij) ima svojo vlado, odgovorno za regionalne zadeve. Regionalne vlade izvolijo prebivalci regije in pripravljajo zakonodajo in upravljajo regionalne zadeve znotraj svojih meja. Regionalne vlade imajo pooblastila in naloge na področju izobraževanja (vključno z organizacijo šol, učnimi načrti in financiranjem izobraževalnih ustanov znotraj svojih regij), zdravstva (skrbijo za zdravstvo, bolnišnice in medicinske storitve v svojih regijah), kulture (spodbujajo in podpirajo kulturne dejavnosti in ustanove v svojih regijah, kot so gledališča, muzeji in knjižnice), infrastrukture (pri načrtovanju regij, prometu in razvoju javne infrastrukture), socialno blaginjo (vključno s storitvami za otroke, starejše in ljudi v stiski) in drugih regionalnih zadev. Zvezne de-

žele (regije) so odgovorne za izvajanje določenih zveznih zakonov; za vsako področje zakonodaje ali upravljanja, ki ni izrecno v pristojnosti zvezne ravni, npr. prostorsko načrtovanje, varstvo okolja, zakonodaja o načrtovanju, promet, je na ravni dežele/regije. Zvezni (regionalni) zakoni se izvajajo s strani guvernerja in organov, ki so mu podrejeni. Guverner deluje kot uradnik zvezne (regionalne) vlade in je zavezan navodilom regionalne vlade ali ministra. Okrožja nimajo podeljenih pristojnosti in pretežno delujejo kot upravne enote. Lokalne vlade (podeželskih okrajev in občin) imajo vlogo izvajanja regionalnih politik, in sicer imajo pooblastila in odgovornosti povezane z lokalno infrastrukturo, načrtovanjem rabe zemljišč, lokalno policijo in drugimi zadevami. Odgovorne so torej izključno ali pretežno za lokalne zadeve. Izvajajo naloge, ki so jim dodeljene s strani zveznih dežel (regij). Njihove glavne naloge so imenovanje lokalnih uradnikov in javnih uslužbencev; lokalna policija; upravljanje lokalnega prometa; nadzor nad lokalnimi predpisi o načrtovanju; lokalni zdravstveni predpisi; lokalno prostorsko načrtovanje; ukrepi za spodbujanje in podporo dejavnosti skupnosti: gledališče, socialne storitve; predpisi o javnih prireditvah.

8.1.1 Dežela Štajerska (Avstrija)

Zakon o deželnem in regionalnem razvoju Štajerske 2018⁵⁸ je do zdaj edinstven v Avstriji in ustvarja nove pogoje za sodelovanje med deželo, regijami in občinami. V zakonu so med drugim opredeljene naloge dežele in regij, regionalna struktura in financiranje regionalnega razvoja. Zakon ureja strateško usmeritev in sodelovanje na področju regionalnega razvoja med deželo Štajersko, štajerskimi regijami in občinami, njihove naloge in instrumente ter osnovno razdelitev sredstev za regionalni razvoj na regionalni ravni. Zakonodajalec je prvič podrobneje opredelil naloge regionalnega razvoja ter jim zagotovil jasne izvedbene instrumente in usklajene postopke. Cilji tega zakona so ustvarjanje manevrskega prostora in lastništva regij s financiranjem regionalnih struktur in s tem možnost za inovativne, medsektorske in v prihodnost usmerjene projekte. Glavne vsebine in cilji nacionalnega in regionalnega razvoja so nadaljnji razvoj štajerskih regij kot privlačnega izobraževalnega, delovnega in življenjskega prostora za vse skupine prebivalstva; krepitev konkurenčnosti štajerskih regij; povečanje ustvarjanja vrednosti v regijah; strukturirano in trajnostno medobčinsko sodelovanje; tematsko in strukturno povezovanje regionalnih razvojnih agencij v regiji. Načela deželnega in regionalnega razvoja poudarjajo pomen regionalne ravni za razvoj dežele Štajerske in pojasnjujejo funkcijo regionalnega razvoja.

Načela deželnega in regionalnega razvoja poudarjajo pomen regionalne ravni za razvoj dežele Štajerske in pojasnjujejo funkcijo regionalnega razvoja:

⁵⁸ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrStmk&Gesetzesnummer=20001410>

spodbujanje pobude regij in regionalnih akterjev; usklajen pristop v regiji; usklajen pristop na nacionalni ravni ter med nacionalno, regionalno in občinsko ravno; medsektorsko upoštevanje dolgoročnih učinkov pri ukrepih regionalnega razvoja; upoštevanje vseh razsežnosti trajnosti v skladu z gospodarskim razvojem ter enako obravnavo, enakostjo in udeležbo vseh skupin prebivalstva.

Zakon ureja sodelovanje na področju regionalnega razvoja med deželo, regijami in občinami ter osnovno financiranje regionalnega razvoja na regionalni ravni. Z regionalnim razvojem v smislu tega zakona se razumejo strategije, programi in projekti, ki podpirajo razvoj regije na podlagi njenih regionalnih predpostavk s pomočjo ciljnega usklajevanja ukrepov. Cilji nacionalnega in regionalnega razvoja so nadaljnji razvoj štajerskih regij kot privlačnega izobraževalnega, delovnega in življenjskega prostora za vse skupine prebivalstva; krepitev konkurenčnosti štajerskih regij; povečanje ustvarjanja vrednosti v regijah; strukturirano in trajnostno medobčinsko sodelovanje; tematsko in strukturno povezovanje regionalnih razvojnih agencij v regiji.

Naloge dežele (Aufgaben des Landes) so naloge urejanja zemljišč: priprava in izvajanje strategije razvoja zemljišč; medsektorsko usklajevanje in strukturiranje prostorsko pomembnih ukrepov države in regij; usklajevanje regionalnih razvojnih strategij z regionalno razvojno strategijo ter drugimi sektorskimi strategijami in načrti; usklajevanje regionalnih vodilnih projektov in tem; prenos regionalno pomembnih inovativnih projektov sodelovanja; sofinanciranje nacionalnega in regionalnega razvoja.

Regije so prostorske enote, ki vsaka zase nudijo potrebne prostorske pogoje za čim več osnovnih funkcij bivanja, tako da predstavljajo dobro opremljen in funkcionalen življenjski prostor za svoje prebivalstvo. Osnovne funkcije bivanja so stanovanje, delo, gospodarstvo, rekreacija, izobraževanje, oskrba in odlaganje, družbena komunikacija in promet. Naloge regionalnega razvoja so usklajevanje in podpora za povečanje količine in kakovosti medobčinskega sodelovanja v regiji; priprava regionalnih razvojnih strategij na podlagi strategije razvoja dežele; priprava regionalnih delovnih programov na podlagi regionalne razvojne strategije; priprava razvojnih ukrepov in projektov ter njihovo izvajanje v teku; stalno spremljanje regionalnega razvoja in učinkov ukrepov regionalnega razvoja; prenos informacij med akterji regionalnega razvoja ter obveščanje in sodelovanje državljanov; priprava letnega proračuna, upoštevanje in strukturiranje večletnih programov in projektov v proračunskem letu; sodelovanje dežele pri prostorsko pomembnem načrtovanju. Organi, pristojni za regionalni razvoj na regionalni ravni, so regionalna združenja in regionalne razvojne družbe.

Regionalna razvojna strategija je namenjena izvajanju strateških ciljev strategije razvoja dežele v posamezni regiji. Na podlagi analize regionalnih razvojnih potencialov mora predstaviti osrednje točke regionalnega razvoja regije za vsaj petletno obdobje načrtovanja in jih zlasti vsebovati: analiza regionalnih trendov in izzivov; vodilne teme regije; vodilni projekti kot osrednje točke ukrepov za obdobje načrtovanja in njihovi cilji učinka; ukrepi za sprotno ocenjevanje; dokumentiranje postopka ustvarjanja. Deželna vlada mora biti seznanjena z regionalnimi razvojnimi strategijami.

Regionalni delovni program – pri izvajanju regionalne razvojne strategije se v regionalnem programu dela predstavi konkretno načrtovanje za naslednje koledarsko leto in vsebuje zlasti: opredelitev ciljnih kazalnikov za izvedbene ukrepe in mejnike projekta; načrtovanje proračuna za izvajanje projekta in tekoče stroške upravljanja, v vsakem primeru posebej za regionalno združenje, regionalna razvojna podjetja in tretje izvajalske agencije; stalno ocenjevanje regionalnega razvoja; večletne projekte in ukrepe razdelite na letne dele. Regionalni delovni program, ki ga sprejme regionalna skupščina, se predloži regionalni vladi najpozneje do konca oktobra za naslednje leto.

Regionalna združenja – za strateško upravljanje nalog regij se za vsako regijo ustanovi regionalno združenje, katerega področje delovanja se razširi na vse občine v regiji. Regionalna združenja so pravne osebe javnega prava in imajo pravico, da v svojem imenu in za svoj račun opravljajo pravne posle za izvajanje nalog regionalnega razvoja, ki so jim naložene. V tem okviru so pooblaščenca zlasti za opravljanje naslednjih pravnih poslov: pridobitev sredstev in pravic, vloge za donacije in njihovo sprejemanje, članstvo pravnih oseb v zadevah regionalnega razvoja. Regionalna združenja so delničarji zadevnih regionalnih razvojnih podjetij. V regionalno združenje so vključeni: regionalna skupščina, regionalni odbor, predsednik, in revizorji.

Regionalna razvojna podjetja – operativne naloge regionalnega razvoja opravljajo regionalne razvojne družbe. V ta namen vsako regionalno združenje ustanovi družbo z omejeno odgovornostjo v skladu z Zakonom o družbah z omejeno odgovornostjo ali pa se regionalno združenje vključi v takšno obstoječo družbo. Regionalno združenje izvaja kontrolni vpliv v skladu z 2. odstavkom 244. člena Zakona o gospodarskih družbah. Namen družb je nadaljnji razvoj medobčinskega sodelovanja in spodbujanje regionalnega razvoja v posamezni regiji ob upoštevanju nalog regionalnega razvoja. V okviru svojega namena imajo regionalne razvojne družbe zlasti naslednje operativne naloge: usklajevanje in podpora medobčinskemu sodelovanju v regiji; podpiranje in spodbujanje regionalnega razvoja; usklajevanje in izvajanje strukturne politike in razvoja podeželja v regiji; usklajevanje ciljev in ukrepov za njihovo izvajanje z drugimi regijami in deželo Štajersko; svetoval-

ne in storitvene dejavnosti za regionalne zainteresirane strani, pobude/izvajalce in odbore, tudi v zvezi z obdelavo finančnih sredstev; vodenje projektov, vključno s spremljanjem ter nadzorom in vrednotenjem projektov; sponzoriranje projektov; informacijske dejavnosti in odnosi z javnostmi; izvajanje letnega delovnega programa. Regionalne razvojne družbe pri opravljanju svojih nalog upoštevajo načela gospodarnosti, učinkovitosti in smotrnosti ter načela preudarnega gospodarstvenika in niso usmerjene v dobiček.

Regionalno skupščino sestavljajo naslednji člani:

1. Člani z glasovalno pravico:
 - a) vsi člani deželnega in nacionalnega parlamenta ter člani zveznega sveta, ki imajo glavno prebivališče v regiji;
 - b) župani kot predstavniki občin v regiji, v primeru, da se ne morejo udeležiti, pa namestniki, ki jih imenujejo župani iz občinskega sveta ali občinskega senata.
2. Člani brez glasovalne pravice s svetovalno funkcijo:
 - a) en predstavnik regionalnih uradov Štajerske gospodarske zbornice s sedežem v regiji načrtovanja,
 - b) en predstavnik podružnic Štajerske delovne zbornice, ki se nahajajo v regiji načrtovanja,
 - c) en predstavnik območnih zbornic Štajerske kmetijske zbornice s sedežem v regiji načrtovanja,
 - d) en predstavnik štajerske zbornice kmetijskih delavcev,
 - e) en predstavnik Zbornice arhitektov in svetovalnih inženirjev za Štajersko in Koroško,
 - f) en predstavnik Zveze avstrijske industrije Štajerske,
 - g) en predstavnik Združenja občin Štajerske,
 - h) en predstavnik avstrijskega združenja mest in krajev, deželna skupina Štajerska,
 - i) po en predstavnik vsakega urada za trg dela v regiji načrtovanja,
 - j) en predstavnik Avstrijske zveze sindikatov, deželna skupina Štajerska,
 - k) okrožni ravnatelj in po potrebi vodja podružnice,
 - l) okoljski zagovornik,
 - m) uradnika za enako obravnavanje,
 - n) vodja gradbenega okrožja,
 - o) en predstavnik oddelka Urada deželne vlade, pristojnega za zadeve regionalnega načrtovanja in regionalnega razvoja, in

- p) po enega predstavnika vsake stranke, zastopane v deželni zboru, razen če to stranko zastopa poslanec, katerega glavno prebivališče je v regiji.

Naloge regionalne skupščine so zlasti:

1. sprejetje resolucij o strategiji regionalnega razvoja (§ 8), ki jo je predložil regionalni izvršni odbor, in sprejetje resolucij o predlogih sprememb, ki jih je predložil regionalni izvršni odbor;
2. sprejetje resolucij o letnem delovnem programu v skladu s členom 9 in njegovih bistvenih sprememb;
3. predložitev mnenja deželni vladi pri pripravi ali spremembi regionalnega razvojnega programa (13. člen štajerskega zakona o regionalnem načrtovanju iz leta 2010);
4. sprejetje pravilnika v skladu s členom 11;
5. izbira revizorjev in zakonitega revizorja v skladu s členom 21.

Regionalni odbor – regionalni izvršni odbor sestavljajo naslednji člani z glasovalno pravico:

1. največ osem članov v skladu s členom 14(1)(1)(a), pri čemer se v primeru več kot osmih članov deželnega zbora število predstavnikov na stranko določi na podlagi rezultatov predhodnih volitev v deželni zbor – glede na občine v deželi – po d'Hondtovem postopku, pri čemer lahko stranke deželnega zbora, katerih članstvo bi po tem izračunu prenehalo, dodatno imenujejo po enega predstavnika iz te skupine oseb brez glasovalne pravice,
2. župani občin v regiji z več kot 10.000 prebivalci,
3. v osrednještajerski deželi, plus Z. 2, še sedem članov občinskega sveta ali mestnega senata Gradca, ki jih stranke imenujejo na podlagi rezultatov prejšnjih volitev v občinski svet Gradca po d'Hondtovem postopku, ter
4. osem članov, ki jih imenujejo stranke na podlagi rezultatov predhodnih splošnih občinskih volitev – glede na občine z največ 10.000 prebivalci v regiji – po d'Hondtovem postopku izmed županov teh občin ali predsednikov manjše regije, ki jo sestavljajo te občine.

(2) Za vsakega člana se imenuje en nadomestni član; pri županih je to vedno (prvi) podžupan. Za nadomestne člane v skladu s 1. odstavkom 1. točke se lahko predlagajo le osebe v skladu s 1. točko 1. odstavka 14. člena, če so na voljo. Vsak nadomestni član lahko zastopa katerega koli člana, ki ga je predlagala ista stranka.

(3) Člane in nadomestne člane deželnega izvršnega odbora – z izjemo županov in podžupanov, delegiranih *ad personam* – z njihovim soglasjem imenuje

deželna vlada na predlog ustrezne osebe, ki ima pravico imenovati v skladu s prvim odstavkom. Člane in nadomestne člane, ki jim preneha funkcija, pomembna za delegiranje, ali ki odstopijo od članstva, odpokliče deželna vlada.

(4) Regionalni izvršni odbor vključuje člane brez glasovalne pravice s svetovalno funkcijo:

- en predstavnik Štajerske gospodarske zbornice,
- en predstavnik štajerske delovne zbornice,
- en predstavnik štajerske kmetijske zbornice,
- en predstavnik Avstrijske zveze sindikatov, deželna skupina Štajerska,
- okrožni ravnatelj, po potrebi vodja podružnice,
- vodja gradbenega okrožja,
- en predstavnik oddelka Urada deželne vlade, pristojnega za regionalno načrtovanje in regionalni razvoj.

(5) Naloge regionalnega izvršnega odbora vključujejo tista strateška področja iz prvega odstavka 7. člena, ki z zakonom ali statutom niso dodeljena predsedniku ali regionalni skupščini.

Predsednik/predsednica – predsednika deželnega združenja izmed članov v skladu s 1. odstavkom 1. točke 14. člena imenuje stranka, ki je na zadnjih deželnih volitvah v deželi dobila največje število glasov glede na občine, ki se nahajajo v deželi. Podpredsednika imenuje stranka z drugim največjim številom glasov. V deželi osrednje Štajerske je predsednik župan glavnega mesta dežele Gradec ali predstavnik mestnega senata, ki ga ta imenuje, namestnik predsednika pa je član, ki je na zadnjih deželnih volitvah v občinah te dežele (razen glavnega mesta dežele Gradec) prejela največ glasov. V tej regiji predsednik in namestnik predsednika izmenično vodita seje. Predsednik in namestnik predsednika izrecno izjavita, da sprejemata to funkcijo. Predsednik regionalnega združenja opravlja tudi funkcijo predsednika regionalne skupščine in regionalnega izvršnega odbora. V tej funkciji je tudi član obeh organov z glasovalno pravico. Te določbe se smiselno uporabljajo tudi za namestnika. Naloge predsednika so:

1. zastopanje regionalnega združenja navzven na podlagi statuta ter sklepov regionalne skupščine in regionalnega izvršnega odbora;
2. izvajanje sklepov, ki jih sprejmeta regionalna skupščina in regionalni izvršni odbor;
3. sklicevanje sej regionalne skupščine in regionalnega izvršnega odbora, sprejemanje predlogov, določanje dnevnega reda in vodenje sej;
4. opravljanje vseh nalog, ki jih regionalna skupščina ali regionalni izvršni odbor z resolucijo ali statutom preneseta na predsednika.

(4) V primeru odsotnosti predsednika je za njegove naloge odgovoren podpredsednik.

Revizorji – vsako regionalno združenje imenuje dva revizorja. Revizor prevzame naloge revizorja s smiselno uporabo prvega pododdelka 269. člena in členi 272 do 276 zakonika o gospodarskih družbah. Revizorji in vsi revizorji, ki bodo imenovani, morajo biti neodvisni in nepristranski. § Člen 271 zakonika o gospodarskih družbah se uporablja smiselno. Ne smejo biti člani nobenega organa deželnega združenja, razen deželne skupščine. Za revizorje se lahko uporabljajo revizorji ali revizijske družbe ter revizorji v smislu § 13 Zakona o reviziji zadrug iz leta 1997. Revizorji v štirih mesecih po pripravi izkaza prihodkov in odhodkov, vključno z izkazom sredstev in obveznosti, ali letnih računovodskih izkazov revidirajo finančno poslovanje regionalnega združenja glede pravilnosti računovodstva in zakonite porabe sredstev. Zakladnik predloži potrebne dokumente revizorjem ali revizorju letnih računovodskih izkazov in zagotovi potrebne informacije. Revizijsko poročilo potrdi pravilnost računovodskih izkazov in zakonito uporabo sredstev ali navede morebitne ugotovljene pomanjkljivosti pri upravljanju ali nevarnosti. Posebno pozornost je treba nameniti nenavadnim prihodkom ali odhodkom. Revizorji ali revizor z revizijskim poročilom seznanijo predsednika in poročajo deželni skupščini. Regionalni izvršni odbor odpravi finančne pomanjkljivosti, ki so jih ugotovili revizorji, in sprejme ukrepe proti morebitnim ugotovljenim tveganjem. Če revizorji ali zakoniti revizorji med revizijo ugotovijo dejstva, ki kažejo, da deželno združenje ne more izpolnjevati svojih obstoječih obveznosti ali ki dajejo podlago za pričakovanje, da deželno združenje ne bo moglo izpolnjevati svojih obveznosti v prihodnosti, o tem obvestijo deželno vlado.

Odgovornost – regionalno združenje odgovarja za obveznosti regionalnega združenja s svojim premoženjem. Funkcionarji regionalnega združenja in člani regionalne skupščine ali regionalnega odbora so osebno odgovorni le, če to izhaja iz drugih zakonskih določb ali na podlagi osebnih pravnih obveznosti. Smiselno se uporabljajo členi od 24 do 26 Zakona o društvih iz leta 2002.

Zbiranje sredstev za financiranje regionalnega razvoja – sredstva za pokrivanje nalog deželnega združenja (1. odstavek 10. člena) in regionalnih razvojnih podjetij (12. člen) zagotavljajo dežela Štajerska in občine posamezne regije. Sredstva se bodo zbirala za stroške osebja, materiala in infrastrukture regionalnih združenj in regionalnih razvojnih podjetij (stroški upravljanja) in za deželne in regionalne razvojne projekte. Sredstva zberejo občine z vnaprejšnjim odbitkom sredstev za dodelitev občinskih potreb štajerskih občin v skladu s 1. odstavkom 12. člena v povezavi s 1. točko 5. člena Zakona

o finančni izravnavi za leto 2017 v višini 6.186.730 EUR letno od leta 2018 dalje. Ta znesek se lahko letno valorizira s sklepom deželne vlade na podlagi odstotnega razvoja deležev prihodkov in razvoja števila prebivalcev. Znesek sredstev, ki jih zbere dežela, je omejen na znesek občinskih sredstev. Sredstva se upravljajo kot namenska posebna sredstva v skladu s členom 31 Zakona o štajerskem deželnem proračunu za leto 2014.

Porazdelitev sredstev za financiranje regionalnega razvoja – razdelitev občinskih sredstev regijam temelji na številu prebivalcev v skladu s členom 10(7) Zakona o finančni izravnavi iz leta 2017. Izplačilo se izvede četrtno na podlagi regionalnega programa dela. Deželna sredstva se deželam razdelijo v obliki fiksnega osnovnega zneska in spremenljivega deleža, ki je odvisen od števila prebivalcev v skladu s 7. odstavkom 10. člena Zakona o finančni izravnavi iz leta 2017, območja in finančne moči (kvota davčne moči na prebivalca). Sprostitev deželnih sredstev se izvede na podlagi vloge po pregledu skladnosti s cilji tega zakona in deželnega delovnega programa ter odobritvi deželne vlade. Uporaba finančnih sredstev mora temeljiti na regionalnem delovnem programu. Nadaljnje podrobnejše predpise o razdelitvi državnih sredstev regijam in njihovi uporabi določi deželna vlada s smernicami.

Nadzor deželne vlade – za nadzor regionalnih združenj je pristojna deželna vlada. Nadzor se nanaša na spoštovanje zakonskih določb ter na varovanje ciljev nacionalnega in regionalnega razvoja. Deželni vladi se predloži:

1. polletno poročilo do 15. avgusta, ki ga sestavljata poročilo o dejavnostih in finančno poročilo;
2. celovito letno poročilo do 31. marca naslednjega koledarskega leta, ki vsebuje podrobno poročilo o dejavnostih in finančno poročilo za preteklo koledarsko leto;
3. izkaz prihodkov in odhodkov, vključno z izkazom sredstev in obveznosti v skladu s členom 20(4), ter letni računovodski izkazi v skladu s členom 20(5) in (6);
4. revizijsko poročilo v skladu s pododdelkom 5 člena 21;
5. zapisnik sestankov v skladu s členom 18(4) v štirih tednih po sestanku.

Letna in polletna poročila vključujejo tudi podatke o udeležbah in njihovih hčerinskih družbah.

Poleg tega ima deželna vlada pravico, da kadar koli pregleda poslovne knjige, račune in potrdila ter druge dokumente ter zahteva pojasnila in utemeljitve. Deželna vlada z obvestilom razveljavi vse odločitve regionalnih združenj, ki so v nasprotju s tem zakonom. Za poznejše pravne posle in ukrepe je potrebna odobritev deželne vlade:

1. najemanje in odobravanje posojil, prevzemanje obveznosti, zlasti poroštev in jamstev, pristop k dolgovom in prevzemanje dolgov ter prevzemanje obveznosti na podlagi menic;
2. nastanek plačilne obveznosti, ki je ekonomsko enakovredna kreditni obveznosti (npr. z najemno pogodbo), in sklenitev najemne pogodbe kot najemnik za nedoločen čas ali za več kot 120 mesecev.

(6) Odobritev se zavrne, če je pravni posel ali ukrep

1. v nasprotju z določbami tega zakona, zlasti z njegovimi cilji in načeli, ali
2. povezan s tveganjem trajnega zmanjšanja sredstev ali prevelike zadolženosti regionalnega združenja.

(7) V primeru nameravane zavrnitve deželna vlada obvesti deželno združenje o razlogih za zavrnitev in mu omogoči, da v razumnem roku, ki pa mora biti vsaj dva tedna, poda svoje pripombe.

(8) Deželna vlada izda odločbo v treh mesecih po prejemu popolne dokumentacije. Če odobritev ni zavrnjena v tem roku, se šteje, da je pravni posel ali ukrep odobren po izteku tega roka; o tem se obvesti deželno združenje.

(9) Pravni posli in ukrepi regionalnih združenj v skladu s pododdelkom 6 postanejo pravno veljavni šele, ko jih odobri deželna vlada. Do takrat deželno združenje ni zavezano k izpolnjevanju obveznosti. Če deželna vlada zavrne odobritev, deželno združenje ni odškodninsko odgovorno.

8.2 Finska

Kohezijska politika na Finskem je urejena v skladu z evropskimi smernicami in nacionalnimi strateškimi dokumenti. Evropska komisija je odobrila regionalni in strukturni politični program EU za Finsko za obdobje 2021–2027, imenovan »Inovacije in veščine na Finskem«. Program spodbuja vitalnost, zaposlovanje in blaginjo regij. Partnerstvo med Finsko in Evropsko komisijo (2021–2027) temelji na dogovoru med Evropsko komisijo in Finsko o financiranju prek Evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF), Evropskega socialnega sklada+ (ESF+), Kohezijskega sklada, Sklada za pravični prehod (JTF) in Evropskega sklada za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo (EMFAF). Komisija je sprejela Sporazum o partnerstvu s Finsko, ki določa finsko investicijsko strategijo politike kohezije v višini 2 milijard EUR za obdobje 2021–2027. Sredstva bodo podprla Finsko pri spodbujanju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, s poudarkom na ključnih prednostnih nalogah EU, kot sta zeleni in digitalni prehod.

Regionalna politika na Finskem je urejena z zakonodajo in izvedena preko regionalnih svetov, v sodelovanju z drugimi organi. Strukturiran pregled ključnih zakonov, organov in njihovih pristojnosti ter nalog: Zakon o regio-

nalnem razvoju in izvajanju regionalne in strukturne politike Evropske unije (756/2021) določa cilje regionalnega razvoja, pristojnosti organov, programsko delo in postopke sodelovanja. Zakon vsebuje tudi določila o pripravi in upravljanju finskega programa regionalne in strukturne politike, pa tudi o upravljanju programov Interreg in programov čezmejnega sodelovanja Interreg. Zakon o financiranju regionalnega razvoja in projektov regionalne in strukturne politike Evropske unije (757/2021) določa pogoje za podeljevanje subvencij s strani Ministrstva za gospodarske zadeve in zaposlovanje ter regionalnih svetov iz nacionalnih sredstev za regionalni razvoj, pa tudi sredstva EU za regionalno in strukturno politiko. Organi: regionalni sveti so glavni organi za promocijo interesov svojih regij, ki delujejo tudi kot zakonske združene občinske oblasti. V sodelovanju z osrednjimi vladnimi organi, osrednjimi mesti, drugimi občinami in univerzami v svojih regijah ter drugimi vpletenimi stranmi so odgovorni za regionalno razvojno strategijo in celoten regionalni razvoj.

Upravljanje je na Finskem razdeljeno na nacionalno (državno), regionalno in lokalno raven; decentralizirano z jasno delitvijo odgovornosti med državo (nacionalno vlado), regionalnimi organi in občinami. Cilj je spodbujati lokalno avtonomijo, regionalni razvoj in učinkovito upravljanje na različnih ravneh. Osnove lokalnega samoupravljanja segajo v leto 1860, univerzalna neposredna volilna pravica na občinskem je bila uvedena leta 1917. Leta 1995 je bil sprejet zakon o lokalni samoupravi, ki je bil revidiran leta 2015. Ålandski otoki imajo od leta 1921 poseben status samoupravne enojezične regije s svojim parlamentom in vlado, in sicer za zagotavljanje položaja švedskega jezika (88 % prebivalstva je švedsko govorečega), kulture in lokalnih običajev na otokih. Status Ålandskih otokov urejajo mednarodne odločitve in sporazumi. Zakonodajne pristojnosti so zapisane v finskem zakonu o avtonomiji.

Finska je razdeljena na 19 regij, in sicer na 18 na celini in samoupravno enojezično regijo Ålandske otoke, ter 310 občin (od tega je 16 občin na Ålandskih otokih). *Nacionalna vlada* ima zakonodajna pooblastila na skoraj vseh področjih, razen na avtonomnih Ålandskih otokih, kjer ima nekatere izključne pristojnosti lokalna vlada. Nacionalna vlada pa ima izključna pooblastila na področjih zunanjih zadev, (večine) civilnega in kazenskega prava, sodnega sistema ter državnega obdavčevanja. Nacionalna vlada je odgovorna za državno službo, ki se prenaša tudi na regionalno (regionalne državne upravne agencije (AVI) in centre za razvoj, promet in okolje (ELY)) ter lokalno raven. Ima pomembno vlogo pri usklajevanju in nadzoru regionalnih politik, in sicer določa politike in smernice, ki jih izvajajo regionalni in lokalni organi. Spremlja tudi lokalne aktivnosti in finance. Pri pripravi zakonodaje, ki se nanaša na lokalne oblasti, se upošteva avtonomija občin.

Zakon o razvoju regij ter izvajanju regionalne in strukturne politike Evropske unije (št. 756/2021)⁵⁹ določa, da je za regionalni razvoj odgovorna država (za načrtovanje, usklajevanje in spremljanje regionalnega razvoja je pristojno Ministrstvo za zaposlovanje in gospodarstvo). Regionalni razvojni organ (Regional Development Authority) je regionalno združenje iz 7. člena,⁶⁰ odgovorno za izvajanje občinskih nalog v zvezi z regionalnim razvojem v regiji. Gospodarski, prometni in okoljski centri ter njihove naloge na področju regionalnega razvoja so določeni v Zakonu o gospodarskih, prometnih in okoljskih centrih (897/2009). Regionalni sveti spodbujajo razvoj regije s pripravo regionalnega programa, ki temelji na dolgoročnih strateških smernicah regije. Regionalno razvojno načrtovanje izvaja regionalni svet v sodelovanju z občinami, gospodarskimi, prometnimi in okoljskimi centri ter drugimi državnimi regionalnimi upravami in drugimi organi, ki sodelujejo pri regionalnem razvoju. Vlada, ministrstva, deželni sveti in drugi organi lahko pripravijo programe in sporazume o sodelovanju za uresničevanje ciljev regionalnega razvoja. Po 17. členu je regionalni svet odgovoren za strateško splošno usmerjanje regionalnega razvoja. Njegove naloge so: 1) priprava in izvajanje dolgoročne strategije regije, 2) spodbujanje pogojev za delovanje gospodarstva regije in pametno specializacijo; 3) da izvaja naloge, določene v zakonu o financah; 4) spodbuja dostopnost in je odgovoren za upravljanje sodelovanja pri načrtovanju prometnega sistema regije ter za usklajevanje načrta z drugimi načrti v regiji in z nacionalnim načrtom prometnega sistema zunaj helsinške regije; 5) spodbuja trajnostno rabo naravnih virov ter blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter sodelovanje pri načrtovanju kakovostnega življenjskega okolja in je odgovoren za usklajevanje načrta z drugimi načrti v regiji; 6) spodbuja sodelovanje med občinami, med občinami in regijo ter med regijami, pa tudi nacionalne in mednarodne povezave v regiji; 7) spremlja in predvideva regionalni razvoj ter spremembe v delovnem okolju in potrebe po znanju in spretnostih; 8) spodbuja kulturo kot del strateškega dela regije, pravico ljudstva Sámi v regiji do lastnega jezika in kulture, identiteto regije in sodelovanje njenih prebivalcev pri razvoju regije; 9) spodbujanje skupnih služb na svojem ozemlju v smislu Zakona o skupnih službah javne uprave (223/2007); 10) opravlja druge naloge, ki jih posebej določijo in mu jih dodelijo občine članice. Regijski svet opravlja

59 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210756>

60 Regijsko združenje je skupni občinski organ v smislu 55. člena Zakona o lokalni samoupravi (410/2015). Z odstopanjem od določb pododdelka 1. navedenega člena v imenu regijskega združenja ni treba navesti besede »združenje občin«. Člani najvišjega organa odločanja regijskega združenja morajo biti svetniki občin članic. Deleži glasov skupin, zastopanih na volitvah v navedeni organ, morajo ustrezati deležem glasov, ki so jih na občinskih volitvah dobile različne skupine, zastopane v občinskih svetih občin članic dežele, v skladu z načelom sorazmernosti iz Zakona o volitvah (714/1998). Vsaka občina članica mora imeti v tem organu vsaj enega predstavnika. Sestava drugih organov pokrajinske zveze je določena v členu 58(3) Zakona o lokalni samoupravi.

svoje naloge: 1) z obsežnim sodelovanjem z organi, vključenimi v regionalni razvoj, ter z javnimi in zasebnimi izvajalci; 2) z upoštevanjem potreb in prednosti občin, ki temeljijo na različnih izhodiščih; 3) s sodelovanjem pri strateškem načrtovanju in upravljanju uspešnosti glavnih nacionalnih regionalnih organov, vključenih v regionalni razvoj; 4) s sodelovanjem z izvajalci visokošolskega izobraževanja in usposabljanja pri upoštevanju ciljev regionalnega razvoja regije; 5) spodbujanje splošnega razvoja in interesov regije. Sodelovanje med regionalnimi združenji (18. člen): regionalni sveti se lahko dogovorijo o združevanju nalog ali drugem sodelovanju v zadevah, kadar je to potrebno za pravilno izvajanje 17. člena in drugih nalog po tem zakonu ali po 9. členu Zakona o financah.

Poleg regionalnega sveta zakon pozna *regionalno skupino za sodelovanje* (19. člen). V regiji se ustanovi regionalna skupina za sodelovanje, ki usklajuje pripravo in izvajanje načrtov, programov in sporazumov v zvezi z regionalnim razvojem. Skupina za sodelovanje deluje kot partnerski organ v smislu 8. člena Splošne uredbe o programu Evropske unije za regionalno in strukturno politiko. Regijski svet skupino za sodelovanje, imenuje njenega predsednika in sprejme njen poslovnik. Skupina za sodelovanje vključuje celovito zastopanost ključnih akterjev pri razvoju regije v skladu z 8. členom Splošne uredbe. Skupina za sodelovanje lahko ustanovi sekcije in povabi strokovnjake. Za člane skupine za sodelovanje in katere koli sekcije, ki jo ustanovi, pri opravljanju nalog iz tega člena veljajo določbe o kazenski odgovornosti. Odškodninsko odgovornost ureja zakon o povračilu škode. Z vladnim odlokom se lahko določijo določbe o mandatu skupine za sodelovanje, njenega sekretariata in nalogah sekretariata ter podrobnejše določbe o sestavi skupine za sodelovanje. Naloge skupine za sodelovanje v regijah (20. člen) so: 1) obravnava dokumente za načrtovanje, smernice in pogodbe, ki jih je treba pripraviti v regiji v fazi njihove priprave; 2) odobri regionalni finančni načrt iz člena 29(3) programa regionalne in strukturne politike Evropske unije ter finančne prednostne naloge iz tega načrta; 3) prispeva k pripravi in spodbuja izvajanje velikih projektov regionalnega razvojnega pomena; 4) izda zavezujoče mnenje o vlogi projekta za podporo iz programa regionalne in strukturne politike Evropske unije v skladu s členom 21(3); 5) pripravi predlog organu upravljanja za podrobna regionalna merila za izbor projektov, ki se financirajo iz programa regionalne in strukturne politike Evropske unije; 6) organu upravljanja poroča o izvajanju programa regionalne in strukturne politike Evropske unije in mu po potrebi predloži potrebne spremembe programa; 7) zagotavlja informacije o izvajanju programa regionalne in strukturne politike Evropske unije. Poslovnik skupine za regionalno sodelovanje lahko določa, da skupina za sodelovanje opravlja tudi druge naloge, pove-

zane z nalogami iz odstavka 1, tako nacionalne kot tiste, ki se nanašajo na izvajanje programa regionalne in strukturne politike Evropske unije.

Regionalni sveti so glavni organi, ki se zavzemajo za interese svojih regij in delujejo kot *zakonsko* določeni skupni občinski organi z zakonsko določenimi pristojnostmi. V sodelovanju z osrednjimi vladnimi organi, osrednjimi mesti, drugimi občinami in univerzami v svojih regijah ter drugimi strankami, ki so vključene v regionalni razvoj, so odgovorni za strategijo regionalnega razvoja in splošni regionalni razvoj.⁶¹ Vsaka regija ima regionalni svet, ki promovira interese svoje regije. 18 regionalnih svetov (maakunnan liitto/landskapsförbund) posredno sestavljajo lokalni organi celinske province in so obvezni skupni občinski organi. Sestavljeni so iz delegatov iz občinskih svetov. Glavne naloge regionalnih svetov se lahko strnejo v regionalno načrtovanje, razvoj podjetij in izobraževanje. Regionalni sveti so določeni s finsko zakonodajo, vsak svet pa prejema sredstva od občin članic ter sredstva za regionalni razvoj od vlade in Evropske unije. *Regionalni sveti* delujejo na regionalni ravni in so organi, odgovorni za upravne naloge v okviru celovitega razvoja regij, pri čemer upoštevajo potrebe različnih občin. Regionalni svet nadalje izvoli regionalni odbor oz. skupino in izvede druge ukrepe, ki so potrebni za organizacijo regionalne uprave (najstarejši član sveta (glede na starost) skliče člane sveta na prvi seji in jo vodi, dokler nista izvoljena predsednik in podpredsednik sveta; izvoljeni v regionalni odbor takoj začne z opravljanjem svojih nalog; ostali uradniki začnejo z opravljanjem svojih nalog, ko regionalna uprava začne z delovanjem, razen če ni odločeno, da morajo začeti z opravljanjem svojih nalog že prej). Splošne naloge regionalnih svetov so vodenje in usklajevanje dejavnosti skupnih občinskih organov, odločanje o njihovih osrednjih ciljnih dejavnosti in financiranja; delujejo kot najvišji odločevalski organi skupnih občinskih organov (uprav). Odločajo o upravnih predpisih in drugih navodilih regij in občinskih organov v regiji, letnem proračunu in razporeditvi financiranja za različne dejavnosti regije. Zagotavljajo, da ima vsakdo v celotnem operativnem območju skupnih ob-

61 Regionalni načrt določa predvideni dolgoročni razvoj regije (20–30 let). Regionalni načrt se izvaja z regionalnim strateškim programom in regionalnim načrtom rabe zemljišč. Regionalni strateški program temelji na dolgoročnih strateških politikah regije. Določa cilje, povezane z regionalnim razvojem, in njihovo izvajanje. V regionalnem strateškem programu se upoštevajo prednostne naloge iz odločitve o regionalnem razvoju. Regionalni strateški program bo vključeval strategijo pametne specializacije za regijo ali jo bo spremljala. Regionalni strateški programi se pripravljajo za štiri leta in zajemajo mandat občinskih svetov. Regionalni sveti organizirajo pripravo programov v sodelovanju z drugimi organi. Na Laponskem del, ki se nanaša na kulturo Sámi, pripravi parlament Sámi. Program potrdi okrožni svet. Regionalni program se lahko po potrebi pregleda. Sedanji regionalni strateški programi zajemajo obdobje 2022–2025. Regionalni načrt rabe zemljišč bo ustvaril dolgoročne (10–20 let) predpogoje in smernice za rabo zemljišč za doseganje ciljnega stanja v okrožju. Regionalni načrt rabe zemljišč je povezan z regionalnim strateškim programom, saj lahko razvojni ukrepi, opredeljeni v regionalnem strateškem programu, zahtevajo načrtovanje rabe zemljišč. Po drugi strani pa se lahko regionalni načrt rabe zemljišč izvaja z ukrepi regionalnega strateškega programa. <https://tem.fi/en/regional-councils>

činskih organov zadostno dostopnost do storitev, ki jih zagotavljajo skupni občinski organi. Sodelujejo z različnimi deležniki (npr. z občinami, univerzami, vladnimi organi ...). Vsak svet je financiran s strani občin ter iz vladnih in EU sredstev za regionalni razvoj. Regionalni sveti podajo mnenje regij o zadevah, povezanih s programi pobude skupnosti, sofinanciranimi iz strukturnih skladov. Na področju upravljanja strukturnih skladov in enakovrednega nacionalnega sofinanciranja v zvezi z operativnim programom v okviru cilja regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja pristojno ministrstvo, na podlagi odločitve upravnega odbora regionalnega sveta, sprosti sredstva. Naloge regionalnih svetov so celovit razvoj regije v sodelovanju s strankami, ki sodelujejo pri razvoju centralnih mest in drugih občin, univerz in vladnih organov v regiji ter v drugih regijah (sodelovanje lahko določijo s sporazumi o sodelovanju); razvoj gospodarstva in delovnih pogojev, upoštevajoč potrebe in moči (odgovornosti), ki izhajajo iz različnih ozadij občin; prispevajo k potrebnim pripravi strateških dokumentov in pogajanjih z AVI ter ELY, da bi se upoštevalo cilje razvoja regije; usklajevanje dolgoročnih in srednjeročnih regionalnih potreb po izobraževanju in pripravo regionalnih izobraževalnih ciljev kot dela načrta za razvoj izobraževanja in raziskav; usklajevanje načrtovanja in ukrepov v zvezi s kulturo kot dela izvajanja regionalnega programa; za začetek postopka oblikovanja prometnega sistema regije ter sodelovanje in usklajevanje načrtovanja s preostalim načrtovanjem zunaj regije prestolnice (Helsinki); skrb za naravne vire regionalnih razsežnosti ter začetek postopka načrtovanja, upravljanja sodelovanja in usklajevanje načrtovanja regije z drugim načrtovanjem; pripravo projektnih predlogov občin in drugih ponudnikov izobraževanja v okviru štiriletnega finančnega načrtovanja; sodelovanje med občinami; določanje regionalnih športnih svetov; usklajevanje vizije regije, ocenjevanje in spremljanje razvoja regije (in njenih sestavnih delov) ter za učinkovitost razvoja; spodbujanje sodelovanja med občinami in regijami, upravljanje z mednarodnimi zadevami in stiki. Regionalni sveti lahko prevzamejo še druge naloge, ki jih dodelijo (članice) občine.

Pristojnosti regionalnega sveta so določene tudi v 9. členu Zakona o financiranju projektov regionalnega razvoja ter projektov regionalne in strukturne politike Evropske unije (št. 757/2021).⁶² Pristojni regionalni svet lahko odobri: 1) podporo iz nacionalnih skladov za regionalni razvoj Evropskega sklada za regionalni razvoj in Sklada za pravičen prehod: (a) za razvojne projekte in v njih vsebovane naložbe, ki spodbujajo regionalni razvoj, trajnostno rast in vitalnost (pomoč za regionalni razvoj); b) za razvojne projekte in naložbe v okviru pristojnosti Ministrstva za izobraževanje in kulturo; (c) infrastrukturne naložbene projekte, ki jih izvajajo občine in skupni občinski organi, da bi podprli pogoje delovanja podjetij (pomoč za infrastrukturne naložbe); 2)

62 <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210757>

nacionalno partnersko financiranje za projekte v okviru programov Interreg in Interreg zunanja meja. Regionalni svet deluje kot organ za državne pomoči v smislu Zakona o državnih pomočeh v zadevah, ki se nanašajo na pomoči, ki jih dodeljuje. Pristojni regionalni svet lahko dodeli regionalno razvojno pomoč in nacionalno partnersko financiranje v okviru programov Interreg in Interreg za zunanje meje tudi za projekte, ki jih izvede samo. Tu se administrativno loči naloge organa financiranja od nalog prosilca in prejemnika pomoči. Ta zakon in uredbe vlade, izdane na podlagi tega zakona, se uporabljajo tudi za projekte, ki jih izvaja sama regionalna skupnost. Pred dodelitvijo pomoči v skladu s točko (b) prvega odstavka 9. člena regijski svet zaprosi Ministrstvo za izobraževanje in kulturo za mnenje o zadevah, ki so v njegovi pristojnosti: 1) projekti v zvezi s spremembami v visokošolski mreži; 2) investicijskih projektih državnega pomena, ki lahko pomembno vplivajo na državni proračun; 3) drugi projekti večjega gospodarskega ali nacionalnega pomena; 4) projekti, ki se financirajo iz nacionalnih skladov za regionalni razvoj in se nanašajo na začetek visokošolskega izobraževanja.

2. Ministrstvo za izobraževanje in kulturo izda zavezujoče mnenje o zakonitosti projektov iz prvega odstavka in o tem, ali je projekt skladen s cilji politike ministrstva za izobraževanje in kulturo na področju visokega šolstva in znanosti ali poklicnega izobraževanja in usposabljanja. Deželna vlada dodeli pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj za izvajanje trajnostnega urbanega razvoja v skladu s predlogom skupine za upravljanje mest iz člena 30(1) Izvedbenega zakona, če je dodelitev pomoči v skladu z Zakonom, programom regionalne in strukturne politike Evropske unije in načrtom iz prejšnjega odstavka. Vladni odlok o razvoju regij ter izvajanju regionalne in strukturne politike Evropske unije (št. 797/2021) je centraliziral (prek organa upravljanja) naloge več regionalnih svetov v enem regionalnem svetu. Izvajanje regionalne politike vključuje sodelovanje med državno, regionalno in lokalno ravno vlade. Regionalne državne upravne agencije (AVI) in Centri za razvoj, promet in okolje (ELY – posredniška telesa⁶³) imajo ključno vlogo pri prenosu državnih politik v dejanja na regionalni ravni. *Regionalne državne upravne agencije* (AVI) so odgovorne za izvajanje državnih politik na regionalni ravni. Delujejo pod Ministrstvom za notranje zadeve in so zadolžene za različne upravne in nadzorne naloge. Njihove odgovornosti vključujejo osnovne javne storitve, pravne pravice in dovoljenja; izobraževanje in kulturo; varnost in zdravje pri delu; okoljska dovoljenja; gasilske in

63 Naloge posredniškega telesa gospodarskega, prometnega in okoljskega centra se lahko združijo tako, da en gospodarski, prometni in okoljski center izvaja naloge, predpisane za posredniško telo na področju pristojnosti drugega centra. Združevanje nalog posredniškega organa mora odobriti organ upravljanja. Organ upravljanja z odločbo določi posredniška telesa. Vlada lahko z uredbo določi podrobnejše določbe o zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati posredniška telesa, o nalogah, ki se jim dodelijo, in o sestavi njihovih nalog.

reševalne storitve ter pripravljenost. *Centri za razvoj, promet in okolje* (ELY) so prav tako državni organi, odgovorni za regionalno izvajanje in razvojne naloge vlade. Naloge so svetovanje, financiranje in razvoj storitev za organizacije; pomoč pri zaposlovanju in usposabljanje na trgu dela; reševanje vprašanj kmetijstva in ribištva; obravnavanje vprašanj priseljevanja; upravljanje projektov EU strukturnih skladov; varstvo okolja; prostorsko urejanje in gradnjo; varovanje naravnih virov, skrb za okolje ter uporabo in upravljanje vodnih virov; vzdrževanje in gradnjo cest, prometna dovoljenja, prometno varnost ter javni prevoz in promet na otokih; poklicno izobraževanje; knjižnične storitve; šport in storitve telesne vadbe, izobraževalni sistem; mladinske storitve; vodenje in nadzor nad dejavnostmi uradov za zaposlovanje in razvoj gospodarstva ter varovanje javnega interesa. Šest regionalnih državnih upravnih agencij (AVI) in 15 centrov za gospodarski razvoj, promet in okolje (ELY) je leta 2010 prevzelo naloge nekdanjih okrožij (lääni/län) in predstavljajo regionalno raven dekoncentrirane državne uprave.

8.3 Portugalska

Kohezijska politika na Portugalskem je urejena v skladu z evropskimi smernicami in nacionalnimi strategijami. Minister za teritorialno kohezijo oblikuje, izvaja, uveljavlja in ocenjuje politiko teritorialne kohezije, lokalne uprave, prostorsko načrtovanje, mesta, evropsko teritorialno sodelovanje, z namenom zmanjšanja teritorialne neenakosti in uravnoteženega razvoja ozemlja, ob upoštevanju specifičnosti državnih območij. Partnerstvo med Portugalsko in Evropsko komisijo (2021-2027) temelji na Sporazumu med Evropsko komisijo in Portugalsko o financiranju prek Evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF), Evropskega socialnega sklada+ (ESF+), Kohezijskega sklada, Sklada za pravični prehod (JTF) in Evropskega sklada za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo (EMFAF). Skupaj bo za kohezijsko politiko na voljo 23 milijard EUR za ekonomski in socialni razvoj Portugalske. Kohezijska politika na Portugalskem je torej tesno povezana z evropskimi smernicami in financiranjem, hkrati pa je zelo pomembna za uravnotežen regionalni razvoj in zmanjšanje teritorialnih neenakosti v državi. Portugalska vlada in Evropska komisija skupaj delujeta pri uresničevanju ciljev kohezijske politike, s čimer zagotavljata učinkovito uporabo sredstev za doseganje trajnostnega in vključujočega razvoja na Portugalskem.

Portugalska ima parlamentarno demokracijo urejeno z ustavo iz leta 1976. Predsednik države je izvoljen za petletni mandat. Parlament je enodomni organ, člani pa so izvoljeni za štiriletni mandat; vlado vodi predsednik vlade. Portugalska ima tri ravni upravljanja: centralno, regionalno (2 avtonomni regiji) in lokalno (308 občin in 3091 krajevnih skupnosti). Otočji Azori in

Madeira imata od leta 1976 status avtonomnih regij. Načela medsebojne odvisnosti, ločevanja oblasti, decentralizacije ter regionalne in lokalne avtonomije so določena z ustavo. Portugalsko sestavljajo torej 2 avtonomni regiji (Regiões Autónomas), 308 občin (Concelhos ali Municípios) in 3.091 civilnih župnij (Freguesias). Poleg občin in župnij portugalska lokalna uprava vključuje tudi druge vrste organov, kot je 23 medobčinskih subjektov (dve metropolitanski območji in 21 medobčinskih skupnosti), sektorska/poslovna združenja župnij in občin ter lokalna javna podjetja, kot so opredeljena v zakonu 75/2013 iz septembra 2013. Ustava Portugalske določa, da je »država enotna in spoštuje avtonomno regionalno ureditev in načela subsidiarnosti, avtonomije lokalnih oblasti in demokratično decentralizacijo javne uprave«(člen 6, 1); »zakon določa ustrezno upravno decentralizacijo in decentralizacijo, brez poseganja v potrebno učinkovitost in enotnost delovanja uprave in pristojnosti upravljanja, nadzora in skrbništva pristojnih organov« (267. člen, 2). Cilj decentralizacije temelji na predpostavki, da je na ta način mogoče zagotoviti učinkovitost in uspešnost javnega upravljanja, večjo teritorialno kohezijo in zagotavljanje univerzalnosti, kakovosti in enakih možnosti pri dostopu do javnih storitev. Na Portugalskem proces decentralizacije pristojnosti poteka prek dveh pravnih mehanizmov: prenos pristojnosti z zakonom in prenos pristojnosti s sklenitvijo med-upravnih pogodb (zakon št. 50/2018 z dne 16. avgusta), ki imajo lahko različne sektorske, časovne in teritorialne okvire ter vključujejo različno število javnih upravnih subjektov (centralne, regionalne ali lokalnih). Ta postopek se razvija z objavo okvirnega zakona o prenosu pristojnosti na lokalne organe in medobčinske subjekte (Zakon št. 50/2018 z dne 16. avgusta). V skladu s 4. členom navedenega zakona se »prenos novih pristojnosti, določitev novih pristojnosti in določitev novih organov, ki jih bodo imeli na voljo, materializira s pravnimi akti sektorskega obsega, ki se nanašajo na različna področja za decentralizacijo neposrednega in posrednega upravljanja države«.

Portugalska se doslej ni odločila za vzpostavitev pokrajinske ravni upravljanja (ki jo uporabljajo številne druge države EU s podobnim številom prebivalcev), kljub temu, da je v ustavi iz leta 1976 že pripravila pravni okvir za izvajanje pokrajin, ki bi imele izvoljene svete in lasten proračun. Namesto tega je vzpostavila dekoncentrirano regionalno upravljanje za reševanje vprašanj na regionalni ravni in usklajevanje storitev centralne vlade na regionalni ravni (NUTS 2). Te agencije se imenujejo komisije za koordinacijo in regionalni razvoj (kratica CCDR). Portugalska je poleg tega poskušala okrepiti medobčinsko sodelovanje z ustanovitvijo 23 medobčinskih svetov (v portugalsčini CIM, ki ustrezajo ravni NUTS 3), ki skrbijo za naloge v korist območij, ki presegajo meje posameznih občin. Portugalska je ustanovila tudi metropolitanska območja (MA) za Lizbono in Porto. Vloga medobčinskega

sodelovanja med metropolitanskimi in ne-metropolitanskimi občinami je kljub temu še vedno omejena, saj je bil do zdaj CIM in MA dodeljen le delček lokalne porabe.⁶⁴ Vloga medobčinskih subjektov je predvsem usmerjena v usklajevanje občinskih naložb nadobčinskega obsega ali pomena. Njihova področja pristojnosti vključujejo strateško, gospodarsko, socialno, okoljsko ter infrastrukturno in teritorialno upravljanje. Skoraj vse občine so razdeljene na civilne župnije. Od ustanovitve demokratične lokalne uprave leta 1976 portugalske občine upravlja sistem, ki ga sestavljata izvršilni organ (Câmara Municipal) in posvetovalni organ (Assembleia Municipal). Tudi župnije so bile pod nadzorom sistema, ki sta ga sestavljala izvršilni organ (Junta de Freguesia) in posvetovalni organ (Assembleia de Freguesia). Obstaja tudi pet decentraliziranih upravnih služb na regionalni ravni, ki so pooblašene za finančno in upravno avtonomijo (komisije za regionalno usklajevanje in razvoj - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – CCDR). Te regionalne komisije za usklajevanje in razvoj (CCDR) pomagajo pri izvedbi večine strukturnih programov v regijah.⁶⁵ Poleg tega je izvajanje formalnih upravnih regij vključeno v ustavo (člen 255), vendar te regionalne vlade (pokrajine) do zdaj še niso bile ustanovljene. Trenutno je celina razdeljena na 18 okrožij (Distritos), ki so jih do sredine leta 2011 upravljali »civilni guvernerji« (Governadores Cívicos), ki jih je imenoval minister za notranjo

64 <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/fea62108-en/index.html?itemId=/content/publication/fea62108-en>

65 Komisije za regionalno usklajevanje in razvoj (CCDR) ustrezajo petim regijam celinske Portugalske: CCDR-N - Komisija za severno regionalno usklajevanje in razvoj; CCDR-C - Komisija za koordinacijo in regionalni razvoj centra; CCDR-LVT - Komisija za regionalno usklajevanje in razvoj Lizbone in doline reke Tag; CCDR-A - Komisija za regionalno koordinacijo in razvoj v Alenteju; CCDR-ALG - Komisija za regionalno usklajevanje in razvoj Algarveja. Npr. CCDR-N je bila formalno ustanovljena leta 1969 (takrat kot Komisija za regionalno načrtovanje), ki je prevzela nalogo spodbujanja povezovanja sektorskih javnih politik s teritorialno vizijo razvoja. Sprva in do leta 1974 sta bila za izvajanje te inovativne misije značilna posvetovalna razsežnost in spremljanje regionalnih razvojnih načrtov. Obstoj in utrditev lokalne uprave sta nato postala drugi odločilni cilj, zato je CCDR-N svoje delovanje usmerila v to, zlasti v smislu tehnične podpore lokalnim oblastem. V tem okviru so nastali uradi za tehnično podporo, ki so bili uradno ustanovljeni leta 1979. Istega leta so se CPR preimenovala v regionalne koordinacijske komisije (CCR) in opredeljenih je bilo pet sedanjih geografskih intervencijskih območij. Pristop Portugalske k sedanjí Evropski uniji leta 1986 je močno vplival na življenje CCDR-N. Tega leta je dobila nova področja delovanja v splošnem okviru usklajevanja ukrepov v interesu razvoja. To je veljalo za pristojnosti na področju okolja in prostorskega načrtovanja, ki so bile od takrat prenesene na Severni regionalni direktorat za okolje in prostorsko načrtovanje (DRAOT-N), upravljanje nacionalnih finančnih programov in programov EU ter sodelovanje. Leta 2003 sta se z aktom, ki velja za »ponovno ustanovitev« koordinacijskih komisij, združili koordinacijska komisija za severno regijo (CCRN) in DRAOT-N ter tako nastala CCDR-N. Leta 2007 je bila v okviru programa prestrukturiranja osrednje državne uprave objavljena nova zakonodaja, ki opredeljuje naloge in pristojnosti CCDR-N kot dekoncentriranega organa ministrstva za okolje, prostorsko načrtovanje in regionalni razvoj. Z izvajanjem tega programa je CCDR-N postal del medsektorskega koordinacijskega sveta, novega organa, namenjenega spodbujanju usklajevanja politik centralne uprave na regionalni ravni in spodbujanju usklajevanja dekoncentriranih javnih storitev. Poleg tega so bile prenesene pristojnosti na področju voda in ukinjeni uradi za tehnično podporo. <https://www.ccdr-n.pt/pagina/institucional/quem-somos-e-o-que-fazemos/historia>

upravo. Vendar to niso bile ravni samouprave; centralna vlada je leta 2011 ukinila »civilne guvernerje« okrožij, pri čemer ustavne spremembe niso bile sprejete, da bi formalno odpravile/nadomestile njihovo mesto.

V okviru kohezijske politike Evropske unije (EU) so vloga in odgovornosti za izvajanje programov kohezijske politike v posameznih državah članicah določene na nacionalni ravni. V primeru Portugalske so organi, ki so vključeni v izvajanje kohezijske politike, naslednji: 1. Ministrstvo za kohezijo (*Ministério da Coesão Territorial*): na nacionalni ravni je to ministrstvo, odgovorno za kohezijo ali ekonomske in družbene zadeve, ki sodeluje pri oblikovanju in izvajanju programov kohezijske politike. Ministrstvo je odgovorno za usklajevanje dejavnosti na področju kohezije na ravni države. Naloga ministra je oblikovati, voditi, izvajati in ocenjevati politike teritorialne kohezije, evropskega teritorialnega sodelovanja, regionalnega razvoja in valorizacije notranjosti, da bi zmanjšali teritorialne neenakosti in zagotovili uravnotežen razvoj ozemlja ob upoštevanju posebnosti redko poseljenih območij in čezmejnih območij v državi. 2. Agencija za razvoj in kohezijo: na praktični ravni se lahko kohezijska politika izvaja prek specializirane agencije ali organa. Na Portugalskem je omenjena agencija (*Agência para o Desenvolvimento e Coesão - AD&C*) odgovorna za upravljanje, spremljanje in izvajanje projektov, financiranih s sredstvi kohezijske politike.⁶⁶ 3. Regionalni sveti oz. komisije (*Comissões de Cooperação e Desenvolvimento Regional, CCDR*): ker ima Portugalska decentralizirano upravo, je sodelovanje regionalnih in lokalnih svetov ključno pri izvajanju kohezijske politike. Regionalne in lokalne oblasti so vključene v identifikacijo prednostnih nalog, oblikovanje projektov in spremljanje izvajanja politik na lokalni ravni. 4. Ostali partnerji: poleg nave-

⁶⁶ Agencija za razvoj in kohezijo, I.P. (*Agência, I.P.*) je bila ustanovljena z namenom spodbujanja usklajevanja strukturne in regionalne razvojne politike, ki se sofinancira iz evropskih sredstev, zagotavljanja večjega usklajevanja možnosti finančnega makroprogramiranja ter krepitve ekonomske racionalnosti in finančne vzdržnosti sofinanciranih naložb. Kar zadeva sklade kohezijske politike (Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad), koncentracija funkcij, povezanih s splošnim usklajevanjem, potrjevanjem, plačevanjem, vrednotenjem, obveščanjem, spremljanjem in revizijo operacij, v tem primeru v povezavi z revizijskim organom, v eni instituciji nedvomno prispeva k racionalizaciji, specializaciji in učinkovitosti storitev. Ustanovitev agencije omogoča tudi daljnosežnejšo podporo politikam trajnostnega regionalnega razvoja, zlasti z oblikovanjem in spodbujanjem teritorialnih instrumentov za povečanje vrednosti ozemlja, hkrati pa omogoča razvoj in stabilizacijo strokovnega središča na področju državnih pomoči. Z Evropsko komisijo se agencija povezuje pri izvajanju kohezijske politike in pogajanjih o njej; usklajuje izvajanje evropskih strukturnih in investicijskih skladov v povezavi z operativnimi programi; zagotavlja trdnost portugalskega sistema za upravljanje in nadzor sredstev kohezijske politike; Evropski komisiji predloži zahtevke za plačilo in potrdimo pravilnost izdatkov; plačuje upravičencem sofinanciranih projektov in izterjuje dolgove; revizijo sofinanciranih projektov izvaja agencija skupaj z Generalnim inšpektoratom za finance; objavlja razpoložljivo podporo in rezultate uporabe sredstev Evropske unije; spremlja in ocenjuje izvajanje in rezultate podpore iz skladov Evropske unije; usklajuje sodelovanje Portugalske v programih evropskega teritorialnega sodelovanja; oblikuje predloge za politike regionalnega razvoja in usklajuje podporni program za strukturne reforme ter upravlja centralni register pomoči de minimis.

denih organov sodelujejo tudi drugi partnerji, kot so nevladne organizacije, gospodarske zbornice, univerze in druge zainteresirane strani, pri oblikovanju in izvajanju projektov kohezijske politike.

V zadnjih desetletjih Portugalska kljub znatnemu napredku na področju notranje kohezije s približevanjem ravni BDP na prebivalca v portugalskih regijah ni uspela stabilizirati trajne poti konvergence k povprečnim vrednostim EU glede BDP na prebivalca, saj se izmenjujejo obdobja konvergence in divergence. Med letoma 2000 in 2016 so portugalske regije (NUTS II) doživljale proces notranje kohezije, ki je privedel do približevanja ravni ustvarjanja regionalnega bogastva. Kljub izboljšanju uspešnosti večine regij je ta proces predvsem posledica manj dinamičnega metropolitanskega območja Lizbone. Napredek, dosežen na področju socialnih storitev splošnega pomena, ter učinki, ki jih povzročajo mreže objektov in z njimi povezanih storitev, so zgodba o uspehu v okviru izvajanja kohezijskih politik, ki jih v veliki meri podpirajo naložbe iz skladov EU. Položaj asimetričnega dostopa in neenakosti med prebivalci se je zmanjšal, zlasti z izboljšanjem v najbolj prikrajsanih regijah ali tistih, ki so oddaljene od urbanih središč prve stopnje. Velik napredek, ki je bil v zadnjih desetletjih dosežen pri zagotavljanju socialnih storitev splošnega pomena, predvsem zaradi javnih naložb, ki se odraža v podaljšanju pričakovane življenjske dobe ob rojstvu in povečanju šolske izobrazbe prebivalstva, sta pozitivna dejavnika pri soočanju z velikimi izzivi in novimi stvarnostmi, ki se pojavljajo na različnih ravneh, kot so demografska, socialno-ekonomska, tehnološka in okoljska. Proces decentralizacije, ki vključuje razpravo in pregled lokalnih pristojnosti (občinskih in medobčinskih), je priložnost za izboljšanje učinkovitosti zagotavljanja storitev v okviru univerzalnega dostopa, zlasti z razjasnitvijo najprimernejše ozemeljske ravni in omogočanjem iskanja rešitev na medobčinski ravni, po možnosti oblikovanih v skladu z vsakokratnimi posebnostmi. Vzpostavitev tretje upravne ravni na celini je posledica priznanja zapletenosti in nadobčinske narave težav, s katerimi se morajo ukvarjati občine, ter omejenosti lokalnih virov za njihovo reševanje. Zato je ustanovitev nadobčinske ravni upravljanja alternativa za reševanje potrebe po premagovanju omejitev obsega, ki obstajajo na ravni posameznih občin, pri čemer se priznava, da lahko šele na določeni ravni začnejo obstajati pogoji za razvoj določenih politik in zagotavljanje določenih javnih storitev. Pogodbeno urejanje podregionalnih intervencij, podprtih s sredstvi kohezijske politike, je bilo glavna gonilna sila za prevzem osrednje vloge medobčinskih subjektov, tako s financiranjem kot z uvedbo postopkov strateškega načrtovanja, kar je omogočilo: utrditi podregionalno raven kot privilegiranega sogovornika; razširiti tematski obseg pogodbeno urejenih intervencij; in vključiti nove javne, pridružitvene in

zasebne udeležence.⁶⁷ Čeprav so okrožja še vedno družbeno najpomembnejša enota, se njihova funkcija postopoma spreminja v korist lokalno usmerjenih regionalnih enot, regije pa postajajo vse pomembnejše. Portugalska je razdeljena na pet regij, ki jih upravljajo Komisije za usklajevanje in regionalni razvoj (portugalsko *Comissões de Cooperação e Desenvolvimento Regional*) na celinski Portugalski, ter dve avtonomni regiji, ki sta lastni regiji NUTS II. CCDR je služba neposredne državne uprave, ki ima upravno in finančno avtonomijo, vodi pa jo minister za teritorialno kohezijo, ki zadeve v zvezi z lokalnimi organi usklajuje z ministrom za modernizacijo države in javne uprave, zadeve v zvezi z okoljem in prostorskim načrtovanjem pa z ministrom za okolje in podnebne ukrepe. Cilj te javne institucije je spodbujati celostni in trajnostni razvoj regionalnega dela Portugalske ter prispevati h konkurenčnosti in koheziji nacionalnega ozemlja. CCDR je pristojna za izvajanje politik na področju okolja, prostorskega načrtovanja ter mest in regionalnega razvoja v svoji regiji (NUTS II). Njena naloga je tudi spodbujanje usklajenega delovanja dekoncentriranih služb na regionalni ravni - skupaj s člani vlade, pristojnimi za posamezna območja - ter zagotavljanje tehnične podpore lokalnim organom in njihovim združenjem. CCDR je odgovorna tudi za upravljanje programov skupnosti iz sredstev Evropske unije, namenjenih Portugalski, in drugih instrumentov financiranja regionalnega razvoja, kot so državne spodbude za lokalne in regionalne medije.⁶⁸

*Z zakonom 36/2023 z dne 26. maja (velja od 1. 1. 2024) so bile preoblikovane komisije za regionalno usklajevanje in razvoj (CCDR) v javne institucije s posebnim režimom, ki so del posredne državne uprave, imajo status pravne osebe ter upravno, finančno in premoženjsko avtonomijo.*⁶⁹ Upravni odbor CCDR sestavljajo predsednik in štirje (4) podpredsedniki. Notranja orga-

67 <https://www.adcoesao.pt/desenvolvimento-regional/relatorio-do-desenvolvimento-coe-sao-2018/>

68 Comissões de Cooperação e Desenvolvimento Regional (CCDR) so regionalne komisije, ki delujejo na območju Portugalske in so odgovorne za spodbujanje razvoja na svojih geografskih območjih. Njihova vloga vključuje koordinacijo in izvajanje politik regionalnega razvoja, okoljske politike in politike teritorialnega načrtovanja. CCDR delujejo kot vmesniki med nacionalno vlado in lokalnimi oblastmi, pri čemer sodelujejo z različnimi javnimi in zasebnimi akterji, da bi spodbujali gospodarski, socialni in kulturni razvoj portugalskih regij. Agência para o Desenvolvimento e Coesão je nacionalna agencija, ki igra ključno vlogo pri upravljanju in nadzoru strukturnih skladov Evropske unije in drugih finančnih instrumentov, ki so namenjeni spodbujanju razvoja in socialne kohezije v Portugalski. Agencija deluje kot središče za tehnično podporo, spremljanje, ocenjevanje in razširjanje informacij o programih in projektih, ki so sofinancirani s sredstvi EU. Glavni cilj ADC je zagotoviti, da se sredstva EU uporabljajo učinkovito in da prispevajo k zmanjševanju razlik v razvoju med različnimi regijami Portugalske. CCDR regionalne entitete, ki spodbujajo regionalni razvoj in teritorialno kohezijo v vsaki od petih regij na celini, medtem ko je AD&C nacionalni institut, ki koordinira politiko regionalnega razvoja in skrbi za splošno koordinacijo evropskih strukturnih in investicijskih skladov. Obe instituciji sta pomembni za razvoj in kohezijo v Portugalski, vendar delujeta na različnih ravneh in z različnimi pristopom.

69 Predsedstvo sveta ministrov, financ in teritorialne kohezije, Odredba št. 407/2023 z dne 5. decembra, <https://www.ccdr-n.pt/storage/app/media/uploaded-files/estatutos-ccdr-norte-ip.pdf>

nizacija služb CCDD sledi mešanemu strukturnemu modelu, ki ga sestavljajo: a) operativne organske enote; b) organske podporne enote; c) teritorialno dekoncentrirane organske enote; d) prilagodljive organske enote; e) centri. Operativne organske enote so a) enota za regionalno načrtovanje in razvoj; b) enota za okolje; c) enota za prostorsko načrtovanje, ohranjanje narave in biotsko raznovrstnost; d) enota za kulturo; e) Enota za naložbe v kmetijstvo in ribištvo; f) enota za izdajanje dovoljenj, nadzor in statistiko; g) enota za razvoj podeželja, kmetijstvo, prehrano in ribištvo; h) enota za inovacije; i) opazovalnica za regionalno dinamiko. Organske podporne enote so a) podporna enota za upravni odbor; b) enota za nadzor in preglednost; c) enota za upravno, finančno in kadrovske upravljanje; d) enota za pravne storitve in podporo lokalni upravi; e) enota za teritorialno usklajevanje. Teritorialno dekoncentrirane organske enote so podregionalne službe (npr. Braga, Bragança, Vila Real, Minho, Trás-os-Montes, Porto in Douro), ki so funkcionalno odvisne od enote za teritorialno koordinacijo. Z odločitvijo upravnega odbora se lahko ustanovijo, spremenijo ali ukinejo prilagodljive organizacijske enote, in sicer na področjih revizije in notranjega nadzora ter informacijskih sistemov in tehnologij, njihove pristojnosti pa so opredeljene v tem sklepu, ki je objavljen v Uradnem listu. S sklepom upravnega odbora se lahko centri ustanovijo kot multidisciplinarne skupine, ne glede na to, ali so vključene v operativne organske enote, podporne organske enote ali enote ali prožne organizacijske enote.

Organizacijske enote imajo za naše razmere zelo razvejano in številčno določene pristojnosti: Enota za načrtovanje in regionalni razvoj je odgovorna za: 1) Na področju strateškega načrtovanja in diagnosticiranja: a) pripravo predlogov strategij regionalnega razvoja v povezavi z ustreznimi akterji na območju, in sicer regionalnimi sektorskimi službami, medobčinskimi skupnostmi, lokalnimi oblastmi, organizacijami tretjega sektorja, organizacijami nacionalnega znanstvenega in tehnološkega sistema (SSTS) itd. Nacionalni znanstveni in tehnološki sistem (NZTS) ter regionalni gospodarski in socialni akterji, zagotavljanje njegove skladnosti in združljivosti z nacionalnimi in evropskimi smernicami za regionalni razvoj ter regionalni razvoj; b) priprava predlogov za strategije pametne specializacije, s katerimi se poskuša čim bolj povečati dopolnjevanje in sinergije na ozemlju, okrepiti regionalne naložbe, okrepiti vrednost regionalnih proizvodnih verig in proizvodnih verig ter povečati trajnost in teritorialno kohezijo; c) priprava regionalnih programov (RP) v okviru večletnih finančnih okvirov, z namenom podpiranja operacionalizacije razvojnih strategij in mobilizacije finančnih sredstev za spodbujanje naložb v regiji; d) spodbujanje strateškega posvetovanja med službami ter drugimi regionalnimi in lokalnimi akterji, načrtovanjem ter gospodarskim, socialnim, okoljskim in kulturnim razvo-

jem, izobraževanjem, načrtovanjem rabe zemljišč itd., kulture, izobraževanja, prostorskega načrtovanja in ohranjanja narave ter kmetijstva in ribištva; e) izvajanje dejavnosti načrtovanja javnih naložb za zagotavljanje razvoj infrastrukture in infrastrukture na teritorialno skladen način in v regionalnem merilu, in sicer na podlagi in omrežij skupnih storitev; f) izdelava regionalnih diagnostičnih in perspektivnih študij, ki sistematično in trajno opredeljujejo njegovo območje in opredelitev glavnih priložnosti in kritičnih dejavnikov za razvoj. 2) Na področju izvajanja, spremljanja in reprezentativnosti: a) spodbujanje strateškega načrtovanja, izvajanja, spremljanja in vrednotenja učinka javnih regionalnih razvojnih politik na področju okolja, mest in gospodarstva, kulture, izobraževanja, prostorskega načrtovanja, ohranjanja narave ter kmetijstva in ribištva; b) priprava, usklajevanje in spremljanje izvajanja regionalnih naložbenih načrtov, programov in projektov, ki se financirajo iz nacionalnih in/ali evropskih skladov, razen gozdov in območij, vključenih v nacionalni sistem razvrščenih območij (SNAC), spodbujanje njihove skladnosti z veljavnimi instrumenti načrtovanja; c) podpiranje razvoja in spodbujanja integriranih programov in projektov, ki prispevajo h krepitvi lokalne pobude, konkurenčnosti in trajnostnega razvoja v regiji; d) sodelovanje pri dogodkih in organizacijah za promocijo regije in njenih potencialov, v okviru politik regionalnega razvoja; e) priprava, objava in uporaba standardov, metodologij in postopkov v zvezi s fizično in finančno izvedbo programov in projektov, ki se financirajo iz nacionalnih in/ali evropskih skladov, ter evropskih skladov, ter sodelovanje pri opredelitvi metodologij in kazalnikov za njihovo vrednotenje. 3) Na področju sodelovanja: a) spremljanje inovacijskih, raziskovalnih in razvojnih projektov ter pobud na področjih okolja, mest, gospodarstva, kulture, izobraževanja, prostorskega načrtovanja, varstva narave, kmetijstva ohranjanja narave, kmetijstva in ribištva, biotske raznovrstnosti in geodiverzitete; b) spodbujanje razširjanja priložnosti in pospeševanje čezmejnega sodelovanja, transnacionalnega in medregionalnega, nacionalnega in mednarodnega sodelovanja ter usklajevanje tehnične podpore za pobude za sodelovanje, ki so v interesu lokalnih akterjev in dejavnikov; c) spodbujanje regionalnega sodelovanja v evropskih forumih za čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje, d) zagotavljanje ustreznih podpornih ukrepov za razvoj dejavnosti teritorialnega združenja Galicija - Severna Portugalska in drugih čezmejnih organizacij. 4) Na področju omrežja izobraževalne opreme: a) sodelovanje pri načrtovanju mreže šol na regionalnem območju, spodbujanje, brez poseganja v pristojnosti vladnega področja izobraževanja, načrtovanje in izvajanja načrtovanja mreže predšolskega, osnovnega in srednjega izobraževanja, vključno z njihovimi posebnimi načini, ter izobraževanja in usposabljanja mladih in odraslih; b) zagotavljanje lokalnega razširjanja

smernic vladnih služb za izobraževanje in tehničnih informacij o zadevah, ki se nanašajo na mrežo opreme; c) zagotavljanje podpore in informacij uporabnikom izobraževalnega sistema, zlasti učencem in skrbnikom, ter lokalnim organizacijam in zastopnikom o zadevah iz njihove pristojnosti; d) spremljanje nadgradnje, posodobitve in ohranjanja mreže šolskih objektov v lasti občin; e) ugotavljanje in zagotavljanje tehnične podpore za posege v šolske stavbe, ki so v lasti občine; f) sodelovanje z občinami pri izvajanju nacionalne politike na področju šolskih objektov in opreme; g) sodelovanje z vladnimi službami za izobraževanje pri analiziranju in pripravi mnenj o Listini o izobraževanju (EC) ter podpiranje vlog, ki jih pripravijo občine; h) pregledati objekte in izdati mnenje, kadar to zahteva Generalni direktorat za šolske ustanove (DGE); i) spodbujanje in spremljanje preprečevanja in posredovanja na področju varnosti v šolah brez poseganja v pristojnosti vladnih služb na področju izobraževanja, pri čemer se zagotovi potrebna s programom Varna šola; j) sodelovati s službami vladnega področja izobraževanja pri zbiranju ustreznih informacij o inkluzivnem izobraževanju za namene urejanja in spremljanja odzivov na izobraževanje in izobraževalne podpore, k) sodelovati z drugimi službami, organi in subjekti z namenom izvajanja skupnih ukrepov na področju izobraževanja; l) sodelovati pri izvajanju izobraževalnih politik v povezavi s službami področja. Enota za okolje je odgovorna za: 1) Na področju regionalne okoljske politike: a) spodbujanje in analiziranje okoljskih študij in mnenj na regionalni ravni; b) spodbujanje, spremljanje, usmerjanje in zagotavljanje tehnične podpore praksam upravljanja na regionalni in lokalni ravni, spodbujanje sprejetja usklajenih postopkov in tehničnih meril, ter razširjanje dobrih praks za izpolnjevanje okoljskih ciljev, h katerim smo zavezani; c) spodbujanju izboljšanja okoljske uspešnosti gospodarskih subjektov in pospeševanju ukrepov za preprečevanje, ugotavljanje in sistematično ocenjevanje vplivov človekovih dejavnosti na okolje; d) spodbujanje in sodelovanje pri pripravi programov in projektov ter pri izvajanju ukrepov za ozaveščanje, usposabljanje, informiranje in izobraževanje o okoljskih zadevah; e) razvijati tehnične podlage za izvajanje okoljske politike na regionalni ravni, v povezavi s portugalsko agencijo za okolje. 2) Na področju izdajanja dovoljenj: a) izvajanje pooblastil, določenih v ureditvi industrijskih emisij v okviru celovitega preprečevanja in nadzorovanja onesnaževanja; b) ocenjevanje vlog za pridobitev okoljskih dovoljenj za obrate in izdajanje mnenj, na zahtevo agencije APA, I. P.; c) izvajanje pooblastil, določenih v okviru režima izdajanja dovoljenj za raziskovalno dejavnost, raziskovanje in izkoriščanje mineralnih mas; d) izvajanje pooblastil kot regionalnega organa za odpadke v zvezi z izdajanjem dovoljenj, nadzorom in spremljanjem postopkov zbiranja, razvrščanja, skladiščenja, predelave in odstranjevanja odpadkov v skladu s pogo-

ji in odstranjevanjem odpadkov v skladu s pogoji posebne zakonodaje; e) zagotavljanje nadaljnega spremljanja in vrednotenja okoljskega monitorin- ga na področjih odgovornosti CCDR, I. P.; f) izdajanje mnenj o večobčin- skih in medobčinskih akcijskih načrtih za ravnanje z odpadki. Akcijski na- črti za ravnanje z odpadki. 3) Na področju spremljanja stanja okolja: a) spodbujanje predelave in valorizacije tal in drugih onesnaženih območij v povezavi z drugimi javnimi subjekti, ki so pristojni za to področje; b) zago- tovit delovanje omrežja za spremljanje kakovosti zraka in ustrezne opreme za spremljanje ki so v pristojnosti CCDR, I. P.; c) zagotavljanje pravočasnega obveščanja o prekoračitvah opozorilnih in alarmnih pragov v zvezi s kako- vostjo zraka; d) priprava akcijskih načrtov za izboljšanje kakovosti zraka in spodbujanje njihovega izvajanja; e) izdajanje mnenj o študijah vplivov na okolje na področju kmetijstva. 4) Na področju okoljske presoje: a) Izvajanje nalog organa za presojo vplivov na okolje (EIA) za javne in zasebne projekte, ki bi lahko imeli pomembne vplive na okolje, v skladu s pogoji iz veljavne zakonodaje; b) usklajuje in vodi postopek presoje vplivov na okolje (EIA) in postopek naknadne presoje v primerih, ko ima projekt pomembne vplive na okolje. 5) Na področju dobrega počutja živali: a) sodelovati pri pripravi le- tnega načrta usposabljanja na področjih ocenjevanja dobrega počutja živali, kazenske zaščite in forenzičnega strokovnega znanja o živalih družabnicah v povezavi z Inštitutom za varstvo narave in gozdov, I. P. (ICNF, I. P.). (ICNF, I. P.); b) uporabi ustrezne strategije za zaščito živali ob nesrečah in katastro- fah; c) podpiranje upravljanja centrov za obnovo prostoživečih živali. Enota za prostorsko načrtovanje, varstvo narave in biotsko raznovrstnost je odgo- vorna za: 1) Na področju prostorskega načrtovanja in urbanizma: a) razvoj strokovnih podlag za oblikovanje in izvajanje politike prostorskega načrto- vanja, mestne politike in politike ohranjanja narave na regionalni ravni; b) spodbujanje priprave, dopolnjevanja in revizije regionalnega programa pro- storskega načrtovanja (PROT) ter razvoj programa (PROT) ter razvijanje ukrepov, potrebnih za njegovo izvajanje, spremljanje in vrednotenje ter nje- govo usklajevanje z nacionalnim programom politike prostorskega načrto- vanja (PNPOT); c) delovanje na regionalni ravni kot osrednja točka Obser- vatorija za prostorsko načrtovanje in urbanizem ter sodelovanje pri razvoju nacionalnega informacijskega sistema; d) priprava študij in programov za kvalifikacijo mest, zlasti z vidika obnove mest in preobrazbe degradiranih mestnih območij ter razvijanje ukrepov za podporo povezovanju sektorskih in regionalnih politik z instrumenti teritorialnega upravljanja; e) sodelova- nje v projektih transnacionalnega sodelovanja na področjih, na katerih de- luje, ter sistematizacija, povezovanje in razširjanje njihovih rezultatov; f) spodbujati, spremljati, usmerjati in zagotavljati tehnično podporo praksam teritorialnega upravljanja na regionalni in lokalni ravni, spodbujanje spreje-

manja usklajenih postopkov in tehničnih meril ter razširjanje dobrih praks; g) predlagati in sodelovati pri oblikovanju tehničnih predpisov o prostorskem načrtovanju in urbanističnem načrtovanju z namenom, da se kvalificirajo urbanistično načrtovanje, z namenom usposobiti ozemlje za teritorialno trajnost in kohezijo, ob upoštevanju oblik rabe zemljišč, varstva in valorizacije teritorialnih virov, infrastrukture in storitev skupnega interesa ter sistemov mobilnosti, dostopnost, kroženje, informacijske in komunikacijske sisteme; h) spodbujajo in sodelujejo pri pripravi in izvajanju ozaveščanja, usposabljanja in strokovnega razvoja in ukrepov tehničnega razširjanja na področju prostorskega načrtovanja, ohranjanja narave in ohranjanja narave in mestne politike; i) posredovanje v postopkih teritorialnega upravljanja v zvezi s sprejemanjem ukrepov zemljiške politike, ki zahtevajo ukrepe zemljiške politike, za katere je potrebna odobritev vlade, in ustanavljanjem upravnih služnosti; j) izdajanje mnenj o uporabi, zasedbi in preoblikovanju zemljišč pod pogoji iz zakona; k) izvajanje pristojnosti, ki jih ima CCDD v okviru nacionalnega ekološkega rezervata; l) zagotavljanje, v sodelovanju z drugimi pristojnimi organi, usklajevanja regionalnega prostorskega načrtovanja in urbanistične politike s sektorskimi politikami ter posredovanje pri pripravi sektorske zakonodaje in predpisov ter pri pripravi in izvajanju politik, programov in projektov teritorialnega razvoja na sektorski ali regionalni ravni; m) spodbuja, zagotavlja tehnično podporo in sodeluje na regionalni ravni pri izvajanju zemljiškega katastra, vključitve v zemljiško katastrski načrt in ohranjanja zemljiškega katastra; m) spodbujanje, zagotavljanje tehnične podpore in sodelovanje na regionalni ravni ohranjanja; n) v sodelovanju z drugimi subjekti spodbujati izvajanje Evropske konvencije o krajini na regionalnem ozemlju ter sodelovati v programih skupnosti in mednarodnih programih, katerih cilj je krepitev trajnosti, kohezije, konkurenčnosti in dobrega upravljanja ozemlja in mest, v povezavi z Generalnim direktoratom za ozemlje (DGT); o) na regionalni ravni sodelovati pri opredeljevanju in izvajanju mestne politike, in sicer s pripravo, usklajevanjem in upravljanjem programov tehničnega in finančnega sodelovanja, namenjenih spodbujanju dobrih praks teritorialnega upravljanja ter usposobljenosti ozemlja, v skladu s smernicami nacionalne politike; p) sodelovanje na regionalni ravni pri izvajanju in vrednotenju nacionalne politike prostorskega načrtovanja in urbanizma ter spremljanje in vrednotenje na regionalni ravni delovanja teritorialnega upravljanja ter predlagati potrebne ukrepe za njegovo izboljšanje; q) izdajanje mnenj o gradnji na podeželskih zemljiščih v skladu z PROT, in sicer v okviru podpornih stavb in izoliranih stavb; r) izdajanje mnenj v okviru instrumentov za upravljanje zemljišč v smislu odobritve, in sprememb teritorialnih načrtov, zlasti v okviru občinskih prostorskih načrtov (PDM), urbanističnih načrtov (PU) in podrobnih načrtov (PP); s) spremljanje po-

stopkov priprave, revizije in spreminjanja instrumentov teritorialnega upravljanja ter spremljanje postopkov njihove okoljske presoje, pri čemer je treba zagotoviti, da so cilji politik, programov in načrtov upravljanja gozdov vključeni v ohranjanje narave in biotske raznovrstnosti na regionalni ravni ter spodbujanje kakovosti intervencijskih praks na različnih področjih dejavnosti, razen na področju gozdov in območij, ki jih pokriva SNAC; t) izdaja mnenja pod pogoji in za namene, določene v pravnem režimu instrumentov teritorialnega upravljanja (RJIGT) in urbanizacijskega in gradbenega režima (RJUE), da bi sprejeli globalno zavezujočo odločitev javne uprave; u) sodelovanje na konferencah za odločanje o vlogah za legalizacijo obratov, živinorejskih gospodarstev, gospodarstev z mineralnimi surovinami in gospodarstev, na katerih se izvajajo postopki ravnanja z odpadki, v okviru veljavnega pravnega režima, ki ima vzpostavljen izjemen in prehodni režim za poenotenje postopka legalizacije, z izjemo gozdov in območij, ki jih pokriva SNAC; v) pripraviti mnenja, zahtevana v okviru pravnega režima za urbanizacijo in gradnjo, instrumentov za urejanje prostora in ustreznih predpisov o urejanju ter pravnega režima, ki se nanaša na omrežja Natura 2000, razen za gozdove in območja, ki jih pokriva SNAC; w) izdaja mnenj, zahtevanih v skladu s pravnim okvirom strateške okoljske presoje (SEA), in zagotavljanje javnega posvetovanja v skladu s pogoji istega okvira; x) izvajanje postopkov za izdajo dovoljenj in odobritev, priprava mnenj na področju naravnega turizma, turistične zabave, športnih dejavnosti, obiskovanja in fotografranja v komercialne ali oglaševalske namene na razvrščenih in zavarovanih območjih, z izjemo gozdov in območij, ki jih pokriva SNAC; y) analiziranje prošenj za odobritev dejanj in dejavnosti, ki so pogojene z načrti upravljanja zavarovanih območij in SNAC, vključno z izdajanjem mnenj na podlagi pravnega režima za urbanizacijo in gradnjo, razen za gozdove in območja, ki jih pokriva SNAC; z) analiza in priprava mnenj o presoji vplivov na okolje, analizi vplivov na okolje, predlogu izjave o vplivih na okolje in poročilih o skladnosti z okoljskimi zahtevami za projekt izvajanja RECAPES. aa) Izdajanje mnenj o drobljenju podeželskih zemljišč, uporabi kmetijskih zemljišč in drugih kmetijskih zemljišč in drugih, pod pogoji veljavne zakonodaje, pa tudi v smislu oprostitve plačila komunalnega prispevka obremenjujočih transakcij; bb) sodelovanje pri izvajanju celostnega upravljanja obalnega območja; cc) spodbujati vzpostavitev ter zagotavljati stalno upravljanje in posodabljanje geografskega informacijskega sistema, ki se nanaša na zadeve iz pristojnosti CCDR, I. P.; dd) izvajanje vseh drugih pristojnosti, ki jih CCDR, izrecno ali posredno podeljuje posebna zakonodaja, na področju prostorskega načrtovanja in urbanizma. 2) Na področju ohranjanja narave in biotske raznovrstnosti: a) podpora sodelovanju predstavnika ICNE, I. P. v odborih za soupravljanje; b) zagotavljanje specializira-

ne tehnične podpore odborom za soupravljanje nacionalnih območij; c) spremljati pripravo in izvajanje načrtov za soupravljanje zavarovanih območij; d) razvijati in zagotavljati izvajanje programov naravnega turizma, obiskovanja, označevanja, infrastrukture, zabave, izobraževanja in ozaveščanja državljanov o ohranjanju in dejavnostih na področju biotske raznovrstnosti na zavarovanih območjih; e) spodbujanje izobraževalnih, informacijskih in okoljskih interpretacijskih objektov, muzejev in drugih centrov za obiskovalce v regiji; f) spodbujati in spremljati pobudo „Poslovanje in biotska raznovrstnost“ (Business and Biodiversity - B&B) v regiji; g) upravljanje blagovne znamke Natural.pt v regiji; h) podpora ICNF, I. P., pri pripravi in izvajanju načrtov za nadzor, omejevanje in izkoreninjenje invazivnih tujerodnih vrst; i) prispevanje na regionalni ravni k opredelitvi ciljev ohranjanja narave in biotske raznovrstnosti, in sicer tistih iz omrežja Natura 2000 in Nacionalne strategije za varstvo narave, ter in strategije za biotsko raznovrstnost. Enota za kulturo je odgovorna za: 1) Na področju varovanja kulturne dediščine: a) na zadevnem regionalnem ozemlju upoštevanje pravil temeljnega zakona o politiki in zaščiti kulturne dediščine ter druge dopolnilne zakonodaje, razvoj regionalnih akcijskih načrtov v ta namen; b) v sodelovanju s pristojnimi službami predlagajo Património Cultural, I. P., podrobne načrte varovanja v skladu s pogoji iz načrtov varovanja pod pogoji zakona v okviru arhitekturne in arheološke kulturne dediščine; c) podrobne načrte varovanja pod pogoji zakona v okviru arhitekturne in arheološke kulturne dediščine; c) izdaja mnenja o vplivu načrtov ali večjih projektov in del, tako javnih kot zasebnih, ter c) izdajanje mnenja o vplivu načrtov ali večjih projektov in del, tako javnih kot zasebnih, ter predlaganje Património Cultural, I. P., zaščitnih in korektivnih ukrepov in minimizacijske ukrepe, ki so potrebni za varstvo arhitekturne, arheološke in krajinske kulturne dediščine; d) v skladu z zakonom podati mnenje o načrtih, projektih, delih in posegih javne ali zasebne pobude, ki jih je treba izvesti v varstvenih območjih spomeniško zaščiteneh stavb ali tistih, ki so v postopku razen za območja, ki jih pokrivajo upravne služnosti za nepremičnine, dodeljene kulturni dediščini; e) izdajanje predhodnih mnenj pod pogoji iz 51. člena zakonskega odloka št. 309/2009 z dne 23. oktobra v veljavnem besedilu, z izjemo območij, ki jih pokrivajo upravne služnosti, ki jih imajo nepremičnine, ki so dodeljene kulturni dediščini, I. P., ter muzejem in spomenikom Portugalske, E. P. E.; f) spremljati izvajanje posegov na varstvenih območjih razvrščenih nepremičnin ali v postopku razvrščanja; g) predlagati ustanovitev arheoloških rezervatov; predlog je treba predložiti v odobritev kulturni dediščini, v skladu z zakonom; h) predlagati ustanovitev depojev za arheološke ostanke v sodelovanju z občinami; i) predlaganje regionalnega načrta za prednostne posege v zvezi s kulturno dediščino, I. P., v smislu raziskovanja in varovanja arhitek-

turne in arheološke dediščine ter letnih in večletnih programov in projektov za njihovo ohranjanje, obnovo in vrednotenje ter skupaj s Cultural Heritage, I. P., zagotoviti njihovo spodbujanje in izvajanje ter, kadar je to mogoče ustrezne vire financiranja, ki se predložijo slednji v odobritev; j) preučiti postopke razvrščanja in vzpostavljanja posebnih varstvenih območij za nepremičnine nacionalnega interesa in javnega interesa, ki jih je treba predložiti v odobritev oddelku za kulturno dediščino; k) pripraviti in predložiti v odobritev kulturni dediščini, I. P., mnenja o prošnjah za izdajo dovoljenja za izvajanje arheoloških prošenj za izdajo dovoljenja za izvajanje arheoloških del ter ustrezna poročila, v skladu s pogoji iz Pravilnika o arheoloških delih, in pošiljanje izvirnih dokumentov na naslov Património Cultural, I. P.; l) spremlja in nadzoruje arheološka dela, ki jih odobri Património Cultural, I. P.; m) izvajanje pomožnih dejavnosti, povezanih z varovanjem kulturne dediščine, in sicer zagotavljanje svetovalnih storitev ali tehnične pomoči, ki jih zahtevajo ali naročijo javne ali zasebne, nacionalne ali tuje organizacije; n) podpirati kulturno dediščino, I. P., v postopkih popisovanja nesnovne kulturne dediščine, dajanjem navodil za postopke vpisa v nacionalni popis, vključno z nesnovno tradicionalno kulturno manifestacijo, tako individualno kot kolektivno, in sicer z njihovim zapisovanjem video, fonografskega in fotografskega snemanja; o) ohranjanje, obdelava in posodabljanje dokumentarnega arhiva ter podatkovne zbirke za popis arhitekturne in arheološke dediščine, v povezavi s Património Heritage, I. P.; p) v skladu z nacionalnimi smernicami in direktivami spremljanje ukrepov za varovanje in krepitev arhitekturne in arheološke dediščine; q) podpiranje in sodelovanje pri sistematičnem in posodobljenem popisu sredstev, ki sestavljajo arhitekturno in arheološko dediščino. 2) Na področju študija, projektov in del: a) Izjava o kulturni dediščini in predložitve kulturni dediščini, I. P., študij, projektov, poročil, del ali posegov na kulturnih dobrinah, ki so razvrščene med državne spomenike ali javne kulturne spomenike, ali so v javnem interesu, ali v postopku razvrščanja, in na varstvenih območjih nepremičnin, ki so dodeljene kulturni dediščini, I. P. Património Cultural, I. P., in Museus e Monumentos de Portugal, E. P. E.; b) predlagajo prekinitev del ali posegov, ki se izvajajo v nasprotju z veljavnimi predpisi ali predhodno odobrenimi pogoji za njihovo izvedbo, ki jih je treba predložiti v odobritev organizaciji Cultural Heritage, I. P.; c) predlagati, da kulturna dediščina, I. P., predloži članu vlade, pristojnemu za področje kulture, upravno prepoved ali rušenje del ali del na nepremičninah, ki se nahajajo v varstvenih območjih razvrščenih nepremičnin ali nepremičnin v postopku razvrščanja, razen v zaščitnih območjih nepremičnin, ki spadajo v kulturno dediščino, I. P., ter v muzeje in spomenike Portugalske, E. P., ki se izvajajo v nasprotju z zakonom; d) analiziranje dodeljevanja finančne podpore ali drugih spodbud javnim ali

zasebnim subjektom, fizičnim ali pravnim, nacionalnim ali tujim, katerih namen je ohranjanje, varovanje in krepitev kulturne dediščine in kulturne dejavnosti na zadevnem območju posredovanja; e) spodbujanje podpisovanja protokolov o sodelovanju in programskih pogodb z medobčinskimi subjekti in občinami v okviru pristojnosti CCDR, I. P., in sicer z namenom kvalifikacije in varovanja spomenikov, v povezavi s kulturno dediščino, I. P.; f) spodbujanje podpisa protokolov o sodelovanju in programskih pogodb z drugimi nacionalnimi ali zasebnimi, nacionalnimi ali mednarodnimi institucijami ali imetniki kulturnih dobrin, z namenom prepoznavanja, prepoznavanja, ohranjanja, varovanja, restavriranja, izboljševanja in razširjanja kulturne dediščine v okviru svojih pristojnosti, v povezavi z Culture Heritage, I. P. 3) Na področju kulturnega programiranja in promocije: a) spodbujanje dejavnosti izobraževanja in usposabljanja, ki se osredotočajo na obrambo, krepitev in razširjanje kulturne dediščine; b) spodbujanje dejavnosti izobraževanja in usposabljanja, ki se osredotočajo na obrambo, krepitev in razširjanje kulturne dediščine, in sicer »Izobraževanje za dediščino«; c) usklajuje izvajanje regionalne strategije za tradicionalno znanje v skladu z nacionalno strategijo za tradicionalno znanje; d) podpiranje lokalnih ali regionalnih kulturnih pobud neprofesionalne narave, ki po svoji naravi ustrezajo posebnim potrebam ali sposobnostim regije; e) ozaveščanje in razširjanje dobrih praks za zaščito in krepitev regionalnih kulturnih pobud in arheološke kulturne dediščine, in sicer z dejavnostmi izobraževanja in usposabljanja; f) spodbujanje in podpiranje linij sodelovanja z zunanjimi organizacijami, in sicer s sklepanjem pogodb ali opredelitvijo projektov v okviru svojih dejavnosti; g) spodbujanje strateškega sodelovanja med oddelki ter drugimi regionalnimi in lokalnimi akterji, in sicer v okviru priprave strateških načrtov za regionalni razvoj na področju kulture ter ustreznih diagnostičnih in perspektivnih študij regionalne narave, v pristojnosti CCDR, I. P.; h) podpiranje kulturnih organizacij pod pogoji zakona, in sicer glasbenih skupin, filharmonije, glasbene šole, godbe, fanfare, folklorne skupine in druge kulturne organizacije, ki se ukvarjajo z glasbeno dejavnostjo in so ustanovljene kot nepridobitne pravne osebe zasebnega prava, in neprofitne organizacije; i) priprava, izvajanje in spodbujanje ukrepov in programov za kvalifikacijo in usposabljanje ekosistema na različnih področjih njegovega delovanja; j) spodbujanje dialoga in podpiranje smeri sodelovanja med kulturnimi in ustvarjalnimi organizacijami v regiji in njihovimi strukturami v regiji z njihovimi kolegi na nacionalni ravni, v povezavi z ustreznimi službami CCDR, I. P.; k) sodelovanje pri politikah za privabljanje kulturnih pokroviteljev in njihovo spodbujanje, v povezavi s službami in organizacijami centralne uprave na področju kulture ter brez poseganja v pristojnosti centralne uprave na področju kulture; l) v povezavi z ustreznimi službami sode-

luje pri javnem obveščanju o evropskih in nacionalnih programih in smereh programov in linij evropske in nacionalne podpore ter aktov in odločitev CCDR, I. P. in vseh drugih ustreznih informacij, ki se nanašajo na kulturna in ustvarjalna področja, predstavnikom regije; m) v različnih medijih spodbuja objavo tematskih del in drugih izdaj na kulturnih in ustvarjalnih področjih; n) spodbujanje znanja o ekosistemu kulturnih objektov ter kulturnih in umetniških struktur in organizacij struktur ter kulturnih in umetniških organizacij, ki delujejo v regiji, ter pripravo ustreznih zemljevidov, študij, diagnoz in poročil v sodelovanju z lokalnimi oblastmi in drugimi službami; o) sodelovanje pri kulturnih pobudah in njihovo spodbujanje, in sicer v okviru prireditev, kot so Evropska prestolnica kulture, Portugalska prestolnica kulture, regionalne mreže kulture in regionalne kulturne dediščine, v povezavi s centralnimi upravnimi službami in organizacijami na področju kulture; p) vrednotenje in spodbujanje okoljske trajnosti v kulturnih okvirih in dejavnostih, pa tudi digitalnega prehoda, enakosti spolov, etnične in rase raznolikosti, dialoga raznolikost, medkulturni dialog, vključevanja, sodelovanja ter fizična, socialna in intelektualna dostopnost v kulturnem in ustvarjalnem ekosistemu. Poleg že navedenih so podobno dolge in široke pristojnosti določene še za enoto za naložbe v kmetijstvo in ribištvo, enoto za izdajo dovoljenj, nadzor in statistiko, enoto za razvoj podeželja, agroživilstvo in ribištvo, enoto za inovacije, enoto za spremljanje regionalne dinamike, enoto za podporo upravnemu odboru, enoto za nadzor in preglednost, enoto za upravno, finančno in kadrovsko upravljanje, enoto za pravne in podporne storitve za lokalno upravo ter enoto za teritorialno koordinacijo.

8.4 Španija

Kohezijska politika v Španiji je urejena v skladu z evropskimi smernicami in sporazumi med Španijo in Evropsko komisijo. Ključni elementi, ki urejajo kohezijsko politiko v Španiji, so Partnerstvo med Španijo in Evropsko komisijo (2021–2027): v tem obdobju bo Španija prejela 37,3 milijarde EUR sredstev iz kohezijske politike, ki bodo podprla zeleni prehod države, financirala inovacije in digitalizacijo, povečala stopnjo zaposlenosti in izboljšala lokalne socialne storitve. Strategija in podrobnosti teh naložb so določene v Partnerstvu med Španijo in Evropsko komisijo (za obdobje 2014–2020 je bilo Španiji dodeljenih približno 28,6 milijarde EUR skupnih sredstev kohezijske politike. Sredstva so bila razdeljena med manj razvite regije, prehodne regije in bolj razvite regije ter posebne alokacije za evropsko teritorialno sodelovanje, najbolj oddaljene regije in Pobudo za zaposlovanje mladih).⁷⁰ Odkar se

⁷⁰ Naložbe so organizirane na petih glavnih področjih politike, pri čemer so še posebej pomembne podpora raziskavam, digitalizacija, podpora MSP, energetska učinkovitost, zeleni prehod in socialne naložbe: Za cilj politike 1 bo namenjenih približno 8,3 milijarde evrov evropske podpore za

je Španija leta 1986 pridružila EU, je Generalni sekretariat za evropske sklade organ, odgovoren za proračunske odnose Španije z EU in za upravljanje evropskih sredstev. Gre za upravni organ, odgovoren za vodenje, spodbujanje in usklajevanje pristojnosti, ki so dodeljene ministrstvu za finance in javno upravo v zvezi z opredelitvijo španskega stališča v pogajanjih za odobritev in revizijo zaporednih večletnih finančnih okvirov Evropske unije, oblikovanjem, načrtovanjem, usklajevanjem in spremljanjem ukrepov, povezanih z evropskimi skladi ter njihovimi finančnimi in proračunskimi odnosi z Evropsko unijo, kohezijsko politiko in regionalno gospodarsko politiko, politiko regionalnih spodbud, instrumentom za oživitev gospodarstva in odpornost ter nacionalnim načrtom za oživitev gospodarstva in odpornost. Člen 59 Splošne uredbe 1083/2006 o Strukturnih skladih in Kohezijskem skladu določa obveznost države članice, da imenuje tri organe: upravljavski organ,⁷¹ organ za potrjevanje in revizijski organ. V Španiji so ključni organi, ki skrbijo za kohezijsko politiko, povezani z upravljanjem evropskih strukturnih in investicijskih skladov ter drugih instrumentov kohezijske politike EU:

1. V Španiji je za usklajevanje izvajanja in upravljanja strukturnih skladov in načrta za oživitev gospodarstva odgovorno *Ministrstvo za finance in javno*

krepitev raziskav, podporo podjetjem in spodbujanje digitalizacije našega gospodarstva. V okviru cilja politike 2 je več kot 9,9 milijarde evrov namenjenih izboljšanju energetske učinkovitosti, uporabi obnovljivih virov energije, ukrepom za prilagajanje podnebnim spremembam, izvajanju modela krožnega gospodarstva in osredotočanju na biotsko raznovrstnost. Za cilj politike 3 je bilo dodeljenih 1,2 milijarde EUR, ki se osredotoča na razvoj železniških koridorjev, zagotavljanje železniške dostopnosti do pristanišč splošnega pomena, podporo uporabi čistih vozil in izboljšanje storitev javnega prevoza.

V okviru cilja politike 4 so v sedanjem obdobju še posebej pomembne socialne naložbe s poudarkom na zaposlovanju, izobraževanju, poklicnem usposabljanju, vključevanju ter boju proti revščini in revščini otrok. To pomeni 12,3 milijarde EUR pomoči za socialno kohezijo v okviru PO4. Končno, cilj politike 5 določa evropsko financiranje ukrepov za urbani in neurbani razvoj z oblikovanjem integriranih naložbenih programov v višini več kot 2,1 milijarde EUR. https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/news/paginas/2022/20221118_eu-association-agreement.aspx Evropska komisija je v skladu s pravili EU o državni pomoči odobrila zemljevid Španije za dodelitev regionalne pomoči med 1. januarjem 2022 in 31. decembrom 2027 v skladu z revidiranimi smernicami o regionalni pomoči. Revidirane Smernice za regionalni razvoj, ki jih je Komisija sprejela 19. aprila 2021 in veljajo od 1. januarja 2022, omogočajo državam članicam, da podprejo evropsko regijo z omejenimi možnostmi pri okrevanju in zmanjšajo razlike v gospodarski blaginji, dohodku in brezposelnosti kar so kohezijski cilji, ki so v središču Unije. Državam članicam ponujajo tudi več možnosti za podporo regijam, ki se soočajo s tranzicijo ali strukturnimi izzivi, kot je odseljevanje, da bi v celoti prispevale k zelenemu in digitalnemu prehodu. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1763

71 Upravljanje strukturnih skladov poteka prek operativnih programov. Vsak program ima prednostne osi in ukrepe. Ti elementi kot celota sestavljajo razvojno strategijo, ki se uporablja v času trajanja programa. Projekti, ki želijo pridobiti sredstva iz programa, morajo biti prijavljeni v okviru te strategije.

Vsak od štirih strukturnih skladov lahko glede na svojo naravo financira določene vrste projektov. Subvencije, financirane s sredstvi Evropske unije, urejajo predpisi Skupnosti, ki veljajo za vsak primer, in nacionalni predpisi o razvoju ali njihovi nadomestki. Komisija bo zagotovila, da bodo sistemi upravljanja in nadzora v državah članicah dobro delovali in bodo odgovorni proračunskemu organu Evropske skupnosti.

upravo prek *Generalnega sekretariata za evropske sklade*, ki poroča državnemu sekretariatu za proračun in odhodke. Generalni sekretariat za evropske sklade je upravni organ, ki je pod vodstvom državnega sekretarja za proračun in odhodke pristojen za upravljanje, spodbujanje in usklajevanje pristojnosti, dodeljenih ministrstvu v zvezi z opredelitvijo španskega stališča v pogajanjih za odobritev in revizijo zaporednih večletnih finančnih okvirov Evropske unije, brez poseganja v pristojnosti za usklajevanje, ki so na njegovem področju dodeljene Ministrstvu za zunanje zadeve, Evropske unije in sodelovanja, oblikovanje, načrtovanje, usklajevanje in spremljanje ukrepov, povezanih z evropskimi skladi in njihovim financiranjem ter proračunskimi odnosi z Evropsko unijo, kohezijsko politiko in regionalno gospodarsko politiko, politiko regionalnih spodbud, mehanizmom za oživitvev in odpornost ter nacionalnim načrtom za oživitvev in odpornost.⁷²

2. Avtonomne skupnosti: Španija je sestavljena iz 17 avtonomnih skupnosti, ki imajo tudi pomembno vlogo pri izvajanju kohezijske politike na regionalni ravni. Vsaka avtonomna skupnost ima svoj organ, pristojen za regionalni razvoj in kohezijsko politiko. Vlogo imajo tudi druge regionalne in lokalne oblasti ter različne agencije, odvisno od specifične ureditve in potreb v vsaki avtonomni skupnosti.

Španija je razdeljena na 17 samoupravnih regij, 2 avtonomni mesti (Ceuta in Melilla), 50 pokrajin in 8131 občin. Španija je decentralizirana unitarna

⁷² Naloge tega sekretariata so usklajevanje ukrepov, ki se financirajo iz večletnega finančnega okvira, in ukrepov iz mehanizma za oživitvev in odpornost prek nacionalnega načrta za oživitvev, preobrazbo in odpornost, da se zagotovi skladnost med njimi. V zvezi z Evropsko komisijo splošna odgovornost za načrte obnove in odpornosti, delovanje kot kontaktna točka Evropske komisije, koordinator. Nastopa kot organ, odgovoren za mehanizem za oživitvev in odpornost pred evropskimi institucijami, pod pogoji, določenimi v evropskih uredbah, in v ta namen razvija pristojnosti, določene z zakoni in drugimi predpisi. Usklajevanje z ministrstvi, javnimi organi, avtonomnimi skupnostmi in lokalnimi subjekti ter drugimi nacionalnimi subjekti in subjekti EU, vključenimi v nacionalni načrt za oživitvev, preoblikovanje in odpornost. Spremljanje napredka pri doseganju mejnikov in ciljev načrta. Naloge države članice v zvezi z uravnoteženim sistemom kazalnikov, kot so predvidene v pravilih, ki urejajo mehanizem za odpornost in sanacijo. Predložitev poročil, določenih v uredbah, ki urejajo mehanizem za sanacijo in odpornost, zahtevkov za plačilo finančnega prispevka, ki jim je priložena ustrezna izjava o zanesljivosti, in po potrebi tranše posojila, predvidenega v tem mehanizmu, vse na podlagi nadzora, ki ga izvaja IGAE. Vse zgoraj navedeno na podlagi rezultatov opravljenih kontrol pod pogoji, določenimi v predpisih, ki urejajo mehanizem za sanacijo in odpornost. Vodenje tehničnega odbora nacionalnega načrta za oživitvev, preobrazbo in odpornost ter usklajevanje njegovega dela. Naloge tehničnega sekretariata sektorske konference načrta za oživitvev, preobrazbo in odpornost. Funkcionalna zasnova informacijskih sistemov, potrebnih za upravljanje in spremljanje različnih evropskih instrumentov financiranja, za katere je odgovoren ta generalni sekretariat; dialog z Evropsko komisijo in sodelujočimi nacionalnimi organi v zvezi z izmenjavo in zagotavljanjem informacij, vključno z opredelitvijo norm in standardov za izmenjavo; načrtovanje in usklajevanje v sodelovanju z Uradom za proračunsko informatiko in ostalimi centri za upravljanje, ki so odgovorni za tehnično izvedbo različnih projektov; načrtovanje in organizacija podpornih dejavnosti in dejavnosti usposabljanja za nastale sisteme; ter dejavnosti, ki so mu dodeljene v smislu informacijskih sistemov in tehnologij v sistemih upravljanja in nadzora evropskih skladov. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Fondos%20de%20la%20Union%20Europea/paginas/default.aspx>

država s parlamentarno monarhijo po ustavi iz leta 1978. Parlament (Cortes Generales) je dvodomni in ga sestavljata kongres poslancev (Congreso de los Diputados) in senat (Senado). Kongres je izvoljen na splošnih volitvah in ima od 300 do 400 članov (člen 68). Senat je zbornica teritorialnega predstavnika (člen 69) in ga sestavlja 266 članov, od katerih jih 208 izvoli ljudstvo neposredno. Preostalih 58 senatorjev imenujejo regionalne skupščine: vsaka avtonomna skupnost imenuje enega senatorja iz svojih vrst in dodatnega senatorja na vsak milijon prebivalcev na svojem ozemlju (člen 69(5)) po proporcionalnem sistemu, ki odraža sestavo regionalne skupščine. Kongres poslancev ima širše pristojnosti kot senat (členi 82, 88, 90, 99 in 113). Kljub temu je senat najvišji organ, ki lahko v skladu s 155. členom odvzame oblast avtonomnim skupnostim. V skladu s tem členom lahko Senat, če vlada avtonomne skupnosti ne spoštuje ustave, prisili omenjeno avtonomno vlado ali sprejme kakršne koli ukrepe pregona, ki se mu zdijo potrebni. Člen 155 se lahko sproži le z absolutno večino v senatu (doslej je bil aktiviran le enkrat, in sicer za odstavek katalonske vlade oktobra 2017). Kar zadeva funkcije in namen senata, že več let potekajo intenzivne razprave o možnosti reforme senata, vendar brez dokončnega zaključka. Vsi člani senata (ki jih izvolijo in imenujejo avtonomne skupnosti) so vključeni v skupne politične skupine, ne glede na njihovo ozemeljsko poreklo. Politično obnašanje senatorjev je bilo do danes večinoma povezano z njihovimi političnimi simpatijami in ne z njihovim ozemeljskim značajem.

Vlado vodi predsednik vlade (Presidente del Gobierno), vodja države pa je monarh. Španija je regionalizirana država, imenovana tudi «Estado de las Autonomías». Sestavljajo jo tri ravni upravljanja: centralna, regionalna in lokalna (ki jo sestavljajo province in občine), kot je določeno v členu 2(1). 137. ustave. V času diktature je bila Španija zelo centralizirana, ustava iz leta 1978 pa je predvidela možnost ustanovitve avtonomnih skupnosti (člen 143). Odločitev o številu avtonomnih skupnosti in posledični teritorialni ureditvi ni opredeljena v ustavi, temveč s sporazumom med regijami, ki so zainteresirane za ustanovitev avtonomne skupnosti, in generalnimi kortezi v obliki statuta avtonomije (143. člen). Ker ni bilo enotnega postopka, je ustanovitev različnih avtonomnih skupnosti potekala po zapletenem postopku od leta 1979 do leta 1983. Baskija, Katalonija, Galicija in Andaluzija so bile prve, ki so sprejele svoje statute avtonomije (Estatutos de Autonomía) po posebnem hitrem postopku v skladu s 151. členom španske ustave. Tudi preostale regije so sprejele svoje statute po splošnem postopku v skladu s čl. 143, tako da imajo danes vse avtonomne skupnosti pomembno avtonomijo in zakonodajna pooblastila. Poleg tega sta Ceuta in Melilla, španski avtonomni mesti v severni Afriki, leta 1995 prav tako sprejeli svoj statut. Od leta 2004 so številne avtonomne skupnosti preoblikovale svoje statute v smeri večje avtono-

mije. Danes obstaja 17 avtonomnih skupnosti (Comunidades Autonomas), 50 pokrajin (Provincias), 8131 občin (Municipios) in dve avtonomni mesti. Kanarski otoki imajo status najbolj oddaljenih regij v skladu s primarno zakonodajo Evropske unije (EU).

Pravica do samouprave je zapisana v ustavi (člen 2). Poleg tega je avtonomija občin, pokrajin in avtonomnih skupnosti zapisana v 137. členu. V skladu z ustavo avtonomne skupnosti sprejemajo svoje statute in imajo zakonodajno pristojnost. Avtonomne skupnosti, pokrajine in občine vodijo svoje zadeve samostojno. Pokrajine obstajajo predvsem zaradi usklajevanja. Opozoriti je treba, da avtonomne skupnosti prevzamejo pokrajinske pristojnosti v tistih, ki obsegajo le eno pokrajino (to so Murcia, La Rioja, Madrid, Asturija in Kantabrija). Poleg tega imata Baskija in Navara posebne finančne pristojnosti, saj sta edini avtonomni skupnosti, ki imata pristojnost ohranjanja, določanja in urejanja svojega davčnega režima. Ustava določa delitev pristojnosti: nekatere pristojnosti so izrecno dodeljene državi, medtem ko lahko avtonomne skupnosti prevzamejo preostale pristojnosti.

Ustava določa delitev pristojnosti: nekatere so izrecno dodeljene državi, medtem ko lahko avtonomne skupnosti prevzamejo preostale pristojnosti v svojih avtonomnih statutih. Avtonomne skupnosti imajo izvršilne in zakonodajne veje oblasti, medtem ko je sodna oblast centralizirana na nacionalni ravni. Lokalna vlada je samo administrativna in njihova pravila morajo biti v skladu z nacionalno in regionalno zakonodajo. Španija je zelo decentralizirana država, kar pomeni, da je učinkovita izvedba nacionalnih reform odvisna od regionalnih politik. Nekatere regionalne disparitete so visoke in jih je treba zmanjšati, pri čemer se kot ključni dejavniki regionalnih neenakosti v dohodkih pojavljajo visoka regionalna razpršenost v izobraževanju in rezultatih zaposlovanja, povečana z nizko medregionalno mobilnostjo. Tako regionalne politike v Španiji predvsem urejajo avtonomne skupnosti znotraj okvira, ki ga določa nacionalna vlada. Regionalne vlade imajo pooblastila za izvajanje določenih politik in zakonov, ki se nanašajo na svoje regije, vendar morajo biti te politike in zakoni v skladu z nacionalno zakonodajo.

Sprva in do sredine devetdesetih let so med avtonomnimi skupnostmi obstajale velike razlike, ki so bile odvisne od njihove zgodovine in postopka ustanovitve. Kljub temu imajo danes vse avtonomne skupnosti enako stopnjo politične avtonomije in razlike med izvajanjem njihovih pristojnosti so precej majhne (predvsem nekatere posebne kulturne in jezikovne pristojnosti, civilna zakonodaja in nekatere posebne določbe o policiji in javni varnosti, priseljevanju itd. Edina izjema je prej omenjeni posebni finančni sistem Baskije in Navare. O sporih glede pristojnosti med osrednjimi in regionalnimi organi odloča ustavno sodišče. Poleg ustave je vertikalna delitev pristojno-

sti opisana tudi v statutih avtonomnih skupnosti in več zakonih. Glede na pristojnosti, ki so ustavno zagotovljene državi, so v statutih avtonomnih skupnosti opredeljene institucije in pristojnosti vsake avtonomne skupnosti. Sprejeti jih je treba po postopku, ki se konča s sporazumom med regionalno skupščino in nacionalnim parlamentom. Posledično se lahko pristojnosti skupnosti povečajo ali zmanjšajo, ne da bi se spremenila ustava, pod pogojem, da so sprejete v okviru ustavnega okvira. Kljub temu je postopek za reformo statuta avtonomije skoraj tako tog kot reforma ustave, pri čemer je treba doseči soglasje med nacionalnim in regionalnim parlamentom.

Avtonomne skupnosti lahko sodelujejo pri odločanju v Evropski uniji (EU) prek španske delegacije. Takšno sodelovanje se razvija interno prek različnih sektorskih konferenc in od leta 1997 neposredno v sistemu odborov, ki nadzorujejo delegirane akte, ki jih izvaja Evropska komisija (excomitology). Poleg tega lahko avtonomne skupnosti in avtonomna mesta od 9. decembra 2004 sodelujejo na nekaterih sestankih in v delovnih skupinah Sveta EU. Ustava vsebuje splošno zagotovilo o lokalni avtonomiji, vendar je dodelitev lokalnih pristojnosti urejena z zakonom. Zakon iz leta 1985, ki ureja osnove sistema lokalne samouprave (*Ley reguladora de las bases del régimen local*), opredeljuje osnovni institucionalni okvir lokalnih oblasti (občin in pokrajin) in navaja njihove pristojnosti, pri čemer je razdelitev pristojnosti na lokalni ravni v veliki meri odvisna od vsakega področnega zakona (državnega ali avtonomnega zakona) in se lahko med posameznimi avtonomnimi skupnostmi zelo razlikuje. Poleg pristojnosti, ki jih izrecno določa zakon (predvsem upravne pristojnosti), lahko lokalni organi sprejmejo lastna pravila, če spoštujejo državne in avtonomne zakone. Imajo tudi splošna upravna pooblastila v zadevah, ki z zakonom niso dodeljene drugim institucijam. Lokalna pooblastila so večinoma dodeljena občinam; drugostopenjski lokalni organi, pokrajine, imajo v glavnem prenesena pooblastila in splošno pooblastilo za sodelovanje z občinami. Odhodki lokalnih oblasti za obdobje 2015–2019 so znašali 5,9 % BDP. 69,1 % vseh lokalnih odhodkov je bilo namenjenih mestnim svetom, 19,3 % svetom provinc, 8,6 % skupnim regionalnim svetom ter 3,0 % otoškim svetom in svetom med otoki. Med državami OECD je Španija v zgornjem delu stopenj odhodkov podnacionalnih oblasti (49,2 % javne porabe v letu 2016).

Osrednja raven – država ima izključne pristojnosti na področjih kot so državljanstvo, priseljevanje, izseljevanje, zunanja politika in azilno pravo, mednarodni odnosi, obramba in varnost, pravosodna uprava, zunanja trgovina, denarni sistem, državna blagajna in državni dolg, pomorsko ribištvo, prevozi (pristanišča, letališča, nadzor zračnega prometa, vremenska služba, železnica in prevozi nadregionalnega pomena), javna dela v javnem interesu ali nadregionalnem interesu in referendumi. Zakonodajne pristojnosti sodijo

na področja kot so procesno pravo, zakonodaja na področju trga, kazenskih in prekrškovnih zadev, delovnopravna zakonodaja, civilna zakonodaja (razen v tistih avtonomnih skupnostih, kjer obstaja civilno, foralno ali posebno pravo), intelektualna in industrijska lastnina, sistem socialnega zavarovanja, osnovna zakonodaja o varstvu okolja; referendumi. Osnovne pristojnosti so urejanje standardov, ki zagotavljajo enakost državljanov pri uveljavljanju njihovih pravic in spoštovanju ustavnih dolžnosti; splošno načrtovanje gospodarske dejavnosti; spodbujanje in usklajevanje tehničnih in znanstvenih raziskav; smernice in usklajevanje javnega zdravja; zakonodaja o farmaciji; temeljna zakonodaja o javni upravi in upravnih postopkih; zakonodaja in upravljanje voda nadregionalnega pomena; politika energetskih virov; zakonodaja o orožju; osnovna zakonodaja o komunikacijskih kanalih; obramba španske kulturne in umetniške dediščine; državni muzeji, knjižnice in arhivi; ureditev standardov na področju akademskih in poklicnih kvalifikacij; osnovna zakonodaja na področju izobraževanja in statistika.

Regionalna raven – avtonomne skupnosti: v skladu s členom 149(3) lahko zadeve, ki niso navedene v členih 149(1) in 149(2) španske ustave, spadajo v pristojnost avtonomnih skupnosti na podlagi njihovih statutov. Zadeve, ki jih avtonomne skupnosti ne prevzamejo, ostanejo v pristojnosti države. V primeru spora prevlada državna zakonodaja, če zadeva ni bila dodeljena v izključno pristojnost avtonomnih skupnosti. Avtonomne skupnosti so odgovorne tudi za zakonodajni razvoj in izvajanje osnovne zakonodaje in državne zakonodaje. Lahko prevzamejo pristojnosti na naslednjih področjih: organizacija regionalnih vladnih institucij; spremembe občinskih meja; javni red in mir; načrtovanje, urbanizem in stanovanjska gradnja; javna dela regionalnega pomena; promet (regionalna železniška in cestna omrežja; regionalni promet; pristanišča in letališča, ki se ne ukvarjajo s komercialnimi dejavnostmi); kmetijstvo in gozdarstvo; okolje (varstvo); upravljanje voda; celinsko ribištvo, lov in ribogojstvo; festivali; spodbujanje gospodarskega razvoja v okviru nacionalne politike; obrt; kultura (muzeji, knjižnice in glasbeni konservatoriji regionalnega pomena; kulturna dediščina; spodbujanje kulture in regionalnega jezika, kadar je to primerno); spodbujanje regionalnega turizma; spodbujanje športnih in prostočasnih dejavnosti; socialna pomoč; zdravje in higiena; razvoj in izvajanje zakonodaje na državni ravni o zadevah, kot so splošna ureditev gospodarskih dejavnosti, izobraževanje, javno zdravje ali okolje; izvajanje državne zakonodaje o zadevah, kot so delovna zakonodaja, pravosodje ali intelektualna in industrijska lastnina. V novem statutu o avtonomiji Kanarskih otokov, ki je bil sprejet novembra 2018, je morje prvič priznано kot del ozemlja avtonomne skupnosti. Pred tem morje nikoli ni bilo v pristojnosti avtonomnih skupnosti. Čeprav ta sprememba nima neposrednega vpliva na pristojnosti avtonomnih skupnosti, avtonom-

nim skupnostim (zlasti tistim, ki jih sestavljajo otoki) odpira vrata za pristojnosti nad morjem.

Lokalna raven: province so pristojne za pristojnosti na področjih nadobčinskega interesa; tehnično, pravno in gospodarsko pomoč občinam z manj kot 5.000 prebivalci; zagotavljanje nadobčinskih javnih storitev; sodelovanje pri spodbujanju gospodarskega in družbenega razvoja ter pri načrtovanju ozemlja province; izvajanje projektov kapitalskih izdatkov zunaj občinskih ozemeljskih meja (vključno s sekundarnimi cestnimi omrežji, nekaterimi bolnišnicami itd.); vse prenesene pristojnosti. Dejanske pristojnosti provinc, ki so na splošno opredeljene kot zagotavljanje usklajevanja in zagotavljanja občinskih storitev, so v veliki meri odvisne od finančnih sredstev provinc, odločitev občin in tudi od zgodovinskega razvoja. Zato so med njimi velike razlike. Občine morajo zagotavljati naslednje storitve: vse občine: javna razsvetljava; zbiranje odpadkov; čiščenje; sistemi za oskrbo s pitno vodo; odpadne vode; vzdrževanje lokalnih javnih cest. Občine z več kot 5.000 prebivalci so poleg tega odgovorne za javne parke, javne knjižnice in ravnanje z odpadki. Občine z več kot 20.000 prebivalci so poleg tega odgovorne za civilno zaščito, nadomestila za socialne storitve, gasilske storitve in športne objekte. Občine z več kot 50.000 prebivalci so poleg tega odgovorne za kolektivni mestni promet in varstvo mestnega okolja.

Pristojnosti, ki se izvajajo pod pogoji, določenimi z državnimi in regionalnimi zakoni, sodijo na področje urbanističnega načrtovanja, stanovanjske gradnje in dediščine, mestno okolje: parki in vrtovi, odpadki, varstvo pred onesnaževanjem, varstvo okolja, oskrba s pitno vodo, cestna infrastruktura, socialne storitve, socialna vključenost, lokalna policija, civilna zaščita, preprečevanje in gašenje požarov, upravljanje prometa in javni mestni promet, turizem, trgi in sejmi, varovanje javnega zdravja, pokopališča in pogrebne storitve, spodbujanje športa in športnih objektov, spodbujanje kulture in kulturnih objektov, izobraževanje, spodbujanje učinkovite in trajnostne uporabe informacijske tehnologije, spodbujanje enakosti spolov in boj proti nasilju v družini.

Zakon 45/2007 z dne 13. decembra za trajnostni razvoj podeželskega okolja (Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural)⁷³

Cilj zakona je bil izvesti razvojni zagon na podeželskih območjih in prednostno na tistih z višjo stopnjo relativne zaostalosti, je njegova lokacija v državi. To je zakon, ki opredeljuje politični ukrep prvega reda za obseg prebivalstva, ki bi lahko imelo koristi, za obseg prizadetega območja ukrepanja

⁷³ <https://www.global-regulation.com/translation/spain/1444990/law-45-2007%252c-of-december-13th%252c-for-the-sustainable-development-of-the-rural-environment.html>

ter za višino javnih in zasebnih finančnih sredstev, ki bodo dodeljena. Po vsebini si zakon prizadeva za izboljšanje socialno-ekonomskega položaja prebivalstva na podeželju ter dostopa do ustreznih in kakovostnih javnih storitev. Prednost imajo zlasti ženske in mladi, od katerih je v veliki meri odvisna prihodnost podeželskega okolja. Gre za zakon teritorialne usmeritve, kar pomeni, da se bo uporabljal ob upoštevanju meril in smernic teritorialnega načrtovanja. Zakon zlasti predvideva diferencirana podeželska območja v skladu z uveljavljeno tipologijo, opredeljuje prednostna podeželska območja in predvideva pripravo načrta za podeželje. Dejavnosti in ukrepi, predvideni v zakonu, so večsektorski in okoljski. Skladno odražajo novo realnost ekonomsko vse bolj raznoliškega podeželskega okolja, ki je priznано kot pomembna večfunkcionalnost za družbo kot celoto. Nazadnje, izvajanje zakona zahteva visoko stopnjo upravljanja. V ta namen so vzpostavljeni instrumenti načrtovanja in sodelovanja med upravami, predvsem večletni program trajnostnega razvoja podeželja, spodbuja pa se tudi sodelovanje zasebnega sektorja v razvojnem procesu. trajnostni razvoj podeželja. Zakon sestavlja 40 členov, razdeljenih v štiri naslove in devet dopolnilnih določb. Uvodni naslov vključuje predmet zakona, njegove splošne in posebne cilje ter različne opredelitve. Osnovni predmet zakona je urejanje in določanje ukrepov za spodbujanje doseganja trajnostnega razvoja podeželskih območij z delovanjem splošne državne uprave in usklajeno z drugimi upravami. Njegovi splošni cilji so hkrati gospodarski, socialni in okoljski. Posebni cilji usmerjajo vsebino zakona in opredeljujejo splošne ukrepe, ki so možni za doseganje trajnostnega razvoja podeželja. Ti ukrepi zajemajo širok spekter ciljev, od tistih, ki so namenjeni diverzifikaciji gospodarskih dejavnosti in izboljšanju javne infrastrukture in opreme, do zagotavljanja osnovnih socialnih storitev in doseganja kakovosti. Naslov I, Programiranje za trajnostni razvoj podeželja, predstavlja temeljno vsebino zakona. V poglavju I je določen Program trajnostnega razvoja podeželja. Program je glavni instrument za izvajanje zakona, saj se bodo z njim izvajali ukrepi podeželske politike, postopki in sredstva za njegovo izvajanje. Poglavje II opredeljuje ozemeljsko področje uporabe. Prikazuje sedanjo razsežnost razvoja podeželja, ki vključuje urbana središča kot dinamične in funkcionalne elemente, potrebne za razvoj podeželja, ter vzpostavlja tipologijo območij, ki priznava obstoječo raznolikost podeželja in potrebo po razvoju podeželja. Sprejetje načela enake obravnave in možnosti za ženske in moške ter prednostne socialne oskrbe za različne skupine prebivalstva odgovarja na razmislek o spodbujanju socialno pravičnega in uspešnega razvoja podeželja, zlasti kar zadeva prisotnost žensk in mladih. Poglavje III določa merila za sodelovanje med javnimi upravami. To sodelovanje bo pogojevalo pravilno izvajanje zakona na podlagi sporazumov o sodelovanju kot osnovnega instrumenta. V ta namen je predvideno

sprejetje teritorialnih strateških smernic za razvoj podeželja in načrtovanje podeželja. V poglavju IV so določeni instrumenti za spremljanje in vrednotenje programa, tako notranje kot tudi s sodelovanjem avtonomnih skupnosti kot zunanjih, in sicer s posredovanjem časopisnega poročila senatu. Poglavje V določa splošne ukrepe državne splošne uprave za trajnostni razvoj podeželja. Določa ukrepe za spodbujanje zadostnega in združljivega kmetijstva s trajnostnim razvojem podeželja, pri čemer se prednostno posveča kmetijskim strokovnjakom in daje prednost nosilcem teritorialnih gospodarstev, ter predvideva vzpostavitev ustreznega okoljskega načrtovanja, zlasti za zaščito podeželskih območij z največjo okoljsko vrednostjo. Poglavje VI vsebuje ukrepe za razvoj podeželja, ki jih mora urediti državna splošna uprava z drugimi javnimi upravami. Opredelitev teh ukrepov za razvoj podeželja je podlaga za usmerjanje vsebine programa. Ti ukrepi so razvrščeni po vrstah predmetov. Najprej so upoštevani ukrepi za spodbujanje gospodarske diverzifikacije. Gre za del spodbujanja konsolidacije kmetijsko-živilskega sektorja in krepitev zanesljive preskrbe s hrano, skupaj s podporo gospodarski dejavnosti, povezani z industrijo, trgovino, turizmom in drugimi storitvami, ter potrebo po ustvarjanju novih vrst lokalnih dejavnosti. Ukrepi za ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest predvidevajo ukrepe javne podpore in usposabljanja, zlasti za ženske in mlade ter na prednostnih podeželskih območjih. Podobno ukrepi za infrastrukturo, opremo in osnovne storitve vključujejo izboljšanje javnega prevoza, zagotavljanje oskrbe z energijo, izvajanje ravnanja z odpadki in podporo zagotavljanju javnih storitev. Posebno pozornost je treba nameniti ukrepom za spodbujanje proizvodnje in uporabe obnovljivih virov energije ter njihovi povezanosti s prilagajanjem dejavnosti in rabe posledicam podnebnih sprememb. Poleg tega se poseben pomen pripisuje ukrepom za spodbujanje učinkovitosti, varčevanja in dobre rabe vode, zlasti v zvezi s posodobitvijo namakanja. Ukrepi za spodbujanje uporabe informacijskih in komunikacijskih tehnologij z dokončanjem in izboljšanjem telekomunikacijske pokritosti celotnega podeželskega okolja so namenjeni spodbujanju gospodarske dejavnosti in izboljšanju storitev. Podobno se pričakuje okrepitev ukrepov za povečanje varnosti državljanov na podeželju, zlasti tistih, ki so namenjeni varstvu ohranjanja naravnega okolja. Ukrepi v zvezi z dostopom podeželskega prebivalstva do osnovnih kakovostnih javnih storitev predvidevajo izobraževanje in kulturo, in sicer s posebno pozornostjo do številnih vprašanj v zvezi s študenti in centri, pa tudi z vzdrževanjem zadostne opreme in zadostne kulturne ponudbe. Poleg tega ukrepi na področju zdravstva zahtevajo prilagoditev javnega zdravstvenega sistema potrebam podeželskega okolja, dokončanje zdravstvene infrastrukture, vzdrževanje in izboljšanje opreme ter zagotavljanje dostopa do javnega zdravstvenega sistema. Načrtovani so ukrepi za spodbujanje javnih uslužbencev, prednostno

učiteljev in zdravstvenih delavcev, da se stabilizirajo na podeželju. Ukrepi socialnega varstva pa spodbujajo izvajanje sistema avtonomije in skrbi za odvisnost, si prizadevajo za socialno vključevanje priseljencev in podpirajo izboljšanje socialnih programov na podeželju. Nazadnje so ukrepi namenjeni zagotavljanju skladnosti razvoja mest z ohranjanjem podeželskega okolja, olajšanju dostopa do stanovanj, zlasti za mlade, in spodbujanju obnove arhitekturne dediščine na podeželju.

Naslov II, Financiranje ukrepov za trajnostni razvoj podeželja, določa splošna merila za razdelitev izdatkov, ki izhajajo iz programa, med javne uprave. Zlasti poudarja možnost, da država sofinancira ukrepe, ki so usklajeni z drugimi javnimi upravami, ter oblikovanje enotnega proračunskega programa v splošnem proračunu države, v katerem je opredeljen njen skupni prispevek k financiranju Programa. Nazadnje, naslov III, Organizacijske določbe, določa več instrumentov, potrebnih za izvajanje zakona. Pravilno delovanje teh instrumentov, zlasti Sveta za podeželsko okolje, agencije za usklajevanje in sodelovanje med javnimi upravami, bo odvisno od pravilne uporabe zakona. Namen zakona je prispevati k temu, da bodo državljani, ki živijo v podeželskih občinah, lahko naredili nov kakovostni preskok v svoji razvojni ravni ter da bodo obsežno podeželsko ozemlje in velik del prebivalstva države lahko dobili zadostne in trajne izboljšave, ki jih potrebujejo. Vse to v novem zgodovinskem kontekstu, na katerega vpliva postindustrijska in globalizirana realnost, ki ustvarja nova tveganja, pa tudi nove izzive in priložnosti za podeželsko okolje. Gre za zakon o spodbujanju trajnostnega razvoja podeželja, katerega namen je spodbujati javne ukrepe in zasebne pobude za razvoj podeželja za hkratno doseganje gospodarskih, socialnih in ekonomskih ciljev okolje. Prihodnost podeželskega okolja potrebuje model trajnostnega razvoja. To je tudi zakon, katerega uporaba zahteva sodelovanje vseh javnih uprav. Osnove, na katerih temelji gradnja naše avtonomne države, služijo kot referenca za opredelitev ukrepov in instrumentov podeželske politike, tako da se ti uporabljajo z najvišjo stopnjo učinkovitosti in uspešnosti.

8.5 Slovaška

Kohezijska politika na Slovaškem je urejena v skladu z evropskimi smernicami in sporazumi. Ključni elementi, ki urejajo kohezijsko politiko na Slovaškem, so: Partnerstvo med Slovaško in Evropsko komisijo (2021–2027): Slovaška bo prejela 12,8 milijarde EUR za obdobje 2021–2027 za naložbe v kohezijsko politiko, ki spodbujajo ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo. To partnerstvo bo prav tako pomagalo pri izvajanju ključnih prednostnih nalog EU, kot so zeleni in digitalni prehodi ter socialna pravičnost. V obdobju 2014–2020 je Slovaška upravljala sedem operativnih programov

v okviru EU kohezijske politike. Pet programov je prejelo financiranje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskega sklada, en program iz obeh – Evropskega socialnega sklada (ESF) in ESRR – ter en iz ESF, vključno z Inicijativo za zaposlovanje mladih. Sporazum o financiranju (2021–2027) temelji na Sporazumu med Evropsko komisijo in Slovaško o financiranju prek Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Evropskega socialnega sklada+ (ESF+), Kohezijskega sklada, Sklada za pravični prehod (JTF) in Evropskega sklada za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo (EMFAF). Ti sporazumi in strukture skupaj zagotavljajo okvir za kohezijsko politiko na Slovaškem, ki je usklajena z evropskimi smernicami in cilji za spodbujanje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Vsak od teh dokumentov in sporazumov določa cilje, prioritete in financiranje, ki usmerjajo kohezijske ukrepe na Slovaškem, v skladu z evropskimi smernicami in cilji.

Slovaška je razdeljena na 8 samoupravnih regij, 79 upravnih okrožij (predvsem zaradi statističnih namenov) in 2926 občin. Je parlamentarna republika in ima v skladu z ustavo iz leta 1992 enodomni parlament, ki je edini ustavni in zakonodajni organ. Upravljanje je razdeljeno na tri ravni, in sicer nacionalno (vlada), regionalno (samoupravne regije) in lokalno (občine). *Nacionalna vlada* odloča o ustavi in drugih zakonih in o državnem proračunu ter nadzoruje njihovo izvajanje; o osnovnih domačih, mednarodnih, gospodarskih, socialnih in drugih političnih zadevah; ima pristojnosti na področjih zunanje politike, obrambe in koordinacije na nacionalni ravni; zagotavlja finančno podporo regijam.

Slovaška je razdeljena na *samoupravne regije* (višje teritorialne enote); vsaka ima svojo regionalno vlado. Pravna ureditev regionalnega upravljanja je določena v zakonih in predpisih, ki določajo razdelitev pristojnosti in odgovornosti med različnimi ravnmi oblasti. Regije imajo posebna pooblastila in odgovornosti na področjih njihovega družbenega, gospodarskega in kulturnega razvoja, upravljanje lastnega proračuna, investicij in javnih pogodb; mednarodnega in med-regionalnega sodelovanja; regionalnega načrtovanja; zdravstva (nadzirajo zdravstvene storitve, bolnišnice in zdravstvene ustanove v regijah), izobraževanja (odgovorne so za regionalno izobraževalno politiko, vključno s šolami, učnimi načrti in izobraževalnimi ustanovami na območju), prometa (načrtovanje prometa v regiji in razvoj infrastrukture), kulture (spodbujajo in podpirajo kulturne dejavnosti in ustanove v regijah, npr. gledališča, muzeji, knjižnice), mladih, športa in turizma (načrtovanje in razvoj turizma v regijah), civilne zaščite in socialnih storitev (oskrba starejših, socialne storitve za otroke, krizni centri). Financirajo se predvsem iz lastnih prihodkov ter državnih subvencij.

Na lokalni ravni imajo *občine in samoupravne mestne četrti* svoje vlade ter pooblastila za izvajanje regionalnih politik, in sicer na področjih lokalnih cest, javnega prevoza, javnih površin, zelenih površin, čistoče, varstva narave in okolja, upravljanja voda, kanalizacije, komunalnih odpadkov, teritorialnega načrtovanja, lokalnega razvoja, stanovanj, predšolskih, šolskih, socialnih ustanov, poliklinik, določenih bolnišnic, kulture, overjanja dokumentov, določenih prekrškov, občinske policije, pobiranja občinskih davkov in pristojbin, sodelovanja pri regionalnem načrtovanju. Občine financirajo svoje potrebe predvsem iz lastnih prihodkov ter iz državnih subvencij. Pristojnosti na področju matičnih uradov, gradnje in del pristojnosti na področju zdravstva (vključno z zobozdravstvom) lahko prenesejo na samoupravne mestne četrti. Sodelujejo (povezujejo) se lahko z drugimi občinami ter z občinami iz drugih regij.

Na Slovaškem je regionalna politika urejena z različnimi predpisi in izvedena preko različnih organov. Med predpisi, ki urejajo to področje so Zakon 539/2008 Coll. o podpori regionalnega razvoja, ki se ukvarja s prostorskim razvojem, osredotočenim na družbeni in gospodarski razvoj teritorialnih enot in njegovo načrtovanje. Določa sistem načrtovanja dokumentacije na vseh hierarhičnih ravneh ter odgovornosti za strateške in izvedbene dejavnosti, ki podpirajo družbeni in gospodarski razvoj regij in občin. Na Slovaškem, tako kot v drugih članicah Evropske unije, so za implementacijo kohezijske politike EU odgovorni različni organi. Ti vključujejo:

1. Ministrstvo za investicije, regionalni razvoj in informatizacijo (Ministrstvo pre investície, regionálny rozvoj a informatizáciu SR): to ministrstvo ima glavno vlogo pri koordinaciji strukturnih skladov EU in kohezijskega sklada. Skrbi za pripravo operativnih programov in nadzor nad njihovim izvajanjem. Ministrstvo za investicije, regionalni razvoj in informatizacijo Slovaške republike je osrednji vladni organ za upravljanje, usklajevanje in nadzor uporabe sredstev Evropske unije, na področju informatizacije družbe, naložbe in regionalni razvoj. Na področju upravljanja, usklajevanja in nadzora porabe sredstev EU MIRRI usklajuje skladnost s Partnerskim sporazumom, odloča o zavezujočih načrtih in kriznem upravljanju operativnih programov ter zagotavlja spodbujanje strateških ciljev Slovaške na področju zagotavljanja sredstev iz skladov EU. Na področju regionalnega razvoja MIRRI podpira dejavnosti okrožnih razvojnih centrov,⁷⁴ odobrava in zagotavlja subvencije, ki jih odob-

⁷⁴ Ministrstvo za investicije, regionalni razvoj in informatizacijo Slovaške republike je kot organ upravljanja, vzpostavilo mrežo regionalnih centrov MIRRI SR. Regionalni centri pokrivajo območje posameznih samoupravnih regij. Skupaj gre za vzpostavljenih 7 centrov v regionalnih mestih – Banská Bystrica, Košice, Nitra, Prešov, Trenčín, Žilina, Trnava s postopnim odprtjem od avgusta 2022. Regionalni centri svetujejo pri pripravi kakovostnih projektov, ki jih financira Evropska unija, in njihovem nadaljnjem izvajanju. Tako bodo mesta, občine, univerze, nevladne organizacije in

ri vlada, in regionalne prispevke za projekte lokalnih oblasti v najmanj razvitih okrožjih ter ocenjuje izvajanje akcijskih načrtov v sodelovanju z lokalnimi oblastmi. Oddelek za strategijo in metodologijo regionalnega razvoja spremlja in analizira gospodarske in socialne razmere v posameznih regijah, opredeljuje izzive, cilje in prednostne naloge na področju podpore regionalnemu razvoju ter predlaga sistemske ukrepe. Koordinira pripravo politik regionalnega razvoja ter skrbi za posodabljanje, izvajanje in vrednotenje nacionalne strategije za regionalni razvoj Slovaške republike. Izvaja tudi naloge, ki izhajajo iz njenega posodabljanja. Oddelek za spodbujanje regionalnega razvoja je vključen v postopek dodeljevanja subvencij iz proračunskega poglavja organa za projekte subjektom teritorialnega sodelovanja na podlagi Zakona o spodbujanju regionalnega razvoja. Izvaja naloge in dejavnosti, ki izhajajo zlasti iz Zakona o podpori najmanj razvitim območjem: ocenjuje izvajanje akcijskih načrtov, obvesti center za delo, socialne zadeve in družino o dokončanju akcijskega načrta, sodeluje z ministrstvi ter drugimi osrednjimi in lokalnimi vladnimi organi pri izvajanju nalog, ki izhajajo iz zakona o podpori najmanj razvitim območjem in akcijskih načrtov, ki jih je odobrila vlada, sodeluje v procesu regionalnega prispevka v skladu z akcijskimi načrti, ki jih je odobrila vlada, in letnimi prednostnimi nalogami okrožja, podpira in usklajuje dejavnosti okrožnih razvojnih centrov, sodeluje z okrožnimi uradi najmanj razvitih okrožij pri spremljanju, usklajevanju in ocenjevanju izvajanja akcijskih načrtov.

2. Upravljalci posameznih operativnih programov (Manažérske orgány jednotlivých operačných programov): upravljalci so odgovorni za izvajanje in upravljanje posameznih operativnih programov. Delujejo znotraj različnih ministrstev ali agencij, odvisno od specifičnega cilja programa.

podjetniki v regijah lažje ugotovili, kako pridobiti sredstva EU za projekte, ki bodo pripomogli k razvoju njihovih regij. Centri delujejo po načelu »vse na enem mestu«, tj. pod eno streho združujejo delovanje državne uprave in prinašajo pričakovani mehanizem delovanja za podporo celostnemu regionalnemu razvoju. Glavna dejavnost regionalnih centrov je: zagotavljanje splošne podpore proslcem in upravičencem na ozemlju v obliki osnovnih informacij o skladih EU, zagotavljanje strokovnega svetovanja pri določanju ustreznega razpisa za financiranje projektov, upravičenih dejavnosti, vrst upravičenih izdatkov in projektov, pomoč pri delu z informacijskim sistemom za spremljanje, pomoč pri reševanju zapletov ali težav, povezanih s pripravo vloge za nepovratni finančni prispevek, Iskanje partnerjev ter organizacija informativnih seminarjev in seminarjev za usposabljanje o razpisih, sodelovanje pri izvajanju operativnega programa Slovaška 2021–2027, metodološka podpora dolgoročnim procesom celostnega regionalnega načrtovanja na ravni občinskih regij in območij UMR ter podpora mreženju in sodelovanju vseh družbeno-gospodarskih partnerjev na območju. Projekt za vzpostavitev in delovanje regionalnih centrov MIRRI se bo izvajal do 31. decembra 2027, po zaključku prve faze pa se bo od leta 2023 dalje financiral iz sredstev slovaškega programa. V regionalne centre so vključeni tudi Ministrstvo za delo, socialne zadeve in družino Slovaške republike, Urad pooblaščenca vlade za marginalizirane romske skupnosti in Urad za javna naročila, od leta 2023 pa je bilo k sodelovanju povabljen tudi Ministrstvo za kmetijstvo in razvoj podeželja Slovaške republike. <https://mirri.gov.sk/sekcie/regionalny-rozvoj-2/regionalne-centra/>

3. Organi za certificiranje in revizijo (Certifikačné a auditné orgány): ti organi zagotavljajo, da se sredstva EU uporabljajo pravilno in v skladu z zakonodajo EU in nacionalno zakonodajo. Njihova naloga je tudi certificiranje izdatkov in izvajanje revizij.
4. Plačilni organi (Platobné orgány): plačilni organi so praviloma del ministrstev in so odgovorni za izplačevanje sredstev upravičencem.
5. Organi za spremljanje (Monitorovacie orgány): spremljajo napredek in uspešnost operativnih programov ter ocenjujejo njihove učinke.
6. Partnerji, vključno z lokalnimi in regionalnimi oblastmi, nevladnimi organizacijami in socialno-ekonomskimi partnerji: ti partnerji sodelujejo pri načrtovanju, izvajanju in ocenjevanju kohezijske politike.

Zakon z dne 4. novembra 2008 o spodbujanju regionalnega razvoja (št. 539/2008 Coll.)⁷⁵ določa, da **Ministrstvo za regionalni razvoj** a) skrbi za pripravo nacionalne strategije in njeno posodabljanje, institucionalno in organizacijsko zagotavlja izvajanje nacionalne strategije, usklajuje dejavnosti socialno-ekonomskih partnerjev pri izvajanju nacionalne strategije, b) redno spremlja in letno ocenjuje izvajanje nacionalne strategije ter enkrat letno vladi predloži poročilo o njenem izvajanju, c) analizira in spremlja gospodarske in socialne razmere v vsaki regiji, d) sodeluje s socialno-ekonomskimi partnerji, jim zagotavlja metodološke smernice in od njih pridobiva potrebne informacije, e) zagotavlja sodelovanje z organi Evropske unije, f) zagotavlja učinkovitost, uspešnost in pravilnost upravljanja in izvajanja pomoči v podporo regionalnemu razvoju v skladu z nacionalno strategijo in g) zagotavlja finančno podporo slovaškim delom evroregij in regionalnim razvojnim agencijam v okviru integrirane mreže regionalnih razvojnih agencij (9. člen). **Ministrstva in drugi organi centralne vlade** v okviru svojih pristojnosti a) sodelujejo pri izpolnjevanju glavnih ciljev regionalne razvojne podpore v skladu s členom 3 (cilji podpore regionalnemu razvoju op.), b) sodeluje z ministrstvom pri razvoju in izvajanju nacionalne strategije, c) sodeluje v skladu z nacionalno strategijo pri pripravi programa gospodarskega in družbenega razvoja višje ozemeljske enote ter razvojnih programov javnih del na ozemlju višje ozemeljske enote (10. člen). **Višja teritorialna enota** v svoji pristojnosti za spodbujanje regionalnega razvoja tako, da

- a) pripravlja in ocenjuje analize razvoja regije in njenih delov ter zagotavlja njen trajnostni gospodarski razvoj, socialni razvoj in teritorialni razvoj,
- b) zagotavlja in usklajuje pripravo in izvajanje programa gospodarskega razvoja in družbenega razvoja višje teritorialne enote, ga redno spremlja in letno ocenjuje njegovo izvajanje, zagotavlja skladnost programa

⁷⁵ Zákon zo 4. novembra 2008 o podpore regionálneho rozvoja, https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2008/539/vyhlasene_znenie.html

gospodarskega razvoja in družbenega razvoja višje teritorialne enote s prednostnimi nalogami in cilji, določenimi v nacionalni strategiji in z dokumenti prostorskega načrtovanja,

- c) sodeluje pri pripravi nacionalne strategije in ocenjevanju njenega izvajanja ter vsako leto do 31. marca ministrstvu pošlje poročilo o izvajanju prednostnih nalog in ciljev nacionalne strategije,
- d) sodeluje z ustreznimi organi državne uprave pri usklajevanju programa gospodarskega in družbenega razvoja višje teritorialne enote ter razvojnih programov javnih del, ki vplivajo na ozemlje višje teritorialne enote,
- e) priprava regionalne inovacijske strategije in regionalne inovacijske politike ter drugih sektorskih strategij in politik,
- f) sodeluje pri izvajanju nalog, povezanih z usmeritvijo podpore regionalnemu razvoju v skladu s 3. členom v sodelovanju z ministrstvom in drugimi socialno-ekonomskimi partnerji na območju višje teritorialne enote,
- g) ustvarja pogoje za vzpostavitev in razvoj teritorialnega sodelovanja in partnerstev,
- h) sodeluje z regijami in lokalnimi organi ali organi drugih držav, ki opravljajo naloge lokalne samouprave,
- i) vodi elektronski register programov gospodarskega in socialnega razvoja občin na svojem ozemlju,
- j) lahko ustanovi regionalne razvojne agencije za podporo regionalnemu razvoju ozemlja višje ozemeljske enote,
- k) podpira razvoj poslovnih dejavnosti, potrebnih za razvoj regije (11. člen).

Občina na svojem območju pristojnosti za spodbujanje regionalnega razvoja tako, da

- a) analizira in ocenjuje stopnjo razvoja svojega ozemlja in njegovih delov ter zagotavlja trajnostni gospodarski razvoj, socialni razvoj in teritorialni razvoj,
- b) zagotavlja in usklajuje izdelavo in izvajanje programa gospodarskega in družbenega razvoja občine, ga redno spremlja in letno ocenjuje njegovo izvajanje, zagotavlja usklajenost programa gospodarskega in družbenega razvoja občine s prostorsko plansko dokumentacijo, če je njena obdelava predpisana s posebnim predpisom,
- c) sodeluje z višjo teritorialno enoto, na območju katere ima občina sedež, pri pripravi in izvajanju programa gospodarskega razvoja in družbenega razvoja višje teritorialne enote ter ji posreduje program gospodarskega razvoja in družbenega razvoja občine za potrebe evidentiranja,

- d) sodeluje pri izvajanju nalog, povezanih s podporo regionalnemu razvoju v skladu s 3. členom, v sodelovanju z ministrstvom in drugimi socialno-ekonomskimi partnerji na območju občine,
- e) ustvarja pogoje za vzpostavitev in razvoj teritorialnega sodelovanja in partnerstev,
- f) sodeluje z drugimi občinami, regijami in teritorialnimi enotami ali z organi drugih držav, ki opravljajo naloge lokalne samouprave,
- g) spodbuja razvoj poslovnih dejavnosti, potrebnih za razvoj skupnosti.

Integrirano mrežo regionalnih razvojnih agencij (14. člen) sestavljajo regionalne razvojne agencije, ki se jim v skladu s pogodbo o finančnem prispevku, sklenjeno med ministrstvom in regionalno razvojno agencijo, dodeli finančni prispevek iz proračunskega poglavja ministrstva za posamezno proračunsko leto. Pogodba o dodelitvi finančnega prispevka vsebuje zlasti identifikacijo pogodbenih strank, predmet pogodbe, znesek in način dodelitve finančnega prispevka, pravice in obveznosti pogodbenih strank, opredelitev obdobja, za katero je pogodba sklenjena, ter razloge in način odstopa od pogodbe. Regionalna razvojna agencija, vključena v integrirano mrežo regionalnih razvojnih agencij skrbi za:

- a) zagotavljanje informacij, svetovanja in informacijskih ter svetovalnih storitev na področju regionalnega razvoja,
- b) podpira razvojne dejavnosti na svojem področju pristojnosti, ki so povezane z usmeritvijo podpore regionalnemu razvoju v skladu s § 3,
- c) prispeva k razvoju strateških in programskih dokumentov,
- d) zagotavlja informacijsko zbirko podatkov o možnostih regionalnega razvoja na svojem področju pristojnosti,
- e) organizira predstavitvene dogodke in strokovne seminarje o vprašanih regionalnega razvoja,
- f) sodeluje s socialno-ekonomskimi partnerji na področju regionalnega razvoja,
- g) vzpostavlja partnerstva na mednarodni, nacionalni, regionalni in lokalni ravni,
- h) zagotavlja ažurnost skupnega informacijskega portala integrirane mreže regionalnih razvojnih agencij,
- i) pripravlja in izvaja projekte za spodbujanje regionalnega razvoja,
- j) opravlja druge naloge, če to izhaja iz pogodbe, sklenjene z ministrstvom. Regionalnim razvojnim agencijam se lahko odobri finančni prispevek za izvajanje dejavnosti iz člena 3. Za pridobitev finančnega prispevka je treba predložiti pisno vlogo. Vlogo za finančni prispevek mora regionalna

razvojna agencija (v nadaljnjem besedilu: vlagatelj za finančni prispevek) predložiti ministrstvu najpozneje do 31. januarja proračunskega leta, za katero se finančni prispevek dodeljuje. Vzorec obrazca vloge za finančni prispevek je naveden v Prilogi 2. O dodelitvi finančnega prispevka in njegovem znesku odloča minister ob upoštevanju dejavnosti in teritorialnega obsega regionalne razvojne agencije.

Za potrebe regionalnega razvoja se lahko poleg pravne osebe iz oddelka 13 (tj. Evroregija – glavni cilj evroregije je čezmejno sodelovanje. Vsaka evroregija določa svoje razvojne prednostne naloge v skladu s svojimi regionalnimi in geografskimi posebnostmi) in pravne osebe iz člena 14 (RRA op.) ustanovijo tudi **druge pravne osebe**, zlasti za namene a) ustvarjanje pogojev za večjo prostorsko koncentracijo in izvajanje razvojnih dejavnosti v znanstveno-raziskovalnih in razvojnih sektorjih gospodarstva ter za povečanje inovativne in konkurenčne sposobnosti regije, b) podpora za povečanje privlačnosti in promocije regije za zagotovitev vlagateljev za raziskave, razvoj in druge gospodarske sektorje, c) izvajanje regionalnih razvojnih nalog v regiji, d) iskanje in izkoriščanje novih priložnosti za izgradnjo infrastrukture ali drugih naložb v javnem interesu z uporabo zasebnih virov financiranja ob hkratnem izboljšanju učinkovitosti javne uprave, e) podpora razvojnim dejavnostim v občinah, združenih v skladu s posebno uredbo, z namenom spodbujanja regionalnega razvoja v skladu s 3. členom.

Med organi je treba izpostaviti samoupravne regije (samosprávne kraje): na regionalni ravni je organiziranih osem samoupravnih regij. Zakon z dne 4. julija 2001 o samoupravi višjih teritorialnih enot (Zakon o samoupravnih regijah)⁷⁶ določa, da je višja teritorialna enota samoupravna regija (zakon je ustanovil naslednja samoupravna okrožja: Bratislavská samoupravna regija s sedežem v Bratislavi, Trnavská samoupravna regija s sedežem v Trnavi, Trenčinská samoupravna regija s sedežem v Trenčínu, Nitrska samoupravna regija s sedežem v Nitri, Žilinská samoupravna regija s sedežem v Žilini, Sedež Banskobistriške samoupravne regije je v Banskí Bystrici, Košická samoupravna regija s sedežem v Košicah in Prešovská samoupravna regija s sedežem v Prešovu). Samoupravna regija je pravna oseba, ki pod pogoji, določenimi z zakonom, samostojno upravlja svoje premoženje in lastne prihodke ter zagotavlja in varuje pravice in interese svojih prebivalcev. Obveznosti in omejitve se lahko samoupravni regiji v zadevah ozemeljske samouprave naložijo le z zakonom in na podlagi mednarodne pogodbe. Organi samoupravne regije so svet samoupravne regije in predsednik občine. Prebivalec občine sodeluje v njeni samoupravi. Upravičen je zlasti voliti in biti izvoljen v Svet, voliti predsednika in biti izvoljen za predsednika, glasovati na referendumu samoupravne narodne skupnosti pod pogoji, določenimi

76 <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/>

s tem zakonom, se udeleževati sej sveta, svoje pritožbe, predloge in druge vloge naslovi na predsednika, Svet in organe, ki jih ta ustanovi. Pri izvajanju samouprave samoupravna regija skrbi (14. člen) za vsestranski razvoj svojega ozemlja in potrebe svojih prebivalcev. Pri tem zlasti:

- a) zagotavlja oblikovanje in izvajanje programa socialnega, gospodarskega in kulturnega razvoja ozemlja samoupravne regije,
- b) izvaja dejavnosti načrtovanja, povezane z ozemljem samoupravne regije,
- c) naroča, obravnava in potrjuje dokumente prostorskega načrtovanja samoupravne regije in regionalne prostorske načrte,
- d) učinkovito uporablja lokalne človeške, naravne in druge vire,
- e) izvaja lastne investicijske in podjetniške dejavnosti za zagotavljanje potreb prebivalcev samoupravne regije in razvoja samoupravne regije,
- f) v skladu s posebnimi predpisi ustanavlja, ustanavlja, ukinja in nadzoruje svoje proračunske in prispevne organizacije ter druge pravne osebe,
- g) prispeva k ustvarjanju in varovanju okolja,
- h) ustvarja predpogoje za optimalno ureditev medsebojnih odnosov poselitvenih enot in drugih elementov svojega ozemlja,
- i) naroča in potrjuje razvojni program na področju zagotavljanja socialnih storitev ter sodeluje z občinami in drugimi pravnimi in fizičnimi osebami pri gradnji objektov in stanovanj, namenjenih zagotavljanju socialnih storitev,
- j) ustvarja pogoje za razvoj zdravstvenega sektorja,
- k) ustvarjanje pogojev za razvoj izobraževanja in usposabljanja, zlasti v srednjih šolah, ter za razvoj nadaljnega izobraževanja,
- l) ustvarja pogoje za ustvarjanje, predstavitev in razvoj kulturnih vrednot in kulturnih dejavnosti ter skrbi za varstvo spomeniškega fonda,
- m) ustvarja pogoje za razvoj turizma in usklajuje njegov razvoj,
- n) usklajuje razvoj telesne kulture in športa ter skrb za otroke in mladino,
- o) sodeluje z občinami pri razvoju programov socialnega in gospodarskega razvoja,
- p) sodeluje pri reševanju problemov, ki zadevajo več občin na območju samoupravne regije,
- r) razvija sodelovanje z ozemeljskimi enotami in organi drugih držav,
- s) izvajanje drugih pristojnosti, določenih s posebnimi zakoni. Samoupravna lokalna skupnost mora v okviru svojih pristojnosti vzpostaviti učinkovit sistem nadzora, ustanoviti delovno mesto glavnega nadzornika samoupravne lokalne skupnosti (v nadaljnjem besedilu: glavni nad-

zornik) in izvoliti glavnega nadzornika. Samoupravna regija je dolžna ustvariti tudi ustrezne organizacijske, finančne, kadrovske in materialne pogoje za neodvisno izvajanje nadzora.

Občine – lokalna samouprava je organizirana na ravni 2.890 občin. Nekatere od teh občin, (140) imajo status »mesta« (mesto), ki ga dodeli slovaški parlament, če izpolnjujejo določene pogoje. V okviru pristojnosti in nalog imajo samoupravne regije specifične pristojnosti na več področjih in prav tako pristojnosti, ki so jim bile delegirane s strani osrednje ravni vlade. Ti organi imajo pravico združiti se z drugimi enotami za reševanje vprašanj skupnega interesa. Občine so pravne osebe, ki pod pogoji, določenimi z zakonom, neodvisno upravljajo lastno premoženje in finančna sredstva. Njihove potrebe se financirajo predvsem iz lastnih prihodkov pa tudi iz državnih subvencij. Naloge in omejitve glede izvajanja teritorialne samouprave lahko občini in višji teritorialni enoti nalaga zakon in na podlagi mednarodne pogodbe. Izvajanje določenih nalog lokalne državne uprave lahko zakon prenese na občino in na višjo teritorialno enoto. Stroške izvajanja takšne državne uprave, prenesene na lokalno raven, krije država. Na Slovaškem so samoupravne regije in občine ključni organi za regionalno politiko. Delujejo v okviru zakonodajnih določb, ki določajo njihove pristojnosti in naloge v teritorialni samoupravi in upravljanju. Osnovna načela teritorialne samouprave in delovanje teh organov so opredeljeni v ustavi Slovaške Republike in drugih zadevnih zakonih. Razdelitev državne uprave in samouprave na regionalni in lokalni ravni omogoča decentralizacijo upravljanja in zagotavlja, da so organi, ki upravljajo z regionalno politiko, bližje ljudem, kar omogoča učinkovitejše upravljanje.

8.6 Irska

Kohezijska politika na Irskem je urejena s skladnostjo z evropskimi predpisi in nacionalnimi strategijami. Ključni predpisi in strukture, ki urejajo kohezijsko politiko na Irskem, so Uredba 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 (določa skupne določbe za osem EU skladov, vključno z Evropskim skladom za regionalni razvoj (ESRR), Evropskim socialnim skladom Plus (ESF+), Kohezijskim skladom in drugimi, ki podpirajo kohezijsko politiko v državah članicah EU), Partnerstvo med Irsko in Evropsko unijo (2021-2027) (določa irsko strategijo naložb, ki znaša več kot 1,1 milijarde EUR za podporo regijam na Irskem v skladu z glavnimi prednostnimi nalogami. Irska bo prejela 1,4 milijarde EUR financiranja iz kohezijske politike EU za obdobje 2021–2027. Ta sredstva bodo, ko bodo sofinancirana na nacionalni ravni, dodala skoraj 3,5 milijarde EUR vrednosti irskemu gospodarstvu. Na Irskem ima minister za javno porabo in reforme

skupno odgovornost za kohezijsko politiko EU in primarno odgovornost za ESRR. Minister za nadaljnje visokošolsko izobraževanje, raziskave, inovacije in znanost ima primarno odgovornost za ESF+. Minister za kmetijstvo, hrano in morje je odgovoren za EMFAF (Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo), minister za okolje, podnebje in komunikacije pa je odgovoren za JTF (Sklad za pravični prehod). Razvoj programov – organi razvijajo svoje programe, ki podrobneje opredeljujejo strategije naložb. Ti programi bodo ločeno posredovani Komisiji za oceno in odobritev. Ti predpisi in strukture zagotavljajo okvir za kohezijsko politiko na Irskem, ki je usklajena z evropskimi smernicami in cilji za spodbujanje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.

Irska je parlamentarna demokracija in enotna država, ki je postala neodvisna leta 1921 in sprejela svojo ustavo leta 1937. Ima dve ravni upravljanja, to je državno upravljanje in 31 lokalnih vlad na ravni okrožja ali občine. Med obema nivojema obstajajo tri posredno izvoljene regionalne skupščine oziroma regije. To so severna in zahodna regija (Nothern and Western region - NWRA), vzhodna in srednja regija (Eastern and Midland region - EMRA) in južna regija (Southern region). Razčlenitev med lokalnimi oblastmi na ravni okrožja in mesta se deli na šestindvajset okrajnih svetov, tri mestne svete in dva okrožna mestna sveta. Irska je majhna in centralizirana država, zato imajo regije zelo omejeno vlogo. Lokalne oblasti zagotavljajo storitve lokalne uprave na ravni okrožja oziroma mesta. V tem pogledu so bile lokalne oblasti uradno priznane s spremembo ustave leta 1999.

V skladu z Zakonom o reformi lokalne samouprave iz leta 2014 (Local Government Reform Act, 2014)⁷⁷ so bile v regionalne strukture na Irskem narejene številne spremembe: število lokalnih organov se je zmanjšalo s 114 na 31, število izvoljenih članov se je zmanjšalo s 1.627 na 949; 80 mestnih svetov je bilo ukinjenih; ustanovljenih je bilo 95 občinskih okrožij; 8 regionalnih oblasti in 2 regionalni skupščini so nadomestile 3 regionalne skupščine;⁷⁸

⁷⁷ <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/1/enacted/en/html>

⁷⁸ 1. januarja 2015 so bile ustanovljene tri regionalne skupščine – NWRA, regionalna skupščina vzhodnega in srednjega ozemlja – EMRA ter južna regionalna skupščina. Regionalne skupščine skupaj tvorijo močno regionalno strukturo, ki krepi razvoj irskih regij na usklajen, strateški način. Severno in zahodno regionalno skupščino (NWRA) 25 izvoljenih članov, člane pa imenuje 9 lokalnih oblasti v regiji. Pokriva osem okrožij: Galway, Roscommon, Leitrim, Sligo, Donegal, Monaghan, Mayo in Cavan ter tesno sodeluje z devetimi lokalnimi oblastmi (svet okrožja Cavan, Donegal, Leitrim, Monaghan, Sligo, Galway in mestni svet Galway, Mayo in Roscommon) (NWRA, 2023). Vzhodna in srednja regionalna skupščina (Eastern and Midland region – EMRA) ter Južna regionalna skupščina (Southern region) sta bili leta 2021 uvrščeni med bolj razvite regije. Južno regionalno skupščino sestavljajo člani, ki jih imenujejo lokalne oblasti v regiji. Sestavlja jo 33 članov (27 članov imenujejo lokalne oblasti, 6 članov imenujejo predstavniki Odbora regij), člane pa imenuje deset lokalnih oblasti v regiji. To so svet okrožja Clare, svet okrožja in mestni svet Limerick, Waterford in Cork, svet okrožja Tipperary, Carlow, Kilkenny, Wexford in Kerry. Regionalna skupščina vzhodnega in srednjega območja (EMRA) pokriva dvanajstih lokalnih oblasti. To so lokalne oblasti Longford, Westmeath, Offaly, Laois, Louth, Meath, okrožni sveti Kildare, Wicklow, Fingal, South

število regionalnih članov se je zmanjšalo z 290 na 83. Cilj skupščin je usklajevati, spodbujati in podpirati strateško načrtovanje in trajnostni razvoj ter povečati učinkovitost lokalne uprave in javnih storitev. Strateško načrtovanje pomeni načrtovanje smeri ali ciljev regije ter sprejemanje odločitev o uporabi sredstev in virov. Regionalne skupščine lokalnim oblastem olajšajo sodelovanje v korist regije. Regionalne skupščine načrtujejo, kako dolgoročno uporabljati zemljišča in vire v regiji. Pripravili so regionalne prostorske in gospodarske strategije kot del vladnih dolgoročnih načrtov za soočanje z izzivi rasti prebivalstva, podnebnih sprememb in konkurenčnega gospodarstva. Regionalne skupščine upravljajo nekatere programe financiranja EU, kot je Evropski sklad za regionalni razvoj, ki se uporablja za naložbe v razvoj regij. V skladu z zakonom imajo dve glavni nalogi: spodbujanje usklajevanja zagotavljanja javnih storitev in spremljanje izvajanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov v regijah. Člane regionalnih skupščin imenujejo izvoljeni člani lokalnih organov v regiji. Regionalna skupščina je pravna oseba z neomejenim pravnim nasledstvom in uradnim pečatom, ki je pooblaščen za vložitev tožbe v svojem imenu ter za pridobivanje, posedovanje in razpolaganje z zemljišči ali deleži v zemljiščih (62. člen).

Odlok o ustanovitvi regionalnih skupščin zahteva, da se tako ustanovljena regionalna skupščina opremi z uradnim pečatom, in vsebuje določbe o članstvu v skupščini (vključno z določbami o številu članov skupščine, načinu, pogojih njihovega imenovanja in mandatu), za katere minister meni, da so primerne. Odredba o ustanovitvi lahko vsebuje druge določbe, za katere minister meni, da so potrebne zaradi ustanovitve ali razpustitve regionalnega zbora, zaradi njih ali za njihovo popolno uveljavitev, in taka odredba lahko vsebuje določbe v zvezi z vsemi zadevami, ki se pojavijo v zvezi s tako izjavo, ustanovitvijo ali razpustom ali v zvezi s funkcijami zadevnega regionalnega zbora. Brez poseganja v splošnost odstavka lahko odlok iz tega odstavka v zvezi z regionalno skupščino, ustanovljeno z odlokom o ustanovitvi, določa vse ali katero koli od naslednjih zadev: prenos funkcij na skupščino v zvezi z nameni, določenimi v pododdelku, vključno z regionalna prostorska in gospodarska strategijo v skladu z zakoni o načrtovanju in razvoju, naloge v zvezi s pomočjo Evropske unije, nacionalnimi naložbenimi programi ali vlogo nacionalne komisije za nadzor in revizijo, upravljanje na splošno (vključno s pripravo in objavo skupnega načrta in letnega poročila) in finance skupščine na splošno, zasedanja skupščine in postopek na teh zasedanjih, uporabo in preverjanje pristnosti pečata skupščine, izplačilo donacij s strani ministra v zneskih, ki jih odobri minister za javne izdatke in reforme, iz sredstev, ki jih zagotovi Oireachtas, za stroške skupščine, plačilo vseh ali dela

Dublin in Dún Laoghaire-Rathdown ter mestni svet Dublina. Sestavlja jo 35 izvoljenih članov regionalne skupščine. Člane predlagajo njihove lokalne oblasti, da zastopajo regijo.

stroškov in izdatkov skupščine s strani lokalnih oblasti, ki so glede skupščine lokalne oblasti, ali s strani drugih določenih javnih oblasti na način, ki je lahko določen, občasno posredovanje informacij v zvezi z opravljanjem svojih nalog ministru ali določenim lokalnim organom ali drugim določenim javnim organom s strani skupščine in posredovanje takšnih informacij ministru, kadar koli to zahteva, sklepanje dogovorov z drugimi javnimi organi o uporabi prostorov ali opreme teh organov ali o uporabi storitev uslužbencev teh organov s strani skupščine, zadeve, ki jih mora skupščina upoštevati pri opravljanju svojih nalog, dajanje navodil skupščini s strani ministra v zvezi z izvajanjem njenih nalog, razpustitev skupščine, določitev skupščine kot naslednice enega ali več regionalnih organov ... vse druge zadeve, za katere minister meni, da jih je treba urediti, da bi skupščina lahko učinkovito opravljala svoje naloge ali da bi se lahko razpustila. Odredba o ustanovitvi določa imenovanje vodje, ki se imenuje direktor skupščine, ter pristojnosti, naloge in druge določbe v zvezi s položajem direktorja skupščine. Brez poseganja v splošnost odstavka (a) naloge direktorja skupščine vključujejo (i) zastopanje skupščine, (ii) izvajanje, vodenje in nadziranje splošnega upravljanja in poslovanja skupščine, (iii) opravljanje nalog, ki so lahko določene v odloku o ustanovitvi ali v odloku o spremembi tega odloka, (iv) opravljanje nalog skupščine, ki se lahko prenesejo na direktorja v skladu s pododdelkom (11), (v) opravljanje nalog, razen tistih, na katere se lahko nanaša pododstavek (iii) ali (iv), ki jih lahko določi ali občasno dodeli skupščina, razen tistih nalog ali razreda nalog, ki so lahko določene v sklepu o ustanovitvi ali sklepu o spremembi sklepa o ustanovitvi, in (vi) opravljanje katere koli druge funkcije, ki je direktorju dodeljena na podlagi katerega koli drugega zakona. Brez poseganja v kateri koli drug zakon se naloge direktorja opravljajo v skladu s politiko skupščine, ki jo ustrezno določijo člani skupščine. Regionalna skupščina se lahko v zvezi z izvajanjem katere koli svoje funkcije posvetuje z lokalnimi organi, drugimi javnimi organi in regionalnimi skupščinami, za katere meni, da je to primerno. Regionalna skupščina lahko ustanovi odbore, ki jih v celoti ali delno sestavljajo osebe, ki so člani skupščine: (a) obravnava zadeve, povezane s funkcijami skupščine, ki jih določi skupščina, ter pomaga in svetuje skupščini v zvezi s temi zadevami, ali (b) za izvajanje funkcij skupščine, ki so na tak odbor prenesene v skladu s pododdelkom (11), vendar na tak odbor ne sme prenesti na splošno vseh svojih funkcij ali vseh svojih funkcij, razen določenih funkcij. Regionalna skupščina lahko razpusti odbor, ki ga je ustanovila, vendar razpustitev ne posega v vse, kar je odbor prej storil. Regionalna skupščina lahko na odbor, ustanovljen v skladu s pododdelkom (9), ali na direktorja z omejitvami ali brez njih prenese vse svoje naloge, razen tistih nalog ali vrste nalog, ki so določene v odloku o ustanovitvi ali v odloku o spremembi odloka o ustanovitvi, pri čemer so lahko za tak odbor ali

direktorja določene različne naloge. Regionalna skupščina lahko prekliče ali spremeni prenos pooblastil na odbor ali direktorja v skladu s pododdelkom (11), vendar preklic ali sprememba prenosa pooblastil ne posega v nič, kar je direktor ali odbor že storil, odvisno od primera.

Regionalna skupščina (a) lahko pripravi regionalno prostorsko in gospodarsko strategijo po posvetovanju z organi za načrtovanje v svoji regiji ali v primeru regionalnih skupščin v zvezi z GDA po posvetovanju z organi za načrtovanje v njihovih regijah in NTA, ali (b) po navodilih ministra pripravi regionalno prostorsko in gospodarsko strategijo. Regionalna prostorska in gospodarska strategija se lahko pripravi za celotno regijo ali za enega ali več delov regije, vendar jo v primeru, da obstajajo regionalni skupščine v zvezi z GDA, skupaj pripravijo te regionalne skupščine. Minister lahko eni ali več regionalnim skupščinam naroči, naj pripravijo regionalno prostorsko in gospodarsko strategijo za skupno območje vključenih regionalnih skupščin ali za določen del ali dele območja, ki so na območju teh regionalnih skupščin. Minister lahko izda predpise o pripravi regionalnih prostorskih in gospodarskih strategij ter s tem povezanih zadevah. Svet okrožja in mesta na svojem funkcionalnem območju ne sme izvesti nobenega razvoja, ki je v bistvenem nasprotju z razvojnimi načrtom.

Lokalne oblasti delujejo znotraj določenih geografskih območij, imenovanih območja lokalne uprave. Od leta 2014 obstaja 31 območij lokalne oblasti, imenovanih okrožje, mesto ali mestni in okrožni sveti. Vsaka ima svojega predstavnika (local authority), izvršnega direktorja, poznanega kot mestni ali okrožni menedžer, ki je vodja lokalne oblasti. Glavni organ odločanja v vsaki lokalni oblasti je sestavljen iz članov sveta. Lokalni organ ima pristojnosti na celotnem upravnem območju. Pristojnosti mestnih in okrožnih svetov vključujejo načrtovanje, prometno infrastrukturo, sanitarne storitve, javno varnost (zlasti gasilsko službo) in zagotavljanje javnih knjižnic. Vsaka lokalna oblast pošlje predstavnike v eno od treh regionalnih skupščin. Vsak javni organ se pri pripravi svojih strategij, načrtov in programov po potrebi posvetuje z regionalnimi skupščinami, da bi zagotovil njihovo čim večjo skladnost z nacionalnimi in regionalnimi cilji, določenimi v nacionalni prostorski strategiji ter regionalnih prostorskih in gospodarskih strategijah.

Cilj regionalnih prostorskih in gospodarskih strategij je podpirati izvajanje nacionalne prostorske strategije ter gospodarskih politik in ciljev vlade z zagotavljanjem dolgoročnega strateškega načrtovanja in gospodarskega okvira za razvoj regije, za katero so strategije pripravljene, ki je skladen z nacionalno prostorsko strategijo in gospodarskimi politikami ali cilji vlade. Načrtovalni in gospodarski okvir upošteva prihodnji razvoj regije, za katero je strategija pripravljena, za obdobje najmanj 12 let in največ 20 let. Regional-

na prostorska in gospodarska strategija mora za celotno regijo, na katero se nanaša, v skladu z načeli ustreznega načrtovanja in trajnostnega razvoja ter gospodarskimi politikami in cilji vlade obravnavati naslednje zadeve:

- (a) vse politike ali cilje vlade ali katerega koli ministra vlade ali vse politike iz nacionalne prostorske strategije v zvezi z nacionalnimi in regionalnimi prebivalstvenimi cilji;
- (b) v zvezi z regionalno gospodarsko strategijo,
 - (i) omogočanje pogojev za ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest,
 - (ii) izboljšanje splošne regionalne gospodarske uspešnosti z opredelitvijo regionalnih prednosti in priložnosti ob upoštevanju gospodarskih in zaposlitvenih trendov ter načinov ohranjanja in povečevanja regionalne gospodarske uspešnosti,
 - (iii) predloge za povečanje gospodarske uspešnosti regije v vseh ustreznih gospodarskih sektorjih, zlasti v sektorjih neposrednih tujih naložb, domače industrije, malih in srednjih podjetij, turizma, kmetijstva, gozdarstva, pomorstva in drugih naravnih virov,
 - (iv) krepitev regionalnih inovacijskih zmogljivosti, vključno z naložbami v raziskovalne in razvojne zmogljivosti, prenosom tehnologije med tretjo stopnjo izobraževanja in podjetji ter izpopolnjevanjem in prekvalifikacijo,
 - (v) opredelitev regionalnih značilnosti, ki so bistvene za izboljšanje regionalne gospodarske uspešnosti, vključno s:
 - (i) kakovostjo okolja,
 - (ii) lastnostmi mest, naselij in podeželja,
 - (iii) fizično infrastrukturo in
 - (iv) socialnimi, skupnostnimi in kulturnimi institucijami
 - (vi) predloge za ohranjanje ali povečanje ali oboje lastnosti iz pododstavka (v) na način, ki se bo izvajal v okviru strategije z dejavnostmi ustreznih javnih organov, naložbami zasebnega sektorja in skupnosti;
- (c) v zvezi z regionalno prostorsko strategijo in ob upoštevanju gospodarske razsežnosti strategije:
 - (i) lokacije za zaposlovanje, industrijski in komercialni razvoj,
 - (ii) lokacijo razvoja maloprodaje,
 - (iii) lokacija stanovanj,
 - (iv) zagotavljanje prevoza, vključno z javnim prevozom, vodnih storitev, energetske in komunikacijske omrežij ter objektov za ravnanje z odpadki,

- (v) zagotavljanje izobraževalnih, zdravstvenih, športnih in skupnostnih zmogljivosti,
 - (vi) ohranjanje in varstvo okolja in njegovih dobrin, vključno z arheološko, arhitekturno in naravno dediščino,
 - (vii) krajina v skladu z ustreznimi politikami ali cilji vlade ali katerega koli njenega ministra, ki se nanašajo na zagotavljanje okvira za prepoznavanje, ocenjevanje, varstvo, upravljanje in načrtovanje krajin ter so bili oblikovani ob upoštevanju Evropske konvencije o krajini, sprejete v Firencah 20. oktobra 2000, in
 - (viii) spodbujanje trajnostnih strategij poselitve in prometa na mestnih in podeželskih območjih, vključno s spodbujanjem ukrepov za zmanjšanje antropogenih emisij toplogrednih plinov in obravnavo potrebe po prilagajanju podnebnim spremembam;
- (d) v zvezi z vrednotenjem in poročanjem o regionalni prostorski in gospodarski strategiji ureditev spremljanja in poročanja, ki je potrebna za merjenje napredka pri obravnavanju zadev iz tega pododdelka.

Po zakonu o reformi lokalne samouprave iz leta 2014 je mestne svete nadomestil sistem 95 občinskih okrožij, ki združuje mestno in okrožno upravo, nekatere lokalne oblasti pa so bile združene. Temeljna vloga demokratično izvoljene lokalne oblasti je zastopanje lokalnih skupnosti in izražanje lokalnih skrbi in odzivov na lokalne potrebe. Lokalne oblasti imajo tudi ključno vlogo pri podpiranju gospodarskega razvoja in podjetij na lokalni ravni. Posebnost lokalne uprave na Irskem je razmeroma omejen obseg funkcij, ki jih opravljajo lokalne oblasti. Država ima zakonodajno oblast, poleg tega pa izvaja tudi večino upravnih pooblastil. Vlado sestavljajo ministri, od katerih mora biti vsak član parlamenta (Oireachtas), ki ga sestavljata predstavniški dom (Dáil Éireann) in senat (Seanad Éireann). Na državni ravni je regionalna politika na Irskem določena v okviru nacionalnega načrtovanja (National Planning Framework - NPF) in v nacionalnem razvojnem načrtu (National Development Plan - NDP). Nacionalno načrtovanje in nacionalni razvojni načrt skupaj sestavljata »Projekt Irska 2040«, ki je načrtovalski in naložbeni program za prihodnjo rast irskih regij, mest in podeželskih območij in je osredotočen na skupen niz desetih skupnih razvojnih ciljev. Celotna strategija projekta Irska 2040 temelji na povečani rasti irskih regij, zlasti štirih mest (Cork, Limerick, Galway in Waterford) (OECD, 2019).

Pri regionalnem razvoju na Irskem sodeluje več javnih organov, vsak od njih pa ima posebno vlogo pri načrtovanju, usklajevanju ter izvajanju politik in pobud za spodbujanje uravnotežene gospodarske in socialne rasti v različnih regijah Irske. Nekateri ključni javni organi, vključeni v irski regionalni razvoj, so:

1. Ministrstvo za javno porabo in reforme skrbi za irske programe ESRR za obdobje 2021–2027. Oba programa ESRR določata naložbeno strategijo Irske za sklad v skupni vrednosti 853 milijonov EUR, od katerih 396 milijonov EUR financira EU. ESRR podpira irske regije pri spodbujanju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v skladu s ključnimi prednostnimi nalogami EU.
2. Regionalne skupščine: Irska je razdeljena na tri regionalne skupščine (vzhodna in srednja, južna ter severna in zahodna), ki so odgovorne za pripravo in sprejemanje regionalnih prostorskih in gospodarskih strategij (RPS). Te strategije usmerjajo prostorski in gospodarski razvoj v svojih regijah. Z ministrskim sklepom z dne 22. oktobra 2020 so bile regionalne skupščine imenovane za organe upravljanja programov ESRR za programsko obdobje 2021–2027.
3. Lokalni organi: lokalni organi so glavne enote lokalne uprave na Irskem. Odgovorni so za številne funkcije, vključno z načrtovanjem rabe zemljišč, stanovanjsko politiko, razvojem infrastrukture, gospodarskim razvojem in storitvami skupnosti. Imajo osrednjo vlogo pri izvajanju politik regionalnega razvoja.

Ti javni organi sodelujejo pri izvajanju nacionalnih in regionalnih politik, namenjenih doseganju uravnoveženega in trajnostnega razvoja v različnih regijah Irske. Imajo ključno vlogo pri oblikovanju gospodarske, družbene in okoljske krajine v državi.

8.7 Italija

Kohezijska politika v Italiji se vodi in ureja v skladu z evropskimi regulativami, zlasti z Uredbo (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o skupnih določbah za sklade. Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO) je ključni dokument, ki opredeljuje strategijo in prednostne naloge Italije za uporabo sredstev EU v okviru kohezijske politike za obdobje 2014–2020. NSRO določa cilje in finančne alokacije za operativne programe, ki jih financira EU. Operativni programi (OP) so ključni programski dokumenti, ki določajo specifične cilje, ukrepe in finančne alokacije za izvajanje kohezijske politike na regionalni in nacionalni ravni. Operativni programi vključujejo nacionalne in regionalne programe, ki se financirajo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijskega sklada in Evropskega socialnega sklada (ESF). Partnerstvo med Italijo in Evropsko unijo (2021–2027) opredeljuje strategijo naložb Italije, ki znaša več kot 58 milijard EUR, za podporo regijam in prehodu Italije k zelenemu in digitalnemu gospodarstvu. Ti dokumenti in sporazumi skupaj zagotavljajo okvir za kohezijsko politiko v Italiji, ki je usklajena z evropskimi smernicami in cilji za spodbujanje

ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Kohezijska politika v Italiji je zasnovana tako, da spodbuja trajnostni razvoj, izboljšuje konkurenčnost in zagotavlja boljše življenjske pogoje za vse državljane.

Italija je demokratična republika z dvodomnim parlamentarnim sistemom. Parlament sestavljata poslanska zbornica (Camera dei deputati) in senat (Senato della Repubblica). Poslanci (deputati) so izvoljeni na neposrednih in splošnih volitvah. Člane senata (senatori) volijo na splošnih in neposrednih volitvah na regionalni osnovi volivci, stari petindvajset let. Vlado vodi predsednik vlade (Presidente del Consiglio dei Ministri), državo pa predsednik republike (Presidente della Repubblica). Italija je organizirana v regije, province, občine in metropolitanska mesta. Regij je dvajset, od tega jih ima pet večjo avtonomijo kot ostale. Po italijanski ustavi je vsaka regija avtonomna entiteta z opredeljenimi pristojnostmi. Z izjemo Doline Aoste (od leta 1945) in Furlanije Julijske krajine (2018–2020) je vsaka regija razdeljena na več provinc (European Committee of the Regions, 2023, Wikipedia, 2023).

Regije, province, občine in metropolitanska mesta lahko sprejmejo svoje statute. Statut ima vlogo deželne ustave, ki določa obliko vladanja in temeljna načela organizacije in delovanja regije (Senato della Repubblica, 2023). Obstaja petnajst regij z navadnim statutom. To so regije Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata in Calabria. Ustanovljene so bile leta 1970, njihove upravne funkcije pa so bile prenesene med letoma 1972 in 1977. Statute potrjujejo regionalni sveti. Imajo izključno zakonodajno oblast glede vseh zadev. Njihova finančna avtonomija je precej skromna, saj lahko obdržijo le 20 % vseh obračunanih davkov, ki se večinoma uporabljajo za financiranje regionalnega zdravstvenega sistema. Pet dežel pa ima posebne oblike in pogoje avtonomije v skladu z ustreznimi posebnimi statuti, sprejetimi z ustavnim pravom ob upoštevanju ustreznih geografskih in/ali kulturnih posebnosti. Te regije so Furlanija-Julijska krajina, Sardinija, Sicilija, Trentino-Južna Tirolska in Dolina Aoste. Glavna razlika med posebnim statusom in običajnim statusom je, da se redni statut sprejme in spremeni z deželnim pravom, posebni statut pa se sprejme z ustavnim zakonom, kakor tudi vsaka njegova sprememba. Reforma V. naslova ustave iz leta 2001 je povečala pristojnosti regij z navadnim statutom, zlasti glede subjektov s sočasno pristojnostjo med državo in regijo. Ta reforma je do neke mere oslabilila razlikovanje med regijami z navadnim in posebnim statusom. Regijo Trentino-Južna Tirolska pa sestavljata le dve avtonomni pokrajini, to sta Trento in Bolzano.

Vsaka regija ima izvoljen parlament, imenovan regionalni svet (Consiglio Regionale), na Siciliji se parlament imenuje regionalna skupščina (Assemblea Regionale) in vlado, imenovano regionalni odbor (Giunta Regionale).

Regionalni svet izvaja zakonodajne pristojnosti, ki so dodeljene regiji, ter druge naloge, ki jih podeljujejo ustava in zakoni. Parlamentu lahko predloži predloge zakonov. Vlado oziroma regionalni odbor vodi guverner, ki se imenuje predsednik regionalnega odbora (Presidente della Giunta Regionale) ali regionalni predsednik (Presidente della Regione). Slednjega neposredno volijo državljani vsake regije, z izjemami v regijah Dolina Aoste in Trentino-Južna Tirolska, kjer predsednika izbere regionalni svet. Po volilni zakonodaji iz leta 1995 zmagovalna koalicija prejme absolutno večino sedežev v svetu. Predsednik predseduje in imenuje ali razreši njene člane. Če neposredno izvoljeni predsednik odstopi, se takoj razpišejo nove volitve. V regiji Trentino-Južna Tirolska je regionalni svet sestavljen iz skupnega zasedanja obeh deželnih svetov Trentina in Južne Tirolske. Deželni predsednik je eden od dveh pokrajinskih komisarjev (European Committee of the Regions, 2023, Wikipedia, 2023, Senato della Repubblica, 2023).

57. člen italijanske ustave je prvotno določal, da senat republike volijo na regionalni podlagi italijanski državljani, stari petindvajset let ali več. Nobena regija ne sme imeti manj kot sedem senatorjev, razen dveh najmanjših regij, to sta regiji Aosta Valley (ima enega senatorja) in Molise (ima dva senatorja). Po dveh sprejetih ustavnih spremembah leta 2020 (z ustavnim referendumom) in 2021 pa je prišlo do sprememb. Senat je še vedno izvoljen regionalno, vendar se je število senatorjev zmanjšalo s 315 članov na 200 članov, ki jih zdaj tako kot poslance volijo vsi državljani, stari osemnajst let ali več. Italijani, ki prebivajo v tujini, volijo štiri senatorje (in osem poslancev). Preostalih 196 senatorjev je dodeljenih vsaki regiji sorazmerno glede na njihovo prebivalstvo. Spremenjeni 57. člen ustave določa, da nobena regija ne more imeti manj kot tri senatorje, ki jo zastopajo. Izjemi sta regiji Dolina Aoste in Molise, ki sta obdržali enega oziroma dva senatorja.

V skladu z ustavo iz leta 1947 je Italija enotna republika, ki deluje v skladu z načeli lokalne avtonomije in decentralizacije. Velja za »regionalizirano« državo. V tem pogledu se je regionalizem postopoma uveljavil po drugi svetovni vojni kot odziv na visoko centralizacijo, ki je bila značilna za fašistični režim. Regionalne funkcije in odgovornosti so bile razširjene zlasti v devetdesetih letih prejšnjega stoletja s tako imenovanimi »Bassaninijevimi« zakoni, ki so spodbudili modernizacijo podnacionalnih institucij in upravljanja. Leta 1999 je bila regionalna zakonska avtonomija razširjena z ustavno reformo. Ustava je leta 2001 spremenila delitev zakonodajnih pristojnosti med državo in regijami z razlikovanjem med izključnimi pristojnostmi države, sočasnimi pristojnostmi in izključnimi pristojnostmi regij. Pet let kasneje, leta 2006, je bila na referendumu zavržena še ena ustavna reforma, namenjena razširitvi regionalne avtonomije.

Zakonska avtonomija za province, občine in metropolitanska mesta, je bila priznana leta 1990 in vključena v ustavo leta 2001. Po začetku veljavnosti zakona se je začel proces zatiranja provinc z zmanjšanjem njihove moči in krepitev vloge regij in občin ter dodelitev več odgovornosti metropolitanskim mestom. Rezultati te reforme so bili različni. Regije so izgubile status volilnih organov in postale teritorialni organ za širša območja, odgovoren za širše teritorialno načrtovanje in izvajanje programov. Metropolitanska mesta pa so bila priznana kot vladni subjekti, pristojni za odgovornosti nekdanjih provinc. Reforma je vplivala tudi na manjše občine, saj so se združevale z večjimi občinami.

Trenutno obstaja 110 provinc, od katerih je petnajst metropolitanskih mest, dve pa ustrezata avtonomnim provincam. Priznane so kot običajne upravne enote, skupaj pa različne province obsegajo 7.960 občin. Avtonomija provinc, metropolitanskih mest in občin je zaradi pomanjkanja zakonodajne avtonomije bolj omejena kot regionalna. Te enote imajo posebne upravne funkcije in splošno pristojnost za lokalne zadeve, vendar lahko država ali regije nanje prenesejo dodatne pristojnosti. Metropolitanska mesta imajo enaka pooblastila kot province, ki so jih nadomestila, vendar imajo dodatne odgovornosti v zvezi z vprašanji, ki se običajno pojavljajo v velikih mestnih območjih (npr. promet, lokalno načrtovanje). Tako sestavljajo lokalno samoupravo, hkrati pa se odzivajo na centralno vlado.

Institucionalizacija metropolitanskih mest in reorganizacija provincialnih funkcij sta še vedno v prehodni fazi. Posledično se odgovornosti provinc in metropolitanskih mest spreminjajo postopoma. Njihova opredelitev se nanaša na lokalne procese, ki izhajajo iz preoblikovanja in prenosa pristojnosti z regij na metropolitanska mesta. Na državni in regionalni ravni ustava zagotavlja tako lokalno samoupravo kot načelo subsidiarnosti. Navaja izključne pristojnosti države ter sočasne pristojnosti in izključne pristojnosti regij. Preostala pristojnost je podeljena regijam. Država ima regulativna pooblastila v zvezi z njenimi izključnimi zakonodajnimi pooblastili, čeprav jih lahko prenese na regije. Regije imajo regulativno moč v vseh drugih zadevah. Metropolitanska mesta in občine imajo regulativna pooblastila za organizacijo in izvajanje svojih funkcij. V skladu z načelom subsidiarnosti, ustreznosti in diferenciacije ter za zagotovitev usklajenosti lahko regije in država na občine prenesejo upravne odgovornosti, razen če so te prenesene na province ali metropolitanska mesta.

Leta 2018 je vlada podpisala tri posamezne predhodne sporazume s tremi regijami (Lombardija, Veneto in Emilija-Romanja) o priznanju »diferencirane avtonomije«. Status »diferencirane avtonomije« se vzpostavi s posebno zakonodajo na podlagi sporazuma med vlado in regijo ter ga potrdi absolu-

tna večina v zbornici in senatu. Od ustavne reforme leta 2001 vlada ne more več začasno preklicati regionalne zakonodaje. Spori med vlado in regijami ali med regijami se predložijo ustavnemu sodišču.

Zakonodajni odlok 267/2000 ureja pristojnosti regij. Od začetka veljavnosti zakona 56/2014 regije niso več volilni organ in se štejejo za teritorialne organe za širša območja z omejenimi funkcijami. V skladu s tem zakonom so bile funkcije, ki so jih prej opravljale province, večinoma dodeljene regijam. Od vsake regije se je pričakovalo, da bo zakonsko določila, kako se bodo izvajale.

Province so pristojne pri koordinaciji prostorskega načrtovanja in varstva okolja, ki se nanaša na pokrajine, pri načrtovanju prometa v pokrajinski pristojnosti, dovoljenju in nadzoru zasebnega prometa v soglasju z regionalnimi programi ter gradnji in upravljanju pokrajinskega cestnega omrežja ter urejanju cestnega prometa, pri zbiranju in analizi podatkov za zagotavljanje tehnične in administrativne podpore lokalnim organom, pri upravljanju stavb javnega izobraževanja in obvladovanju diskriminacije pri zaposlovanju in spodbujanju enakih možnosti na ravni regij. Poleg tega regije pokrivajo tudi temeljne funkcije. To so strateški teritorialni razvoj in upravljanje storitev, povezanih s posebnostmi teritorialnega območja, upravljanje institucionalnih odnosov z drugimi navadnimi regijami, samostojnimi regijami, regijami s posebnim statusom in teritorialnimi telesi sosednjih držav, katerih ozemlje je gorato (Senato della Repubblica, 2023). Regionalni razvoj v Italiji je urejen v več pravnih aktih. Nekateri najpomembnejši pravni akti, ki urejajo regionalni razvoj v Italiji, vključujejo:

1. Ustavo Italijanske republike (Costituzione della Repubblica Italiana): v ustavi so določene splošne določbe o regionalnem razvoju in pristojnostih regionalnih organov.
2. Regionalne zakone (Leggi Regionali): vsaka italijanska regija ima svoje zakonodaje, ki urejajo regionalni razvoj. Ti zakoni določajo pristojnosti regionalnih organov, načine izvajanja regionalnega razvoja in druge specifične ukrepe za spodbujanje razvoja regije. Ti zakoni se nanašajo na različna področja, vključno z zdravstvom, izobraževanjem, okoljem, prometom in gospodarstvom.
3. Nacionalne zakone (Leggi Nazionali): Italijanska vlada sprejema tudi nacionalne zakone, ki urejajo regionalni razvoj. Ti zakoni lahko določajo splošne smernice, cilje in ukrepe za spodbujanje razvoja v posameznih regijah.
4. Načrte za regionalni razvoj (Piani di Sviluppo Regionale): vsaka italijanska regija pripravlja svoje načrte za regionalni razvoj, ki določajo dolgoročne in kratkoročne cilje, prednostne naloge, ukrepe in vire za spodbujanje razvoja regije.

5. Evropske sklade: regionalni razvoj v Italiji je tudi podprt prek sredstev Evropske unije. Evropski skladi, kot so Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Evropski socialni sklad (ESS), so namenjeni financiranju projektov in programov za spodbujanje regionalnega razvoja v Italiji.

Ti pravni akti skupaj tvorijo okvir, v katerem je urejen regionalni razvoj v Italiji. Vse regije imajo določene pristojnosti in odgovornosti pri načrtovanju in izvajanju ukrepov za spodbujanje razvoja, v skladu z zakonodajo in smernicami na nacionalni ravni.

V Italiji obstaja več organov in agencij, ki so odgovorni za regionalni razvoj. Ti organi imajo različne naloge in pristojnosti, namenjene spodbujanju gospodarske rasti, socialne vključenosti in trajnostnega razvoja v različnih regijah države. Nekateri od ključnih organov, ki skrbijo za regionalni razvoj v Italiji, vključujejo:

1. Ministrstvo za regionalni razvoj (Ministero dello Sviluppo Economico - Dipartimento per gli Affari Regionali): to ministrstvo je odgovorno za oblikovanje in izvajanje nacionalnih politik za regionalni razvoj. Skrbi za usklajevanje med centralno vlado in regijami ter za spremljanje izvajanja regionalnih strategij.
2. Regionalne vlade: vsaka od 20 regij v Italiji ima svojo regionalno vlado, ki je odgovorna za razvoj in izvajanje politik na svojem območju. Regionalne vlade pripravljajo regionalne razvojne načrte in upravljajo zlasti z nalogami, ki so prenesene na regionalno raven.
3. Odbor za avtonomijo (Comitato per le Autonomie): gre za odbor, ki deluje na ravni vlade in je odgovoren za obravnavo vprašanj, povezanih z regionalno avtonomijo. Sestavljajo ga predstavniki centralne vlade in predstavniki regij.
4. Agencija za kohezijo (Agenzia per la Coesione Territoriale): ta agencija je specializirana za načrtovanje in izvajanje projektov, ki spodbujajo ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo v Italiji.
5. Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT): Nacionalni statistični urad je odgovoren za zbiranje in analizo podatkov o gospodarskem in družbenem stanju v Italiji, kar omogoča boljše razumevanje razvojnih potreb in izzivov v različnih regijah.
6. Ministrstvo za kmetijstvo in gozdarstvo (Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali): skrbi za kmetijske in gozdarske politike, ki so pomembne za razvoj podeželskih območij in spodbujanje trajnostnega kmetijstva.
7. Agencija za turizem (Agenzia nazionale del turismo - ENIT): odgovorna je za promocijo turizma v Italiji, vključno z razvojem turističnih destinacij in spodbujanjem turistične dejavnosti v različnih regijah.

8. Agencija za inovacije (Agenzia per l'Italia Digitale - AGID): skrbi za spodbujanje digitalne transformacije v Italiji, kar lahko prispeva k gospodarskemu razvoju v različnih sektorjih.

Poleg teh organov obstajajo še številne druge agencije in organizacije, ki imajo vlogo pri podpiranju regionalnega razvoja v Italiji. Njihove naloge so usmerjene v različna področja, vključno z gospodarstvom, infrastrukturo, socialno vključenostjo, okoljem, turizmom in inovacijami.

Italijanske regije imajo številne naloge in pristojnosti, ki so določene v italijanski ustavi in drugih zakonodajnih aktih. Vsaka regija ima določeno stopnjo avtonomije in ima možnost oblikovanja lastnih politik na nekaterih področjih. Spodaj so navedene nekatere od glavnih nalog in pristojnosti italijanskih regij:

1. Zdravstvo: regije so odgovorne za organizacijo in upravljanje zdravstvenih storitev na svojem območju, vključno z bolnišnicami, kliničnimi centri in osnovnimi zdravstvenimi ustanovami.
2. Izobraževanje: regije imajo pristojnost za upravljanje izobraževalnih ustanov, kot so šole in univerze. To vključuje financiranje, razvoj kurikula in sprejemanje politik na področju izobraževanja.
3. Kultura in dediščina: regije so odgovorne za ohranjanje in promocijo kulturne dediščine na svojem območju, vključno z muzeji, galerijami, arheološkimi najdišči in drugimi kulturnimi ustanovami.
4. Promet in infrastruktura: regije imajo vlogo pri načrtovanju in upravljanju regionalnih prometnih sistemov, vključno z avtocestami, železnicami, letališči in javnim prevozom.
5. **Regionalni razvoj in gospodarstvo:** regije lahko razvijajo in izvajajo politike za spodbujanje gospodarske rasti, ustvarjanje delovnih mest, privabljanje naložb in podporo lokalnemu podjetništvu.
6. Kmetijstvo in gozdarstvo: regije imajo pristojnosti na področju kmetijske politike, gozdarstva, varstva okolja in podeželja.
7. Okolje in prostorsko načrtovanje: regije sodelujejo pri načrtovanju rabe zemljišč, varstvu okolja, upravljanju voda in drugih okoljskih zadevah.
8. Socialno varstvo in socialne storitve: regije so odgovorne za organizacijo in izvajanje socialnih storitev, vključno z zdravstveno oskrbo, oskrbo starejših in invalidov ter drugimi oblikami socialne pomoči.
9. Šport in rekreacija: regije lahko podpirajo športne programe, prireditve in infrastrukturo za šport in rekreacijo.
10. Turizem: regije so aktivno vključene v promocijo turizma na svojem območju, vključno z razvojem turističnih atrakcij, prireditvami in promocijskimi kampanjami.

Nekatere, še bolj avtonomne regije, kot sta Trentino-Južna Tirolska in Furlanija-Juljska krajina, imajo še večje pristojnosti na področjih, kot so jezikovne in kulturne pravice, izobraževanje ter lokalno zakonodajo. Razširjenost pristojnosti je odvisna od stopnje avtonomije, ki jo ima posamezna regija v okviru italijanske ustave in zakonodaje. Kohezijska politika v Italiji je urejena preko več regulativnih paketov in sporazumov, ki usmerjajo financiranje in izvajanje politike na nacionalni in regionalni ravni: Regulativni paket za programiranje kohezijske politike 2021–2027 (ta paket je začel veljati 1. julija 2021 in ureja Evropske strukturne in investicijske (ESI) sklade v vrednosti več kot 330 milijard EUR (po cenah iz leta 2018), kar predstavlja skoraj eno tretjino dolgoročnega proračuna EU), Sporazum o partnerstvu med Komisijo in Italijo za obdobje 2021–2027 (ta sporazum določa skupno dogovorjene investicijske prioritete za zeleni in digitalni prehod Italije, pri čemer bo Italija prejela 42,7 milijarde EUR iz EU za spodbujanje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, zlasti v južnih regijah), Sporazum med Evropsko komisijo in Italijo o financiranju v skladu z uredbo o skupnih določbah 2021/1060, *Le politiche di coesione in Italia 2014–2020* (kohezijska politika EU je usmerjena v zmanjševanje razvojnih razlik med regijami držav članic in krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Strategije Kohezijske politike) in večnivojsko upravljanje in vrednotenje kohezijske politike v Italiji (kot glavna redistribucijska politika Evropske unije, ki predstavlja približno eno tretjino 7-letnega proračuna EU, kohezijska politika ponuja pomembna sredstva za odpravo neravnovesij med evropskimi regijami. Potreba po učinkovitem in odgovornem upravljanju teh javnih sredstev neizogibno prinaša specifične zahteve za evalvacijo). Te regulative in sporazumi zagotavljajo okvir za izvajanje kohezijske politike v Italiji, ki spodbuja ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo znotraj države in v širši Evropski uniji. Kohezijska politika je ključnega pomena za zagotavljanje sredstev in podpore za razvojne projekte in programe v različnih regijah Italije, zlasti v manj razvitih regijah.

8.8 Latvija

V okviru Evropske kohezijske politike (2021–2027) bo Latvija prejela 4,6 milijarde EUR za podporo ekonomski in teritorialni koheziji ter socialni pravičnosti. Sredstva bodo namenjena zelenemu in digitalnemu prehodu, spodbujanju inovacij v gospodarstvu ter zdravstvu in socialnim storitvam. V okviru partnerstva med Evropsko komisijo in Latvijo je bil sklenjen Sporazum med Evropsko komisijo in Latvijo o financiranju iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Evropskega socialnega sklada+ (ESS+), Kohezijskega sklada, Sklada za pravični prehod (SPP) in Evropskega sklada za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo (EMFAF). V Nacionalnem partnerskem

sporazumu so podrobnosti o odobrenih partnerstvih za obdobje 2021–2027 z začasnimi dodelitvami EU po programu in visokimi političnimi cilji.

Latvija je parlamentarna republika. Predstavljata jo predsednik vlade, ki imenuje ministrstva, in predsednik države, ki ima večinoma ceremonialno vlogo in imenuje predsednika vlade. Vlado še vedno potrdi parlament v vsakem mandatu. Država je razdeljena na 110 občin in 9 mest (Daugavpils, Jēkabpils, Jelgava, Jūrmala, Liepāja, Rēzekne, Rīga, Valmiera in Ventspils). Te imajo svoje mestne svete in občinske uprave. Meje zgodovinskih in kulturnih regij običajno niso izrecno določene in se lahko razlikujejo v različnih virih. V formalnih razdelitvah je regija Rīga, ki vključuje prestolnico in dele drugih regij, ki so močno povezane s prestolnico, prav tako pogosto vključena v regionalne oddelke (pet latvijskih načrtovalnih regij). Ustanovljene so bile leta 2009 za spodbujanje uravnoteženega razvoja vseh regij. Pod to razdelitvijo je območje Rige veliko delov tistega, kar tradicionalno velja za Vidzeme, Kurlandija in Zemgale. Upravljanje na ravni regij obsega predvsem načrtovanje regij. Načrtovanje regij je prostovoljno organizirano s strani organov za sodelovanje lokalnih oblasti (European Union, 2023, European Committee of the Regions, 2023, Žemaitis, 2023).

V Latviji ima lokalna uprava prostovoljne in obvezne pristojnosti. Prostovoljne pristojnosti so različne in odvisne od odločitev lokalnega sveta na podlagi lokalne politike. Obvezne pristojnosti pa obsegajo upravljanje javnih storitev, ki temeljijo na lokalni politiki in upravljanje nacionalnih politik v okviru njihovih lokalnih pristojnosti. Najvišji zakon o lokalni upravi je Evropska listina lokalne samouprave. Njeno neposredno uporabnost je potrdilo Ustavno sodišče Latvije. Latvijski parlament je sprejel zakon o lokalnih samoupravah leta 1994. Zadnje spremembe tega zakona so začele veljati leta 2020. Posredno izvoljena regionalna raven oblasti je bila odpravljena leta 2009. V zadnjem letu lokalne reforme je bila končana združitev in reorganizacija lokalnega upravnega sistema. Odpravljen je bil zakon o upravno-teritorialni reformi (Administrative-Territorial Reform Law - ATRL) in namesto tega uveden zakon o upravnih območjih in naseljenih območjih. V skladu z zakonom o regionalnem razvoju je regionalna raven vlade v Latviji sestavljena iz petih planskih regij, katerih svete posredno volijo predsedniki občinskih svetov. Regionalne vlade imajo pomembno vlogo pri razvoju in prostorskem načrtovanju, organizaciji javnega prometa in upravljanju investicijskih programov, vključno s sredstvi Evropske unije. Na lokalni ravni imajo lokalne oblasti pristojnosti na področju javne, zakonodajne in upravne oblasti, lokalnega načrtovanja rabe zemljišč, javnega reda in civilne obrambe oziroma zaščite, okolja, ravnanja z odpadki, javnih služb, vzdrževanja javnih površin, izobrazbe, kulture, zdravja, socialnega varstva, gospodarskega razvoja (spodbujanje gospodarske dejavnosti), javnega pre-

voza, lokalnih cest. Latvija ima sedem predstavnikov v Evropskem odboru regij, skupščini regionalnih in lokalnih predstavnikov EU. S tem svetovalnim organom se posvetujejo o predlaganih zakonih. Cilj je zagotoviti, da ti zakoni upoštevajo perspektivo vsake regije EU (European Union, 2023). Država ima polna zakonodajna pooblastila. Njene pristojnosti obsegajo vzdrževanje javnega reda, nadzor nad energijo, telekomunikacijami, šolstvom, zdravjem, državno upravo, obdavčenjem, zunanjo politiko in obrambo. Deli si pristojnosti z regijami načrtovanja na področju prostorskega načrtovanja in javnega prevoza. Z lokalnimi oblastmi si deli pristojnosti na področju prostorskega načrtovanja, upravljanja infrastrukture, ekonomske politike in razvoja, blaginje, šolskega izobraževanja in kulture. Naloge, ki jih določa regionalna politika, se financirajo iz državnega proračuna s finančno udeležbo lokalnih skupnosti, tuje finančne pomoči, pravnih in fizičnih oseb, vključno z donacijami (RDL, 2007).

Latvija ima eno stopnjo vmesnega upravljanja: dekoncentrirane plānošanas regioni. Latvijska ustava ne govori o podnacionalnem upravljanju, razen člena, ki državljanom daje pravico do pravice do izvolitve lokalne uprave (C 1922, člen 101). Zakon o lokalni samoupravi iz leta 1994 je uvedel okrožne uprave kot višjo raven, mestne, okrajne in župnijske uprave pa kot spodnjo raven. (Zakon št. 61/1994, člen 2). Zgornjo raven je sestavljalo šestindvajset rajonov (okrožij), s povprečno 45 000 prebivalci in sedem mest (lielpilsētas) s povprečno 70.000 (Svet Evrope: Latvija 1999, 2006). Pred letom 1998 so bili rajonski sveti izvoljeni neposredno, vendar so jih v obdobju 1998–2009 sestavljali župani lokalnih svetov. Leta 2002 je parlament sprejel Zakon o regionalnem razvoju, ki je ustanovil pet planskih regij oz. *plānošanas reģioni* (Zakon št. 53/2002). Angleška beseda »región« ne bi smela voditi do sklepa, da v Latviji obstaja tudi prava regionalna raven teritorialne vlade. Te regionalne ravni ni, ker so »regije načrtovanja« v resnici neke vrste kooperativne strukture, ustanovljene na nadobčinski ravni, ki jih je država ustanovila na pobudo lokalnih samouprav z namenom usklajevanja gospodarskega razvoja in sodelovanja z lokalnimi vladami pri zagotavljanju lokalnih storitev. Prav s tega zadnjega vidika je Državni revizijski urad leta 2016 izdal revizijsko poročilo, v katerem je izpostavil vlogo regij pri zagotavljanju sodelovanja pri izvajanju storitev s strani občin. Z Zakonom o regionalnem razvoju⁷⁹ (nazadnje spremenjen leta 2007) so bile regije načrtovanja priznane kot pravne osebe; regije so bile vključene v državni proračun vključno z več javnimi pristojnostmi (vključno z ozkimi zakonodajnimi funkcijami). Vladni predpis iz leta 2009 je ustanovil *plānošanas rajoni* kot polnopravno raven regionalnega upravljanja in hkrati ukinil *rajoni* (Uredba št. 391/2009). Regije načrtovanja so zadolžene za javni promet, regionalno prostorsko načrtovanje, regionalni

⁷⁹ <https://faolex.fao.org/docs/pdf/lat141797ENG.pdf>

razvoj in uporabo sredstev EU (Svet Evrope: Latvija 2011, 2018; Zakon št. 53/2002, čl. 16-18). Od leta 2014 je osrednja vlada prevzela večino pristojnosti na področju javnega prometa, vendar so regije za načrtovanje pridobile vlogo pri izvajanju nacionalnega programa kulturnih dejavnosti (Zakon št. 181/2008). Načrtovalne regije lahko prevzamejo tudi skupne dejavnosti za lokalne organe članic (Zakon št. 53/2002, čl. 17.1). Leta 2009 so bile ustanovljene enote prvega lokalnega nivoja, ki jih sestavljajo mesta (pilsētas), mestna podeželska območja (pilsētu lauku teritorijas) in župnije (pagasti), ki so bile združene v 110 občin (novadi). Devet republiških mest (republikas pilsētas), vključno z glavnim mestom Rigo, je bilo ohranjenih. Pred letom 2009 so republiška mesta izvajala pristojnosti okrožij in lokalnih organov (Zakon št. 61/1993, čl. 15), od leta 2009 pa imajo republiška mesta podobne pristojnosti kot druge občine, njihova povprečna velikost pa je približno 118 000 prebivalcev, kar je pod pragom števila prebivalcev za regionalno upravo (Zakon št. 202/2008). Riga nima lastnega zakona, ampak zakon o lokalnih vladah pripisuje dodatne funkcije, ki se nanašajo na podporo osrednjim državnim institucijam, tujim diplomatskim misijam in mednarodnim organizacijam (Zakon št. 61/1994, člen 17).⁸⁰

Regija načrtovanja je oseba javnega prava. Njen organ odločanja je razvojni svet. Kabinet je določil območja regij načrtovanja v skladu s predlogi, ki jih predložijo lokalne oblasti. Regije načrtovanja so Kurzeme, Latgale, Riga, Vidzeme in Zemgale. Regionalni razvoj se izvaja v skladu z naslednjimi medsebojno usklajenimi dokumenti državnega in regionalnega razvojnega načrtovanja: 1) Državni razvojni načrt; 2) Državni prostorski načrt; 3) Smernice regionalne politike; 4) sektorski razvojni programi; 5) razvojni programi in prostorski načrti regij načrtovanja; 6) razvojni programi in prostorski načrti okrožnih lokalnih oblasti in 7) razvojni programi in prostorski načrti teritorialnih lokalnih skupnosti. Kabinet določi postopke priprave, izvajanja, spremljanja in javne razprave državnega prostorskega načrta in državnega razvojnega načrta.

Kabinet: 1) potrdi smernice regionalne politike in državni razvojni načrt; 2) določi postopke za izvajanje, vrednotenje in financiranje ukrepov državne regionalne razvojne podpore; 3) črtano; 4) določi postopke za izmenjavo informacij med institucijami, vključenimi v delovanje sistema spremljanja in vrednotenja regionalnega razvoja; 5) določi postopke za izračun in uporabo indeksa teritorialnega razvoja; 6) določi merila za dodeljevanje državnih nepovratnih sredstev lokalnim samoupravam in regijam načrtovanja za izvajanje projektov iz strukturnih skladov Evropske unije in Kohezijskega sklada za sofinanciranje; in 7) določi postopke, po katerih se dodeljujejo in uporabljajo namenska nepovratna sredstva za investicije.

⁸⁰ https://www.arjanschakel.nl/images/RAI/europe_eu/LVA_2021.pdf

Za usklajevanje regionalnega razvoja, prostorskega načrtovanja in zemljiške politike v državi kabinet ustanovi **Nacionalni svet za regionalni razvoj**. V sestavi nacionalnega regionalnega razvojnega sveta so v sodem številu predstavnikov državnih upravnih institucij ter predstavniki načrtovalskih regij in lokalnih skupnosti. Predsednik Nacionalnega regionalnega razvojnega sveta je minister za regionalni razvoj in lokalno samoupravo. Nacionalni regionalni razvojni svet opravlja naslednje naloge v zvezi z regionalnim razvojem, prostorskim načrtovanjem in zemljiško politiko: 1) ocenjuje dokumente političnega načrtovanja in osnutke podzakonskih aktov v zvezi z regionalno politiko, prostorskim načrtovanjem in na področju zemljiške politike; 2) ocenjuje dokumente načrtovanja na regionalni ravni ter omogoča njihovo medsebojno skladnost in usklajevanje z dokumenti načrtovanja politike na državni ravni; 3) obravnava poročila o poteku izvajanja regionalne politike, prostorskega načrtovanja in zemljiške politike ter daje predloge za izboljšanje navedenih politik; 4) ocenjuje predloge v zvezi z ukrepi podpore regionalnemu razvoju in poročila o učinkovitosti izvajanja zadevnih ukrepov ter zagotavlja medsebojno usklajevanje ukrepov podpore regionalnemu razvoju; 5) ocenjuje merila za teritorialno razdelitev financiranja ukrepov podpore regionalnemu razvoju in 6) opravlja druge naloge, določene s podzakonskimi akti. Število in postopke njihovega imenovanja predstavnikov v Nacionalni svet za regionalni razvoj ter organizacijo dela sveta določi Kabinet.

Ministrstvo za regionalni razvoj in lokalno samoupravo je vodilna institucija za razvoj in izvajanje državne regionalne politike ter usklajevanje izvajanja državnih podpornih ukrepov za regionalni razvoj. Ministrstvo spremlja delo regij za načrtovanje.

Pristojnosti regij za načrtovanje – regije za načrtovanje v okviru svojih pristojnosti zagotavljajo načrtovanje in usklajevanje regionalnega razvoja ter sodelovanje med lokalno upravo in drugimi državnimi upravnimi institucijami. Poleg pristojnosti, določenih v drugih regulativnih aktih: 1) določajo glavna temeljna načela, cilje in prednostne naloge za dolgoročni razvoj regije načrtovanja; 2) zagotavljajo usklajevanje razvoja regije v skladu z glavnimi temeljnimi načeli, cilji in prednostnimi nalogami, določenimi v dokumentih regionalnega razvojnega načrtovanja; 3) vodijo in spremljajo razvoj in izvajanje razvojnih programov regije načrtovanja in prostorskega načrta; 3.1) ocenjujejo in dajejo mnenja glede medsebojnega usklajevanja dokumentov razvojnega načrtovanja na regionalni in teritorialni ravni ter njihove skladnosti z zahtevami podzakonskih aktov; 4) zagotavljajo sodelovanje lokalne samouprave in sodelovanje regije načrtovanja z institucijami na državni ravni pri izvajanju ukrepov podpore regionalnemu razvoju; 5) ocenjujejo skladnost državnega prostorskega načrta, državnega razvojnega načrta in sektorskih razvojnih programov z razvojnim programom in pro-

storskim načrtom regije načrtovanja ter ob ugotovitvi neskladnosti predlaga spremembe dokumentov razvojnega načrtovanja na državni ravni ali odloča o spremembah dokumentov razvojnega načrtovanja v regiji načrtovanja; 6) ocenjujejo projekte, ki jih predložijo teritorialne lokalne skupnosti ali zasebniki za pridobitev državne pomoči za regionalni razvoj, in daje mnenja v zvezi z njimi; 7) v sodelovanju z lokalnimi samoupravami in državnimi institucijami pripravljajo razvojni program in prostorski načrt regije načrtovanja, zagotavlja njegovo usklajenost z državnim prostorskim načrtom, državnim razvojnem načrtom in sektorskimi razvojnimi programi ter vodi njegovo izvajanje; 8) usklajujejo in spodbujajo razvoj, izvajanje, nadzor in vrednotenje podpornih ukrepov za regionalni razvoj regije načrtovanja; 9) pripravljajo mnenja o skladnosti dokumentov razvojnega načrtovanja na državni ravni z razvojnem programom in prostorskim planom regije načrtovanja ter 10) razvijajo in izvajajo projekte v okviru ukrepov podpore regionalnemu razvoju.

Za izvajanje pristojnosti regij načrtovanja razvojni svet regije načrtovanja: 1) potrjuje podzakonske akte in proračune regij načrtovanja; 2) lahko ustanavlja, reorganizira in ukinja institucije in kapitalske družbe regije načrtovanja; 3) lahko odloča o sodelovanju v združenjih in fundacijah; 4) lahko določi nadomestila za opravljanje nalog predsednika sveta, članov sveta in upravnih uslužbencev ter postopke za njihovo izplačilo in 5) lahko določi vrste plačljivih storitev, ki jih zagotavlja regija načrtovanja, in višino plačila.

Razvojni svet regije načrtovanja se izvoli izmed županov lokalnih oblasti na splošni skupščini predsednikov lokalnih oblasti, ki se nahajajo v regiji načrtovanja. Plānošanas reģioni imajo razvojni svet (plānošanas reģioni attīstības padome), ki ga sestavljajo predstavniki, ki jih izvolijo lokalni župani na splošni skupščini (Zakon št. 53/2002, člen 17). Sestava odbora za sodelovanje (plānošanas reģioni sadarbības komisija) kot izvršilnega organa je mešana: sestavljajo ga deloma predstavniki razvojnega sveta, deloma pa ga sestavljajo vladni predstavniki (Zakon št. 53/2002, člen 18). Splošna skupščina županov lokalnih enot, če zakon ne določa drugače, sprejema odločitve na naslednji način: če nihče od udeležencev generalne skupščine ne nasprotuje odločitvi, se odločitve sprejmejo brez glasovanja, s sporazumom; če temu nasprotuje le eden od udeležencev generalne skupščine, se odločitev sprejme z glasovanjem. Odločitev je sprejeta, če zanjo glasuje več kot polovica udeležencev generalne skupščine in če tisti, ki glasujejo za sprejetje odločitve, predstavljajo najmanj polovico skupnega števila prebivalcev zadevnih lokalnih oblasti regije načrtovanja. Število prebivalcev se določi v skladu s podatki iz registra prebivalstva ne prej kot en teden pred dnevom generalne skupščine. Predsednika razvojnega sveta regije načrtovanja izvoli razvojni svet regije načrtovanja izmed članov sveta, ki so vanj izvoljeni. Seje razvojnega sveta regije načrtovanja so odprte, na njih pa lahko kot svetovalci sodelujejo predstavniki

ki institucij državne uprave, mednarodnih institucij, nevladnih organizacij, podjetnikov in lokalnih oblasti iz druge regije načrtovanja. S podzakonskim aktom se določijo postopki, po katerih razvojni svet regije načrtovanja sprejema odločitve.

Viri financiranja regij načrtovanja so lahko: 1) nepovratna sredstva državnega proračuna za podporo regijam načrtovanja in druga nepovratna sredstva državnega proračuna; 2) lastni prihodki, vključno s prihodki od plačljivih storitev, ki jih zagotavlja regija načrtovanja; 3) nepovratna sredstva iz proračunov lokalnih oblasti v skladu s pogodbami, ki jih skleneta lokalna oblast in regija za načrtovanje; 4) sredstva tuje finančne pomoči in 5) donacije in darila. Za prejemanje sredstev državnega proračuna in izvajanje nalog, ki jih je treba iz njih izvajati, regija načrtovanja odpre tekoči račun pri zakladnici. Pristojno ministrstvo v skladu z dodeljenimi sredstvi iz državnega proračuna nakaže dotacijo na tekoči račun. Ob koncu leta se neporabljene dotacije iz državnega proračuna vplačajo v državni proračun kot prihodek. Regija načrtovanja lahko pri zakladnici odpre tekoči račun za knjiženje tistih sredstev, ki niso načrtovana v državnem proračunu. Presežek na računu ob koncu leta ostane na razpolago regiji načrtovanja, ki ga lahko uporabi v naslednjem proračunskem letu.

Za zagotovitev usklajevanja in sodelovanja z institucijami na nacionalni ravni in regijami načrtovanja pri izvajanju ukrepov podpore regionalnemu razvoju vsaka regija načrtovanja ustanovi **odbor za sodelovanje regije načrtovanja**. Seje Odbora za sodelovanje regije načrtovanja so odprte, vodi pa jih predsednik Razvojnega sveta regije načrtovanja. Ministrstva in sekretariati ministrov s posebnimi pooblastili imenujejo koordinatorje sodelovanja, ki skrbijo za izmenjavo informacij med regijo načrtovanja in ministrstvom. Vsako ministrstvo o imenovanju koordinatorja sodelovanja obvesti razvojni svet regije načrtovanja in Ministrstvo za regionalni razvoj in lokalno samoupravo. Odbor za sodelovanje regije načrtovanja sestavljajo predstavniki, ki jih določi Svet za razvoj regije načrtovanja, in predstavniki, ki jih določijo ministrstva. Predsednik razvojnega sveta regije načrtovanja najpozneje dva tedna pred sestankom odbora za sodelovanje regije načrtovanja obvesti zadevne koordinatorje sodelovanja ministrstev o vprašanjih, ki bodo obravnavana na sestanku odbora za sodelovanje regije načrtovanja, in pozove zadevno ministrstvo, da zagotovi sodelovanje na sestanku odbora za sodelovanje regije načrtovanja.

Viri financiranja regionalnega razvoja – ukrepi podpore regionalnemu razvoju se financirajo iz državnega proračuna, proračunov lokalnih skupnosti, sredstev tuje finančne pomoči ter iz plačil pravnih in fizičnih oseb, vključno z donacijami. Ukrepi podpore regionalnemu razvoju, ki so vključeni v

državni razvojni načrt, se financirajo iz državnega proračuna, proračunov lokalnih skupnosti in virov tuje finančne pomoči ter iz sredstev pravnih in fizičnih oseb. Regionalni sklad – Kabinet vlade ustanovi regionalni sklad za spodbujanje regionalnega razvoja. Minister za regionalni razvoj in lokalno samoupravo nadzoruje delovanje regionalnega sklada. Sredstva, vključena v regionalni sklad, se lahko namenijo za pospeševanje razvoja območij s posebno podporo. Podzakonske akte regionalnega sklada odobri kabinet.

Regionalna politika v Latviji je urejena s pomočjo zakonodaje in izvedena preko lokalnih in regionalnih organov. Med predpisi je treba izpostaviti Zakon o lokalnih vladah (1994), z zadnjimi spremembami, ki so bile odobrene 19. decembra 2019 in so začele veljati 22. februarja 2020, ureja lokalno upravo v Latviji. Na najvišji ravni je zakonodaja o lokalni samoupravi Evropska listina o lokalni samoupravi, katere neposredna uporaba je priznana s strani Ustavnega sodišča Latvije. Zakon o administrativno-teritorialni reformi in Zakon o administrativnih ozemljih in naseljenih območjih sta bila uvedena v okviru administrativno-teritorialne reforme leta 2009, ki je spremenila lokalno upravo v Latviji. Organi so načrtovalne regije (Latvija je razdeljena na pet načrtovalnih regij, katerih sveti so posredno izvoljeni s strani predsednikov občinskih svetov. Načrtovalne regije imajo deljene pristojnosti z državo in lokalnimi oblastmi na področju prostorskega načrtovanja in javnega prevoza) in lokalne oblasti (Latvija je organizirana v 110 občinah in 9 mestih, vsa lokalna vladna telesa imajo enake pristojnosti, razen prestolnice Riga, ki izpolnjuje vrsto dodatnih funkcij). Načrtovalne regije igrajo pomembno vlogo pri razvoju in prostorskem načrtovanju, organizaciji javnega prevoza in upravljanju investicijskih programov, vključno z evropskimi sredstvi. Lokalne oblasti imajo pristojnosti za registracijske storitve, lokalno prostorsko načrtovanje, vzdrževanje občinskih policijskih služb, okolje, javne storitve, vzdrževanje javnih površin, pomoč prebivalcem pri stanovanjskih vprašanjih, izobraževanje, kulturo, zdravje, socialno varstvo, stanovanjske zadeve, ekonomski razvoj in transport. Regionalna politika v Latviji je razdeljena med državo, načrtovalne regije in lokalne oblasti, pri čemer ima vsak organ specifične pristojnosti in naloge, ki so opredeljene v zakonodaji. Načrtovalne regije in lokalne oblasti so ključne za izvajanje regionalne politike na terenu, pri čemer sodelujejo z državo pri izvajanju določenih programov in projektov.⁸¹

8.9 Francija

Kohezijska politika v Franciji je urejena preko partnerstva med Evropsko komisijo in Francijo, ki določa strategijo investiranja v vrednosti 18,4 milijarde EUR za obdobje 2021–2027. Ta sredstva podpirajo Francijo pri spodbujanju

81 <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Latvia.aspx>

ekonomske, socialne in teritorialne kohezije, obenem pa spodbujajo ključne prednostne naloge EU, kot sta zelena in digitalna preobrazba.⁸² V obdobju 2014–2020 je Francija upravljala skupno 41 operativnih programov v okviru kohezijske politike EU. Od teh so 27 programov prejeli financiranje tako iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF) kot iz Evropskega socialnega sklada (ESF).⁸³

Regionalna politika v Franciji je urejena z več zakoni in predpisi. Glavni organi, ki delujejo na področju regij v Franciji, so regionalni sveti, departmajske skupščine in različne druge lokalne oblasti. Organi, ki delujejo na področju regij so regionalni sveti (Conseils régionaux) kot glavni organi regionalne oblasti. Izvoljeni so neposredno s strani prebivalcev regije za šestletni mandat. Regionalni sveti so odgovorni za regionalni razvoj, izobraževanje, promet in druge sektorske politike. Upravljajo s sredstvi, namenjenimi regionalnemu razvoju, izobraževanju, prometu in kulturi. Prav tako so odgovorni za izdelavo regionalnih razvojnih načrtov. Departmajske skupščine (Conseils départementaux) upravljajo departmaje, ki so upravne enote znotraj regij. Odgovorne so za socialno varstvo, cestno infrastrukturo in druge lokalne zadeve. Departmajske skupščine upravljajo s sredstvi, namenjenimi socialnemu varstvu, vzdrževanju cest in drugim lokalnim zadevam. Lokalne občine (Communes) so najmanjše upravne enote v Franciji in so odgovorne za lokalne storitve, kot so vodovod, kanalizacija in osnovno šolstvo, torej lokalne storitve in infrastruktura, kot so vodovod, kanalizacija in osnovne šole. V zadnjih desetletjih je Francija doživela več faz decentralizacije, s katerimi je prenesla številne pristojnosti s centralne vlade na lokalne oblasti. Ta proces je bil namenjen povečanju učinkovitosti upravljanja in boljšemu odzivanju na potrebe lokalnih skupnosti.

Francija⁸⁴ je razdeljena na 8 regij (13 metropolitanskih in 5 čezmorskih regij), na 101 departma in 35.358 občin. Francija je unitarna država, ki je v skladu z ustavo iz leta 1958 organizirana decentralizirano. Francija je republikanska država in parlamentarna demokracija, ki jo pogosto označujejo kot polpredsedniško. Parlament je dvodomni in ga sestavljata Nacionalna skupščina (Assemblée nationale) in Senat (Sénat). Slednji posredno zastopa interese podnacionalnih oblasti, saj Senat posredno voli volilno telo, ki ga sestavljajo predstavniki regij, departmajev in občin. Z ustavo iz leta 1958 je bil vzpostavljen „racionaliziran parlamentarni režim“ (parlementarisme

82 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2022/06/06-02-2022-eu-cohesion-policy-commission-adopts-eur18-4-billion-partnership-agreement-with-france-for-2021-2027#:~:text=The%20Commission%20has%20today%20adopted,the%20green%20and%20digital%20transition

83 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/2014/cohesion-policy-and-france#:~:text=In%202014,ESF

84 <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/France-Introduction.aspx>

rationalisé) v korist vlade, pri čemer je bila leta 2008 izvedena ustavna reforma, s katero je bilo ponovno vzpostavljeno ravnovesje med parlamentom in vlado v korist parlamenta. Za Francijo je značilna prožna delitev oblasti, kar pomeni, da je vlada politično odgovorna pred parlamentom, vendar lahko po drugi strani razpusti nacionalno skupščino.

Francija je bila nekoč zelo centralizirana država z dvema ravnema lokalne samouprave (*collectivités territoriales*): departmaji (*départements*) in občinami (*communes*). Regije (*régions*) so nastale leta 1972 z zakonom. Še pomembnejši sta bila t. i. »zakona Defferre« iz leta 1982 in 1983, s katerima se je začel proces decentralizacije. Z njima so bila odpravljena nadzorna pooblastila države nad dejavnostmi lokalnih oblasti. Regije so se spremenile v teritorialne organe, ki jih vodijo neposredno izvoljene skupščine. Pristojnosti departmajske in regionalne izvršilne organov (*conseil général et conseil régional*) so bile prenesene na predsednike njihovih svetov. Decentralizacija se je nadalje razvijala z ustavno reformo iz leta 2003, s katero je bil ustavno priznan status regij. Z reformo je bila uzakonjena finančna avtonomija lokalnih oblasti in odobreni lokalni referendumi. Leta 2004 so bile departmajem in regijam dodeljene nekatere nove pristojnosti. V Franciji tako obstajajo tri podravni upravljanja: regije⁸⁵ (*régions*), departmaji⁸⁶ (*départements*) in občine⁸⁷ (*communes*), ki nimajo zakonodajnih pristojnosti. Svoje naloge izvajajo s predpisi za nekatera področja in z izvrševanjem svojega proračuna. Nacionalna skupščina in senat sta 16. julija 2015 sprejela zakon o teritorialni

85 Francoska beseda »région« izhaja iz latinske besede »regio«, katere pomen je območje, okrožje ali smer. Latinska beseda »regio« je bila izpeljana iz glagola »regere«, ki pomeni voditi ali usmerjati. V tem kontekstu, »regio« v latinščini označuje geografsko ali upravno območje, ki je bilo vodeno ali usmerjeno na določen način. Francoska beseda »région« se danes pogosto uporablja za označevanje večjih administrativnih okrožij v državi, ki so razdeljena na manjše enote, znane kot »départements«. Izvor besede »région« odraža koncept vodenja ali usmerjanja določenega območja, kar je osrednjega pomena za njeno uporabo v sodobnem francoskem jeziku za označevanje administrativnih okrožij.

86 V francoskem jeziku je bila beseda »département« prvotno uporabljena za označevanje delitve ali oddelka znotraj organizacije ali institucije. Po francoski revoluciji, ki se je začela leta 1789, je beseda pridobila nov pomen, ko je bila uporabljena za označevanje novih administrativnih okrožij, v katere je bila država razdeljena, da bi olajšala upravljanje in izboljšala učinkovitost lokalne uprave. Etimološko gledano izhaja »département« iz latinske besede »deparare«, kar pomeni razdeliti, ločiti ali razporediti. Etimologija besede je povezana z idejo delitve ali razporeditve, razdelka ali oddelka znotraj večje celote (kar je ideja, ki se ohranja v njeni sodobni uporabi za označevanje administrativnih okrožij v Franciji).

87 Francoska beseda »commune« izhaja iz latinske besede »communis«, ki pomeni skupen, splošen ali deljen. Latinska beseda »communis« je sestavljena iz predpone »com-« (kar pomeni skupaj) in korena »-munis« (kar pomeni služba ali dolžnost). Tako je prvotni pomen besede povezan s pojmom skupnosti ali skupnega dela. V srednjeveški Franciji je beseda »commune« začela označevati avtonomne mestne občine, ki so imele lastno lokalno upravo in pravice. Te občine so bile skupnosti ljudi, ki so delili določene pravice, dolžnosti in odgovornosti. S časom se je pomen besede razširil in danes v moderni Franciji beseda »commune« označuje najmanjšo administrativno enoto, ki ima svojo lokalno upravo in predstavlja osnovno raven lokalne samouprave.

reformi,⁸⁸ ki je 22 regij zmanjšal na 13 metropolitanskih regij. Cilj teh reform je bil okrepiti zmogljivosti regionalnih enot v Franciji, razširiti pristojnosti regionalnih oblasti na področju gospodarskega razvoja, turizma, razvoja podjetij in strokovnega usposabljanja. Od 1. januarja 2016 tako obstaja 18 francoskih regij – 13 metropolitanskih regij in pet čezmorskih regij. Med 13 metropolitanskimi regijami je 12 celinskih regij in Korzika, med preostalimi petimi regijami pa so Francoska Gvajana, Guadeloupe, Martinik, Mayotte in Reunion. Teh pet otokov je opredeljenih kot čezmorske regije in čezmorski departmaji s svojimi institucijami. Poleg teh petih čezmorskih departmajev obstaja še 96 celinskih departmajev (vključno z dvema departmajema na Korziki). Skupaj torej obstaja 101 departma in 34.970 občin. Pariz, Lyon in Marseille so nadalje razdeljeni na okrožja.

Načelo svobode upravljanja lokalnih oblasti je izrecno zapisano v ustavi, dopolnjuje pa ga načelo finančne avtonomije lokalnih, vmesnih in regionalnih oblasti. Lokalni, posredniški in regionalni organi (LRA) imajo splošno pristojnost za izvajanje svojih funkcij. Deljene pristojnosti so pravilo; med regionalnimi, vmesnimi in lokalnimi oblastmi ni hierarhije.

Člen L1111-1 francoskega Splošnega kodeksa lokalnih organov (Code général des collectivités territoriales) z dne 8. november 2023 določa, da občine, departmaje in regije svobodno upravljajo izvoljeni sveti. Lokalno izvoljeni predstavniki so člani svetov, ki so izvoljeni na splošnih volitvah, da pod zakonsko določenimi pogoji svobodno upravljajo lokalne oblasti. Svoj mandat izvajajo v skladu z etičnimi načeli, ki so zapisana v tej listini za lokalno izvoljene predstavnike. Občine, departmaji in regije rešujejo zadeve iz svoje pristojnosti s posvetovanjem. Pod pogoji, določenimi z zakonom, imajo regulativna pooblastila za izvajanje svojih pristojnosti. Skupaj z državo prispevajo k regionalni upravi in načrtovanju, gospodarskemu, socialnemu, zdravstvenemu, kulturnemu in znanstvenemu razvoju, promociji zdravja, boju proti diskriminaciji, spodbujanju enakosti moških in žensk, varstvu

88 LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Francoski zakon NOTRe, katerega polno ime je »Nouvelle Organisation Territoriale de la République« (Nova teritorialna organizacija republike), je bil sprejet z namenom prenosa novih pristojnosti na regije ter ponovne definicije pristojnosti, ki so bile dodeljene vsaki teritorialni skupnosti. Glavne vsebine zakona so **nove pristojnosti za regije**: zakon prenaša nove pristojnosti na regije, kar je korak k decentralizaciji. **Ponovna definicija pristojnosti**: ponovno opredeljuje pristojnosti, ki so dodeljene vsaki teritorialni skupnosti, s čimer zagotavlja, da so *določene pristojnosti dodeljene z zakonom na ravni skupnosti*. **Celotna teritorialna reorganizacija**: zakon predlaga novo teritorialno organizacijo Republike, zamenjava splošne klavzule o pristojnosti z »specifičnimi pristojnostmi, ki jih zakon dodeljuje na ravni skupnosti«. Ta zakonodaja je del širšega procesa decentralizacije, ki je bil začel med predsedovanjem Françoisu Hollandu, z namenom okrepitve pristojnosti regij in javnih sodelovalnih ustanov. Zakon je bil razglašen 7. avgusta 2015 in objavljen v Uradnem listu 8. avgusta 2015. Ključni ukrepi zakona so se nanašali na krepitev regionalnih pristojnosti, racionalizacijo teritorialne organizacije in konsolidacijo lokalnih oblasti, zagotavljanje regionalne solidarnosti in enakosti, preprečevanje digitalnega razkoraka in izboljšanje preglednosti ter finančne odgovornosti lokalnih oblasti.

okolja, boju proti učinku tople grede z nadzorom in racionalno rabo energije ter izboljšanju kakovosti življenja. V oblikovanje ali razvoj teh politik lahko vključijo javnost v skladu s postopki, določenimi v členu L. 131-1 Zakonika o odnosih med javnostjo in upravo. Občine, departmaji in regije so institucionalni okvir za udeležbo državljanov v lokalnem življenju in zagotavljajo izražanje njegove raznolikosti (člen L1111-2). Delitev pristojnosti med občinami, departmaji in regijami ne sme nobenemu od teh organov dovoliti, da vzpostavi ali izvaja kakršno koli obliko nadzora nad drugim organom (člen L1111-3). Razdelitev pristojnosti med lokalnimi oblastmi in državo se v največji možni meri izvaja z razlikovanjem med pristojnostmi, ki so v pristojnosti države, in tistimi, ki so prenesene na občine, departmaje ali regije, tako da se vsako področje pristojnosti in ustrezna sredstva v celoti dodelijo državi, občinam, departmajem ali regijam. Odgovornost za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami, kulturo, šport, turizem, promocijo regionalnih jezikov in ljudsko izobraževanje si delijo občine, departmaji, regije in lokalne oblasti s posebnim statusom. Javne mladinske politike, ki jih izvajajo država, regije, departmaji, občine in lokalne skupnosti s posebnim statusom, so lahko predmet razprave v okviru teritorialne konference o javnem delovanju iz člena L. 1111-9-1. Ta razprava se osredotoča zlasti na povezovanje in usklajevanje teh politik med različnimi ravni lokalne samouprave in državo. Občine, departmaji in regije prednostno financirajo projekte, ki spadajo v področja pristojnosti, ki so jim dodeljena z zakonom. Odločitve, ki jih sprejme teritorialni organ o dodelitvi ali zavrnitvi finančne pomoči drugemu teritorialnemu organu, ne smejo imeti za posledico vzpostavitev ali izvajanja kakršne koli oblike nadzora nad slednjim. Te določbe se uporabljajo za odločitve, sprejete po 1. aprilu 1991. Za dodelitev finančne pomoči enega ozemeljskega organa drugemu ozemeljskemu organu ni mogoče postaviti pogojev v zvezi s članstvom upravičenega organa v obstoječem ali prihodnjem združenju, javnem organu za medobčinsko sodelovanje ali mešanem sindikatu (člen L1111-4). Teritorialni organ lahko na teritorialni organ druge kategorije ali na javni zavod za medobčinsko sodelovanje z lastnim davčnim statusom prenese vsa pooblastila ali del pooblastil, za katera je odgovoren, vključno z izvajanjem ali upravljanjem projektov strukturnega pomena za njegovo ozemlje. Javni zavod za medobčinsko sodelovanje z lastnim davčnim statusom lahko s soglasjem svojih občin članic, izraženim s soglasno odločitvijo vseh občinskih svetov, prenese na departma ali regijo vso ali del pristojnosti, ki so jo nanj prenesle občine članice, če je za to izrecno pooblaščen s svojim statutom. Pooblastila, prenesena v skladu s prejšnjim odstavkom, se izvajajo v imenu in za račun lokalnega organa ali javnega organa, ki jih je prenesel. Ta prenos je urejen s sporazumom, ki določa trajanje in opredeljuje cilje, ki jih je treba doseči, ter pogoje nadzora organa, ki je

prenesel pooblastila, nad pooblastili, ki so bila prenesena. Pogoji tega sporazuma so določeni z odlokom državnega sveta (člen L1111-8).⁸⁹

I. Pristojnosti teritorialnih skupnosti, za izvajanje katerih je potrebna podpora več teritorialnih skupnosti ali skupin teritorialnih skupnosti, se izvajajo v skladu z naslednjimi pravili:

1. Delegacije pristojnosti so organizirane v okviru sporazuma o teritorialnem usklajenem izvajanju iz V člena L. 1111-9-1;
2. Minimalni prispevek lastnika projekta, kot je določen v drugem odstavku III člena L. 1111-10, znaša 30 % skupnega zneska financiranja, ki ga zagotovijo javni organi;
3. Z izjemo operacij, vključenih v pogodbo o načrtu, sklenjeno med državo in regijo, ter pogodbo o konvergenci, lahko projekti na teh področjih pristojnosti prejmejo subvencije za naložbe in poslovanje od regije ali oddelka.

II. Regija je v vlogi vodilnega partnerja odgovorna za organizacijo skupnih ukrepov lokalnih in regionalnih oblasti ter njihovih javnih organov za izvajanje pristojnosti v zvezi z:

1. regionalnim načrtovanjem in trajnostnim razvojem;
2. varstvom biotske raznovrstnosti;
3. podnebjem, kakovostjo zraka in energijo;
4. mladinsko politiko;
5. (razveljavljeno)
6. (razveljavljeno)

⁸⁹ Razen kadar gre za nacionalne interese, lahko država s sporazumom prenese izvajanje nekaterih svojih pooblastil na lokalni organ ali javno ustanovo za sodelovanje med lokalnimi organi z lastnim davčnim statusom, ki to zahteva. Pooblastila, prenesena v skladu s tem členom, se izvajajo v imenu in za račun države. Zadevnim lokalnim organom in javnim ustanovam ne smejo omogočiti odstopanja od pravil, ki spadajo na področje uporabe zakona ali drugih predpisov. Nobena prenesena pristojnost se ne sme nanašati na državljanstvo, državljske pravice, jamstva javnih svoboščin, status in sposobnost oseb, organizacijo pravosodja, kazensko pravo, kazenski postopek, zunanjo politiko, obrambo, javno varnost in red, valuto, kredit in menjavo, ali posredovati, kadar vplivajo na bistvene pogoje za uresničevanje javne svobode ali ustavno zagotovljene pravice, ali zadevajo izvajanje nadzornih nalog, ki so z mednarodnimi obveznostmi, zakoni in drugimi predpisi Francije zaupane državi brez izrecne možnosti prenosa. Lokalni organ ali javni zavod za medobčinsko sodelovanje z lastnim davčnim statusom, ki želi izvajati pooblastilo, ki ga je prenesla država, predloži prošnjo za mnenje teritorialni konferenci za javno delovanje. Državni predstavnik v regiji posreduje zahtevo in mnenje teritorialne konference zadevnim ministrom. Če je zahteva za prenos pooblastil sprejeta, se osnutek sporazuma pošlje lokalnemu organu ali javnemu organu prosilcu v enem letu po tem, ko je bila zahteva poslana. Delegacija se določi z odlokom. Sporazum iz prvega odstavka določa trajanje, opredeljuje cilje, ki jih je treba doseči, določa sredstva, ki jih je treba uporabiti, ter pogoje za državni nadzor nad lokalnim organom ali medobčinskim javnim organom z lastnim davčnim sistemom, ki izvaja prenos. Pogoji tega sporazuma se določijo z odlokom v Conseil d'Etat (člen L1111-8-1).

7. mobilnostjo, zlasti intermodalnostjo, dopolnjevanje med načini prevoza in razvoj postaj;
8. oodporo visokošolskemu izobraževanju in raziskavam.

III. Département je v vlogi vodilnega partnerja odgovoren za organizacijo skupnih ukrepov lokalnih in regionalnih oblasti ter njihovih javnih zavodov za izvajanje pooblastil v zvezi z:

1. Socialno delovanje, socialni razvoj in pomoč pri zmanjševanju energetske revščine;
2. Osebna avtonomija;
3. Regionalna solidarnost.

Regija se z njo posvetuje pred pripravo pogodbe o načrtu, sklenjene med državo in regijo na podlagi zakona št. 82-653 z dne 29. julija 1982 o reformi načrtovanja, da bi se upoštevale posebnosti njenega ozemlja.

IV. Občina ali javni zavod za medobčinsko sodelovanje z lastnim davčnim sistemom, na katerega je prenesla svoje pristojnosti, je kot vodilni partner odgovoren za organizacijo postopkov skupnega delovanja teritorialnih organov in njihovih javnih zavodov za izvajanje pristojnosti v zvezi s:

1. trajnostno mobilnostjo;
2. organizacijo lokalnih javnih storitev;
3. prostorskim načrtovanjem;
4. lokalnim razvojem.

V. Postopke skupnega ukrepanja lokalnih in regionalnih oblasti ter njihovih združenj za izvajanje pooblastil iz točk II do IV obravnava teritorialna konferenca o javnem delovanju iz člena L. 1111-9-1⁹⁰ (člen L1111-9).

Lokalni organi lahko izvajajo »lokalne eksperimente« – gre za pravna pooblastila, ki se lokalnemu organu podelijo za izvajanje javnih politik, ki običajno ne spadajo v njegove pravne pristojnosti, na eksperimentalni osnovi ter na določenem ozemlju in v določenem časovnem obdobju. Če je poskus pozitivno ocenjen, se preizkusi prenos te pristojnosti na vse organe na isti ravni. Poleg ustave iz leta 1958 so pristojnosti, dodeljene regijam, departmajem in občinam, opisane tudi v Splošnem zakoniku o lokalnih skupnostih (Code général des collectivités territoriales). Porazdelitev pristojnosti med

⁹⁰ Člen L1111-9-1: v vsaki regiji je teritorialna konferenca za javno delovanje odgovorna za spodbujanje usklajenega izvajanja pristojnosti lokalnih in regionalnih oblasti, njihovih združenj in javnih zavodov. Teritorialna konferenca za javno delovanje lahko razpravlja in daje mnenja o vseh zadevah v zvezi z izvajanjem pooblastil in vodenjem javnih politik, ki zahtevajo usklajevanje ali prenos pooblastil med lokalnimi oblastmi in njihovimi skupinami. Morebiti bo treba usklajevati čezmejne odnose s tujimi lokalnimi organi, ki se nahajajo v bližini regije. Več gl.: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT00000670633/LEGISCTA000006135476/#LEGISCTA000006135476

različnimi ravnmi upravljanja je podrobneje opisana v številnih drugih zakonih. Ustava Francoske republike določa osnovna načela decentralizacije in avtonomije lokalnih oblasti; Zakon o decentralizaciji iz leta 1982 je prenesel številne pristojnosti s centralne vlade na regionalne in departmajske svete, medtem ko različni sektorski zakoni, določajo pristojnosti regionalnih svetov na področjih, kot so izobraževanje, promet, kultura in okolje.

S spremembo ustave iz leta 2003 je Francija tako postala decentralizirana republika; v skladu z »načelom subsidiarnosti« naj bi lokalne oblasti izvajati pristojnosti, ki jih je mogoče najbolje izvajati na ravni njihovih pristojnosti. Zato (in zaradi več desetletij regionalnega načrtovanja) Francija nima edinstvene in vseobsegajoče strategije regionalnega razvoja. Svoje javne politike teritorializira s pogodbami med državo in regijo za sedemletno obdobje. Večina sredstev je bila v zadnjem krogu (2014–2020) namenjena multimodalnim projektom: promet in okoljski/energetski prehod, sledilo je visokošolsko izobraževanje in raziskave. Pogodbe prispevajo tudi k izvajanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov na podeželskih in mestnih območjih. **Generalna komisija za teritorialno enakost** (CGET) je enota za dolgoročno načrtovanje, ki deluje v okviru vlade in je podrejena **ministru za teritorialno kohezijo in odnose z lokalnimi oblastmi**. Pomaga vladi pri zmanjševanju ozemeljskih neenakosti in pri podpori teritorialnega razvoja. V ta namen enota spremlja vladne politike, mobilizira mreže in državljane, analizira pomembne trende, prilagaja vladne politike in izvaja ukrepe regionalnih politik načrtovanja skupaj z lokalnimi akterji in državljani. Področja delovanja so medresorska: dostop do zaposlitve, zdravstvenega varstva in javnih storitev; socialna kohezija; digitalno vključevanje; pomoč mobilnosti; gospodarska privlačnost; ekološki in digitalni prehodi; oživljanje ranljivih območij in prikrajsanih mestnih središč. V Senatu je bil predstavljen predlog zakona, s katerim naj bi velik del CGET in nekaterih njenih partnerjev prenesli na **nacionalno agencijo za teritorialno kohezijo**.⁹¹ Na regionalni ravni

91 Francoska nacionalna agencija za kohezijo ozemelj (*Agence nationale de la cohésion des territoires*) ali ANCT si prizadeva za krepitev zmogljivosti in lokalnih skupnosti ter omogočanje oblikovanja, razvoja in izvajanja projektov in dejavnosti na področju zaposlovanja, mobilnosti, digitalnih veščin ter digitalnega prehoda in preobrazbe. Agencija je bila ustanovljena po združitvi Urada generalnega komisarja za enakost ozemelj, agencije Epareca in nekdanje nacionalne digitalne agencije z namenom povečati učinek vladnih in javnih ukrepov na tem področju ter omogočiti sodelovanje med lokalnimi, regionalnimi in nacionalnimi organi za uspešnost teritorialnih projektov. Agencija deluje kot tovarna projektov za lokalno skupnost in omogoča dostop do virov, ki jih državljani, delovna sila, oblikovalci politik in druge družbene skupine potrebujejo za izvajanje projektov z uspešnimi rezultati. Viri med drugim vključujejo tehnično in finančno inženirsko vodenje, usposabljanje in podporo, partnerstva, nepovratna sredstva in možnosti financiranja. Ob upoštevanju obstoječih razlik na lokalni in regionalni ravni francoska Nacionalna agencija za kohezijo ozemelj začenja izvajati ciljno usmerjene ukrepe, da bi družbi omogočila sodelovanje v digitalnem gospodarstvu ter podjetja in posameznike pripravila na prihodnje izzive, ki jih prinašajo digitalni in zeleni prehod ter demografske spremembe. Poleg tega je ANCT dejavna pri razvoju različnih inovativnih podpornih programov, ki spodbujajo sodelovanje med javnimi uslužbenci

vsaka regija pripravi regionalni načrt za prostorsko načrtovanje, trajnostni razvoj in ozemeljsko enakost (SRADDET). Ta načrt običajno povzema regionalne prostorske in teritorialne stanje, pripravi se poročilo o vplivih na okolje in določi regionalno strategijo in cilje. Poleg tega vsaka regija pripravi tudi regionalni načrt za gospodarski razvoj, inovacije in internacionalizacijo (SRDEII), ki opredeljuje petletno strategijo vsake v smislu podpore podjetjem, inovacijam in privlačnosti območja. Francija je leta 2013 ustanovila **skupni odbor države in regij za vodenje kohezijske politike**. Odbor se med intenzivnimi fazami pogajanj sestane v povprečju vsake tri mesece. Sopedredujeta mu minister za kohezijsko politiko in predsednik *Régions de France* (predstavnika organa francoskih regij). Odbor združuje vse regionalne izvoljene predstavnike in glavna ministrstva ter omogoča sprejemanje ključnih odločitev o izvajanju sredstev EU na podlagi skupne agende in predhodne tehnične analize. Z vzpostavitvijo upravljanja v partnerstvu se je obravnavala potreba po usklajevanju, ki izhaja iz novih zakonov o decentralizaciji, s katerimi je bilo na regije preneseno upravljanje Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), 35 % Evropskega socialnega sklada (ESS) in polovica Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (ESPR) za obdobje 2014–2020. Kohezijsko politiko, ki je glavna evropska naložbena politika (približno 2 % vseh javnih naložb), zato v Franciji izvajajo predvsem regionalni organi.⁹²

iz različnih departmajev in izvoljenimi predstavniki ter so namenjeni prepoznavanju morebitnih težav in krepitevi teritorialne kohezije. <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/organisations/french-national-agency-cohesion-territories-anct>

92 <https://euauditors.medium.com/complementarity-between-the-rrf-and-cohesion-eu-public-policy-governance-in-france-3694ab57a869>

EVOLUCIJA REGIONALNEGA RAZVOJA: OD PRAVIČNOSTI DO KONKURENČNOSTI

Globalizacija trgovine in gospodarskih dejavnosti postavlja regionalna gospodarstva vse bolj pod vprašaj z vidika njihovega prilagajanja in ohranjanja konkurenčnih prednosti. Po eni strani se razlike v uspešnosti med regijami in znotraj njih povečujejo, stroški ohranjanja kohezije pa naraščajo; po drugi strani pa hitre tehnološke spremembe, širitev trgov in večja uporaba znanja ponujajo tudi nove priložnosti za lokalno-regionalni razvoj. Tovrstne priložnosti zahtevajo nadaljnje naložbe v poslovno okolje, reorganizacijo dela in proizvodnje ter nadgradnjo znanj, spretnosti ter okoljskih izboljšav. Tekom zadnjih desetletij se je namreč okrepila vloga politik, katerih cilj je izboljšati konkurenčnost regij s spodbujanjem uporabe endogenih, notranjih virov. S ciljem boljšega odzivanja na različne priložnosti in izboljšanjem učinkovitosti politik glede na potrebe regij, je treba v skladu s tem oceniti tudi vertikalno porazdelitev moči med različnimi nivoji oblasti ter decentralizacijo virov in pristojnosti. Javni organi morajo ponovno pretehtati trenutne izzive, preučiti strukture in načine dela, oceniti paradigme, ki so jih izvajali v zadnjih letih ter identificirati nove trende in z njimi povezane možnosti.

Sprememba paradigme politike regionalnega razvoja. Regionalna politika se je v večini držav članic OECD začela izvajati v petdesetih in šestdesetih letih prejšnjega stoletja; šlo je za obdobje razmeroma močne gospodarske rasti, fiskalne ekspanzije in nizke brezposelnosti. Glavna cilja regionalne politike sta bila večja pravičnost in uravnotežen razvoj v obdobju hitre industrializacije, ki so jo spremljale vse večje regionalne razlike. Predpostavljalo se je, da lahko državne intervencije spremenijo pogoje povpraševanja v zao-

stalih regijah. Glavni ukrepi so bili prerazporeditev bogastva s finančnimi transferji nacionalnih držav, ki so jih spremljale obsežne javne naložbe, zlasti v manj razvite regije. V sedemdesetih in zgodnjih osemdesetih letih prejšnjega stoletja so zaporedni gospodarski pretresi in spremembe v svetovnem gospodarstvu povzročili geografsko koncentracijo brezposelnosti v številnih državah članicah OECD, zato se je regionalna politika hitro razvijala, da bi se soočila s tem novim izzivom. Osredotočila se je na zmanjševanje razlik v dohodku in infrastrukturi ter na zmanjševanje razlik v zaposlovanju. Teoretična predpostavka, ki je vodila politiko, je bila, da lahko javna politika spremeni pogoje ponudbe (predvsem s spreminjanjem dejavnikov proizvodnih stroškov s pomočjo proizvodnih subvencij in spodbud) ter da s tem vpliva na odločitve o lokaciji industrije v zvezi z obstoječimi podjetji in novimi naložbami. To je povečalo poudarek na podpori podjetjem, bodisi s podpiranjem tekočih dejavnosti ali s privabljanjem novih delovnih mest in naložb na področja z veliko brezposelnostjo. Od povojnega obdobja do konca osemdesetih let prejšnjega stoletja se je regionalna politika pretežno osredotočala na regionalno pomoč za naložbe in infrastrukturno podporo, pri čemer so bili politični posegi močno usmerjeni na določena (pogosto zaostala) območja. Tudi v EU je bila kohezijska politika do osemdesetih let prejšnjega stoletja osredotočena predvsem na razvoj infrastrukture. Teoretična predpostavka, ki je utemljevala regionalne politike, je bila, da proces približevanja (konvergence) ni vedno zagotovljen s tržnimi mehanizmi. Kljub dolgotrajnim državnim prizadevanjem se regionalne razlike niso bistveno zmanjšale; ob vse večji globalizaciji, decentralizaciji in proračunskih obremenitvah od osemdesetih let prejšnjega stoletja so večje količine sredstev za regionalne programe postala nevzdržne v obdobju zaporednih gospodarskih recesij, vsesplošne višje stopnje brezposelnosti in vse večjega pritiska na javne izdatke. Kot odziv na takšna stanja se je klasični argument o tržnih neuspehih dopolnil z argumentom, da so bile neuspešne tudi javne politike, kar je klicalo po novem pristopu k oblikovanju politik. Regionalna politika se je iz skupine posegov, ki temeljijo na subvencijah od zgoraj navzdol za zmanjševanje regionalnih razlik, razvila v širše politike, namenjene izboljšanju regionalne konkurenčnosti. Nacionalne vlade v prizadevanjih za nacionalno ali regionalno konkurenčnost in uravnotežen nacionalni razvoj vse bolj dajejo prednost regionalni rasti pred prerazporeditvijo sredstev. Instrumenti teritorialnega razvoja so postali širši, tudi na območjih podpore ter se prilagodili zahtevam posameznih regij. Tak politični pristop vključuje tudi vse večji trend decentralizacije na regionalne ravni. Regionalni strateški programi so zato postali pomembnejši, kar odraža splošni premik politike k podpori že omenjenega endogenega (notranjega) razvoja in poslovnega okolja, ki temelji na regionalnih potencialih in zmogljivostih ter si prizadeva

spodbujati pobude, usmerjene v inovacije. V primerjavi s prejšnjimi pristopi, v katerih je prevladovala osrednja država, so postali pomembnejši pristopi upravljanja na več ravneh, ki vključujejo nacionalne, regionalne in lokalne uprave ter druge zainteresirane strani (npr. zasebne akterje in neprofitne organizacije). Boljše prepoznavanje soodvisnosti sektorskih politik in učinkov na regije je olajšalo tudi sodelovanje medsektorskih politik. Po obdobju, ko je bila regionalna politika obrobna, je postala osrednji element politike tudi v državah članicah OECD. Celovite regionalne politike vse bolj veljajo za dopolnilo nacionalnim gospodarskim in strukturnim politikam, saj pomagajo ustvarjati rast v regijah. Sprememba paradigme politike regionalnega razvoja tako vključuje nove cilje, novo geografsko območje, novo upravljanje in nove instrumente politike, kot to prikazuje spodnja tabela.

Tabela 8: Sprememba paradigme politike regionalnega razvoja

	Stara paradigma	Nova paradigma
Prepoznavanje težav	Regionalne razlike v dohodku, infrastrukturnih zmogljivostih in zaposlovanju	Pomanjkanje regionalne konkurenčnosti, premalo izkoriščen regionalni potencial
Cilji	Pravičnost prek uravnoteženega regionalnega razvoja	Konkurenčnost in pravičnost
Splošni politični okvir	Časovna kompenzacija lokacijskih pomanjkljivosti zaostalih regij, odzivanje na pretrese (npr. propad industrije) (reakcija na težave)	Uporaba premalo izkoriščenega regionalnega potenciala z regionalnim načrtovanjem (proaktivno za potencial)
– pokritost teme	Sektorski pristop z omejenim nizom sektorjev	Integrirani in celoviti razvojni projekti s širšo politiko pokritosti področja
– prostorska orientacija	Namenjeno regijam, ki zaostajajo v razvoju	Osredotočenost na vse regije
– enota za politično posredovanje	Upravna območja	Funkcionalna območja
– časovna dimenzija	Kratkoročna	Dolgoročna
– pristop	Pristop »ena velikost za vse«	Kontekstualno specifičen pristop (pristop temelječ na prostoru)
– fokus	Eksogene naložbe in prenosi	Endogene lokalne prednosti in znanje
Instrumenti	Subvencije in državne pomoči (pogosto za posamezna podjetja)	Mešane naložbe za mehak in trd kapital (poslovno okolje, trg dela, infrastruktura)
Akterji	Centralna država	Različni nivoji države, različni deležniki (javni, zasebni, NVO-ji)

Vir: OECD 2010, str. 13.

Številne države so novo paradigmo vključile v svoje politične cilje, čeprav njeno izvajanje še vedno povzroča kar nekaj težav. Spremenjenih političnih izjav niso vedno spremljale tudi spremembe v političnih instrumentih. V teh primerih so bile spremembe večinoma retorične, brez večjih učinkov v resničnem svetu.

Razlikovanje med politikami, ki temeljijo na stari paradigmi, in politikami, ki temeljijo na novi paradigmi, rezultira tudi v drugačnem načinu upravljanja. Stari tok politik se izvaja od zgoraj navzdol, temelji na pomoči, je usmerjen v naložbe in je namenjen določenim problemskim regijam, novi tok politik pa se izvaja z državnim sodelovanjem na več ravneh, temelji na programih in je namenjen celotni državi (Yuill et al., 2008). Politike stare paradigme, ki pomoč usmerjajo v tradicionalne problemske regije, na splošno ostajajo pomembne, kot je razvidno iz nekaterih držav (npr. Finske, Nemčije in Italije). Zaradi pritiskov globalizacije in trendov decentralizacije so nove paradigme regionalnih politik sčasoma nekoliko nadomestile tradicionalne regionalne politike oziroma so jim bile dodane. Z drugimi besedami, pristop, ki temelji na programih in se osredotoča na *upravljanje*, je postal glavni tok regionalne politike. Obseg dejavnosti, ki jih obravnava regionalna politika, se je razširil, ko so bili raziskani novi načini spodbujanja gospodarske rasti. Regionalnih gospodarstev namreč ni mogoče spodbujati le s posebno infrastrukturno podporo, temveč tudi z ukrepi za spodbujanje podjetništva in inovacij, izobraževanja in usposabljanja, kulture in okolja. Cilj je izkoristiti potencial endogenih prednosti in lokalnih omrežij, ki so značilna za posamezno območje.

Regionalne politike so postale bolj proaktivne in usmerjene v prihodnost, namesto da bi se le odzivale na obstoječe težave. Danes se v večini držav članic OECD regionalne politike ne ukvarjajo več le z izzivi, s katerimi se soočajo nazadujoče regije, ampak tudi s potencialom rasti, ki temelji na regionalnih prednostih v vseh regijah. Širši tematski obseg in osredotočenost regionalnih prednosti sta zahtevala izboljšano strukturo upravljanja med ravnmi oblasti in med sektorji. Vse več držav priznava, da so *mesta* gonilo rasti, ter upošteva poseben položaj mest in mestnih politik. Od leta 2009 npr. nacionalna politika urbanega razvoja v Nemčiji združuje več programov financiranja, ki zagotavljajo javno infrastrukturo na urbanih območjih, da bi okrepili urbane strukture in mesta kot gonilno silo regionalnega gospodarstva. Švica je leta 2001 spremenila ustavo in začela izvajati zvezno politiko aglomeracij, da bi izboljšala opremljenost in konkurenčnost mestnih središč in aglomeracij. Poleg tega imajo nekatere države dobro razvite okvire za metropolitanske uprave. V Italiji zakonodajni odlok 267/200 in zakon 42/2009 urejata ustanavljanje metropolitanskih mest (*città metropolitane*) za izboljšanje upravnega usklajevanja med velikimi mesti in manjšimi občinami v njihovem zaledju. V Turčiji so bile ustanovljene večje občine za metropole,

kot sta Istanbul in Izmir. Obstaja 16 metropolitanskih občin, ki pokrivajo več sestavnih občin. Metropolitanski sveti so dodatna upravna raven, ki se uporablja za usklajevanje občin, ki jih sestavljajo. V drugih primerih imajo prestolnice ali velika mesta poseben status in pristojnosti. Na primer Dunaj, glavno mesto Avstrije, ima status dežele. Regija glavnega mesta Bruselj (Belgija) ima regionalne in pokrajinske pristojnosti. Berlin, Bremen in Hamburg (Nemčija) so samostojne dežele, imenovane mestne države. Vloga centralne vlade se ne zmanjšuje, temveč na novo opredeljuje (OECD, 2010).

Čeprav je osrednja država v večini primerov še vedno pomemben vir financiranja in pristojnosti za regionalni razvoj, se njena vloga pri oblikovanju in izvajanju večjih posegov v regionalni razvoj zmanjšuje, saj so sistemi regionalne politike odprti za širši krog udeležencev. Vloga centralne vlade je namesto tega vse pomembnejša za zagotavljanje krovnega okvira za politike regionalnega razvoja. Z drugimi besedami, center je zdaj odgovoren za pripravo okvira ali smernic in nadzor nad mehanizmi usklajevanja, v okviru katerih se lahko oblikuje in izvaja regionalna politika. V EU se je vloga osrednjih vlad kot strateških akterjev povečala, saj morajo oblikovati nacionalne strateške referenčne okvire (NSRO), ki so strateške smernice za uporabo strukturnih skladov EU, ki jih morajo upoštevati vse regije. Nacionalna ministrstva in agencije vse pogosteje delujejo kot »koordinatorji in partnerji« pri regionalnem razvoju. V okviru nove paradigme politik regionalnega razvoja se vloga centralne vlade ne zmanjšuje, temveč na novo opredeljuje.

Čeprav v večini primerov osrednja vlada ostaja pomemben vir financiranja in pooblastil za regionalni razvoj, se njena vloga pri oblikovanju in izvajanju večjih posegov v regionalni razvoj zmanjšuje, saj so sistemi regionalne politike odprti za širši krog udeležencev. Namesto tega je vloga centralne vlade vse pomembnejša za zagotavljanje krovnega okvira za politike regionalnega razvoja – center je zdaj odgovoren za pripravo okvira ali smernic ter nadzor nad mehanizmi usklajevanja, v okviru katerih se lahko oblikuje in izvaja regionalna politika. Nacionalna ministrstva in organi vse pogosteje delujejo kot koordinatorji in partnerji pri regionalnem razvoju. V okviru novejših politik regionalnega razvoja je vloga centralnih vlad v:

- spodbujanju doseganja soglasja in skladnosti med regijami in sektorji, vključno z opredelitvijo ciljev, časovnih okvirov in prostorskih okvirov;
- zbiranju in analizi podatkov in informacij ter usklajevanje razprav in zbirk podatkov o potrebah in priložnostih: omogočanje dialoga med oblikovalci politik;
- razvoju pravnih, davčnih in upravnih okvirov: okviri ali »velika pravila«, ki obvladujejo kompleksnost, pluralnost in zapleteno hierarhijo, značilno za večino načinov usklajevanja;

- »pritožbeni instanci« za spore med sektorji in regijami: vključno s prevzemanjem politične odgovornosti za končno odločitev, zlasti v primeru neuspešnega upravljanja;
- prizadevanju za uravnoteženje razlik v moči med sektorji, regijami in nivoji upravljanja: za pravilno delovanje celotnega sistema upravljanja lahko in mora nacionalna vlada pomagati šibkejšim subjektom vzpostaviti strategije za krepitev zmogljivosti (vključno z usposabljanjem, ki ga zagotavlja osrednja vlada);
- vrednotenju in spremljanju rezultatov politike: odpravljanje informacijskih vrzeli in izboljšanje kakovosti odločanja akterjev na vseh ravneh oblasti.

Za razširitev pokritosti regionalne politike je potrebno usklajevanje širšega kroga nacionalnih vladnih služb, katerih dejavnosti vplivajo na regionalni razvoj. Vrednost horizontalnega upravljanja je poudarjena z vse večjim priznavanjem soodvisnosti in interakcij med različnimi področji politike. Sektorske politike so lahko razdrobljene in jih vodijo ozki cilji, ki morda ne upoštevajo širšega političnega konteksta. Horizontalno upravljanje lahko potencialno izboljša dodeljevanje virov in zagotavljanje storitev, saj omogoča bolj celostne pristope k upravljanju politik (OECD 2010, str. 24).

Horizontalno upravljanje ima lahko več oblik. Ena izmed njih je i) oblikovanje usklajevalnih struktur, kot so medresorski odbori in komisije. Gre za enega izmed najpreprostejših sistemov horizontalnega upravljanja, saj temelji na obstoječi vladni strukturi. ii) Ustanovitev ali prestrukturiranje ministrstev in oddelkov, z namenom oblikovanja ministrstev s širokimi odgovornostmi in pristojnostmi, ki zajemajo tradicionalno ločene sektorje. iii) Strateško načrtovanje in programiranje, vključno s sporazumi, okviri in instrumenti. iv) Ustanovitev posebnih enot ali organov, ki zagotavljajo načrtovanje in svetovalno podporo, da bi pomagale zagotoviti skladnost politik med sektorji na osrednji ravni. v) Regionalni ministri. vi) Teritorialno preverjanje mehanizmov kot mehanizem, ki spremlja vladne politike, da bi preprečil njihov negativni vpliv na določene vrste ozemelj. vii) Združevanje financiranja in/ali oblikovanje doslednega in celovitega proračuna. Usklajevanje politik regionalnega razvoja na osrednji ravni je zahtevno vprašanje; večina držav nima močnih osrednjih organov, ki bi bili odgovorni za usklajevanje med različnimi resornimi ministrstvi. Usklajevalni organi so sicer pomembno orodje, vendar je moč odločanja še vedno predvsem v rokah sektorskih ministrstev, ki izvajajo politike. Čeprav je načrtovanje bolj ali manj dobro integrirano, je izvajanje lahko razdrobljeno. Zagotavljanje pravnega okvira za skupno načrtovanje in ukrepanje na področju politik samo po sebi ni privedlo do bistvenega sodelovanja med jurisdikcijami. Včasih je celostni

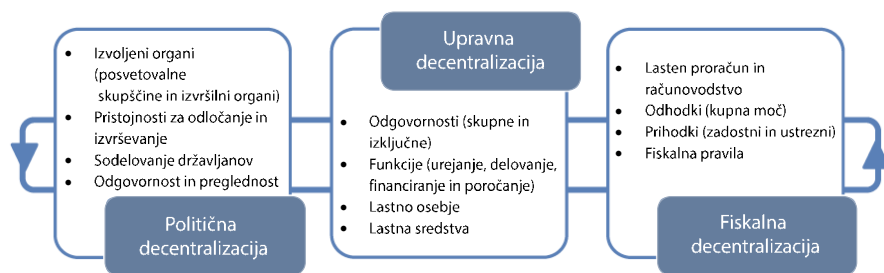
načrt le popis programov in ne orodje za izkoriščanje sinergij med programi. Za odpravo težav, povezanih s sektorskim izvajanjem, in v skladu z vse večjim pomenom, ki se pripisuje politikam regionalnega razvoja, so bili včasih za izvajanje politik odgovorni medresorski usklajevalni organi (npr. DATAR v Franciji). V povezavi s tem je treba obravnavati tudi davčne režime in kulturo sodelovanja (OECD 2010, str. 27).

Vertikalno upravljanje predstavlja upravljanje na več ravneh med nacionalno in podnacionalno ravno. Za odnos med ravnmi upravljanja (upravljanje na več ravneh) je značilna vzajemna odvisnost, saj popolna ločitev odgovornosti in rezultatov politike med ravnmi upravljanja ni mogoča: izvajanje nalog, premagovanje ovir in/ali doseganje ciljev zahteva namreč usklajevanje med vladnimi akterji. Funkcionalna kombinacija prednosti nacionalnih, regionalnih in lokalnih oblasti zahteva ureditev upravljanja na več ravneh, katere cilj je delitev odgovornosti, pooblastil, znanj in virov. To je lahko hkrati vertikalno (med različnimi ravnmi oblasti) in horizontalno (med istimi ravnmi oblasti), saj se lahko komunikacijske in usklajevalne linije za določen cilj politike križajo, pri čemer je vključenih več akterjev in zainteresiranih strani tako v javnem kot zasebnem sektorju in pri državljanih (OECD, 2009a). Pri upravljanju odnosov med ravnmi oblasti se javni akterji na vseh ravneh soočajo z vrzeli, ki so posledica dejstva, da je ena raven oblasti odvisna od druge – glede informacij, znanj, virov ali kompetenc –, ki lahko obstajajo vertikalno in horizontalno. Odpravljanje teh vrzeli⁹³ je eden glavnih izzivov upravljanja na več ravneh. Države se lahko z vsako vrzelo srečujejo v večji ali manjši meri, vendar se bodo zaradi medsebojne odvisnosti, ki izhaja iz decentralizacije in mrežne dinamike odnosov upravljanja na več ravneh verjetno soočale z več hkrati (Charbit in Michalun, 2009). Države članice OECD razvijajo in uporabljajo širok nabor mehanizmov, ki pomagajo premostiti vrzeli na področju informacij, zmogljivosti, davkov, uprave in politik, izboljšati skladnost oblikovanja politik na več ravneh ter zmanjšati razlike, ki nastanejo zaradi dodeljevanja nalog in virov: pogajanja o pogodbah ali sporazumih, s katerimi se izvajalski organi zavežejo k skupnim sklopom ciljev; prenos pooblastil na podnacionalne ravni v okviru nacionalnih okvi-

93 Obstaja pet prevladujočih vrzeli, ki izzivajo upravljanje na več ravneh: informacije, zmogljivosti, fiskalne, upravne in politične vrzeli. Informacijska vrzel: zanjo je značilna asimetrija informacij med ravnmi oblasti pri oblikovanju, izvajanju in uresničevanju javne politike. Kapacitetna vrzel: nastane, kadar je na voljo premalo človeških virov, znanja (na podlagi veščin) ali infrastrukturnih virov za izvajanje nalog, ne glede na raven vlade. Fiskalna vrzel: predstavlja jo razlika med podnacionalnimi prihodki in potrebnimi izdatki, ki jih podnacionalni organi potrebujejo za izpolnjevanje svojih obveznosti. Kaže na neposredno odvisnost od višjih ravni države glede financiranja in fiskalne zmogljivosti za izpolnjevanje obveznosti. Upravna vrzel: nastane, kadar upravne meje ne ustrezajo funkcionalnim gospodarskim območjem na podnacionalni ravni. Politična vrzel: nastane, kadar ministrstva uporabljajo izključno vertikalne pristope k medsektorski politiki (npr. energetska politika, vodna politika, mladinska politika itd.) (Charbit in Michalun 2009).

rov in sistemov načrtovanja; dekoncentracija nacionalnih odgovornosti na podnacionalno raven; skupno sodelovanje v strateških usklajevalnih odborih in partnerskih skupinah; regionalni minister; določanje ciljev in davčne spodbude; proračunski postopek; centralno-regionalna programska skupina (OECD 2010, str. 29–31).

Decentralizacija je ena izmed najpomembnejših reform v zadnjih 50 letih. Decentralizacija, ki se v različni meri izvaja v večini razvitih držav in držav v razvoju po vsem svetu, ima zaradi svoje kompleksne in sistemske narave globoke posledice. Vključevanje v proces decentralizacije vpliva na vsa področja družbe, od narave in kakovosti upravljanja, do nacionalnega bogastva in gospodarske rasti ter širše na blaginjo državljanov. Poročilo OECD iz leta 2019 z naslovom *Making Decentralisation Work: a Handbook for Policy-Makers* predstavlja enega obsežnejših pregledov trenutnih trendov v politikah decentralizacije v državah OECD in zunaj njih ter načinov za zagotavljanje uspešnosti decentralizacije. Ne smemo se spraševati, ali je decentralizacija *per se* dobra ali slaba, temveč da so rezultati decentralizacije – v smislu demokracije, učinkovitosti, odgovornosti, regionalnega in lokalnega razvoja – v veliki meri odvisni od načina oblikovanja in izvajanja decentralizacije. Iz poročila izhaja, da decentralizacija ni zdravilo za vse težave, s katerimi se lahko sooča država, in da je ne smemo obravnavati kot cilj sam po sebi. Gre za sredstvo za doseganje določenih ciljev. Empirične raziskave in primeri držav kažejo, da lahko decentralizacija prispeva k učinkovitosti javnega sektorja, demokratizaciji in politični stabilnosti. Obstajajo tudi primeri neuspešne decentralizacije, ko reforme niso bile ustrezno zasnovane in izvedene ter ko večplastna razsežnost procesa ni bila dobro razumljena. Poročilo opredeljuje deset smernic za delovanje decentralizacije in s tem prispevanje k regionalnemu in lokalnemu razvoju: transparentne odgovornosti, dodeljene različnim vladnim ravnam, zagotoviti, da so vse odgovornosti zadostno financirane, okrepiti podnacionalno fiskalno avtonomijo za povečanje odgovornosti, podpreti krepitev podnacionalnih zmogljivosti, vzpostaviti ustrezne mehanizme usklajevanja med vladnimi ravni, omogočiti in kar najboljše izkoristiti asimetrično decentralizacijo, urediti in dosledno izboljšati preglednost, izboljšati zbiranje podatkov in okrepiti spremljanje učinkovitosti ter okrepiti nacionalne politike regionalnega razvoja s sistemi izenačevanja ter zmanjševanja ozemeljskih razlik (OECD, 2019, str. 3). Poznamo več oblik decentralizacije in njenih značilnosti:

Slika 4: Politična, upravna in davčna decentralizacija

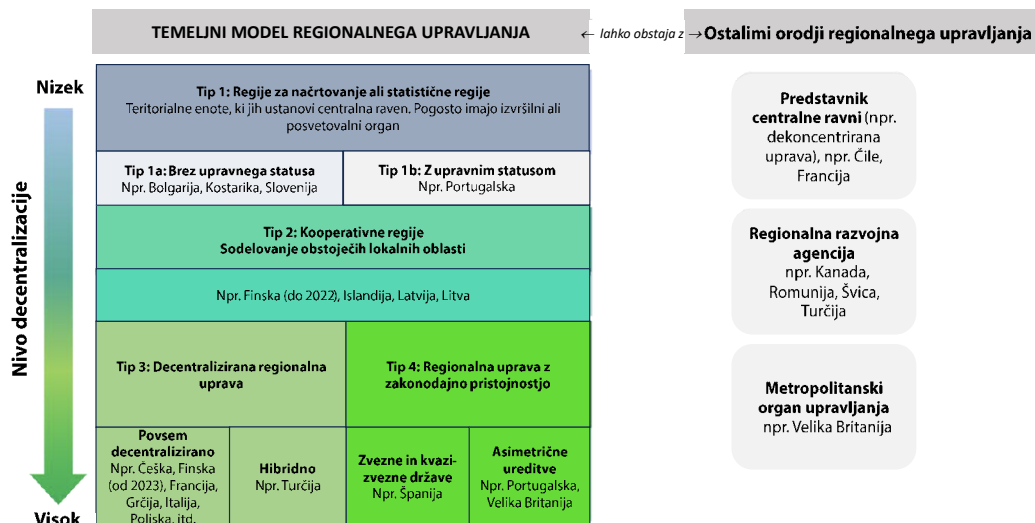
Vir: OECD, 2019, str. 32.

Stopnja prenesenih pristojnosti se med regijami razlikuje glede na geografijo, demografsko velikost, institucionalno ureditev in same pristojnosti. V zveznih državah se deželne vlade odlikujejo po visoki stopnji porabe, saj predstavljajo 35,2 % celotne javne porabe, v primerjavi z 8,7 % v enotnih državah. Da bi odražali to raznolikost in hkrati opredelili skupne značilnosti glede upravljanja, institucij, odgovornosti in financiranja, je razdeljena tipologija modelov regionalnega upravljanja, ki združuje različne modele, uporabljene v državah OECD, v naslednje štiri tipe:

1. **Regije za načrtovanje ali statistične regije:** enote, ki jih ustanovi centralna vlada za načrtovanje in/ali zagotavljanje statistike na regionalni ravni. Na splošno imajo malo pristojnosti. V nekaterih redkih primerih imajo pravni status z lastno upravo in proračunom.
2. **Kooperativne regije:** nastanejo s sodelovanjem obstoječih lokalnih organov na regionalni ravni s pravnim statusom. Njihove naloge so sicer omejene, vendar pogosto vključujejo regionalni razvoj in prostorsko načrtovanje, upravljanje sredstev EU ter druge naloge z jasnimi koristmi za celotno regijo. Običajno imajo lasten proračun, ki se financira s prispevki občin in transferji centralne vlade.
3. **Decentralizirane regionalne uprave:** samoupravne pravne osebe v unitarnih državah ali kvazifederalnih državah z izvoljenimi organi. Imajo določeno avtonomijo pri odločanju o porabi sredstev, imajo dostop do različnih virov financiranja, vključno z nepovratnimi sredstvi in subvencijami, davčnimi prihodki, uporabniškimi podatki in pristojbinami. Lahko imajo tudi dostop do najemanja posojil. Ni enega prevladujočega modela financiranja.
4. **Regije z zakonodajnimi pristojnostmi:** njihova glavna značilnost je dodelitev zakonodajnih pooblastil regionalni skupščini. Imajo velike pristojnosti, katerih vsebina je opredeljena in zagotovljena z ustavo ali podobnim instrumentom. V federalnih in kvazifederalnih državah imajo

federativne države (ali regije) v večini primerov lastno ustavo (Kanada je izjema), parlament in vlado. Regije z zakonodajnimi pooblastili obstajajo tudi v unitarnih državah, zlasti tistih, ki imajo asimetrično ureditev regionalnega upravljanja (npr. Finska, Portugalska) (OECD, 2022, str. 10).

Slika 5: Modeli regionalnega upravljanja v OECD in Evropski uniji



Vir: OECD, 2022, str. 49.

Premik politike evropskih držav k novi paradigmi, ki ga je podprla nova usmeritev Lizbonske agende. Sistematični pregled strategij za politiko regionalnega razvoja je treba redno posodablјati in nadalje razvijati. Poleg tega bi lahko v prihodnosti razvili in spremljali niz političnih kazalnikov, ki bi se lahko uporabljali v procesih odločanja. Analizirati je treba razmerja, na primer skladnost med cilji in orodji politike, upoštevati relevantna vprašanja za vzpostavitev sistema kazalnikov in njihovem izboljševanju skozi čas. Glavne točke, o katerih je treba razpravljati, so: a) Cilji sistema spremljanja: olajšati prenos znanja in izboljšati uspešnost politike regionalnega razvoja. b) Vrednote, ki jih spodbuja niz kazalnikov: katere vrednote je treba spodbujati z oblikovanjem kazalnikov? Ali naj bo v skladu z novo paradigmo regionalne politike in njenimi različnimi razsežnostmi (npr. na kraju samem, skladnost med cilji in orodji politike, proaktivni programski pristop)? c) Metoda zbiranja informacij: vključevati bi morala profile držav in vprašalnike, da bi bila količinska opredelitev kvalitativnih informacij manj subjektivna. d) Izbira kazalnikov: katere kazalnike je treba vključiti? Kako naj se v profilih držav obravnavajo manjkajoče informacije? Koristno bi bilo začeti z manjšim, manj zapletenim naborom kazalnikov, ki bi lahko služili kot osnova in bi jih bilo mogoče prilagoditi ali razširiti v naslednji fazi.

Glede na raznolikost nacionalnih kontekstov bi lahko jedro standardiziranih primerljivih kazalnikov dopolnili s kazalniki, specifičnimi za posamezne države (npr. zvezne ali unitarne). e) Združevanje: kako naj se kazalniki združujejo? Kakšno težo je treba dodeliti posameznemu kazalniku? Eksperimentalno bi lahko pripravili dva sklopa kazalnikov: kazalnike politike (v ožjem smislu) in institucionalne kazalnike. Institucionalni kazalniki: ali je država uporabila pobude za spodbujanje celovitega, medsektorski pristop k politiki regionalnega razvoja? f) Upravljanje: Koliko mehanizmov uporablja država za doseganje horizontalnega upravljanja? Koliko mehanizmov uporablja država za doseganje vertikalnega upravljanja? Ali ima država strategijo na regionalni ravni, ki jo je oblikoval decentraliziran ali dekoncentriran organ? Koliko mehanizmov uporablja država za medobčinsko sodelovanje? Katere? g) Finančni vidiki: Ali so podnacionalni prihodki države višji od povprečja OECD? Ali so podnacionalne naložbe (ali poraba) v državi večje od povprečja OECD? V nekaterih primerih sprememb ciljev politike niso spremljale spremembe instrumentov politike. Obstoja medresorskega odbora na primer ni mogoče neposredno prenesti v celovito medsektorsko oblikovanje politik. Drugo pomembno vprašanje je povezava med kazalniki politike in kazalniki uspešnosti. Zanesljive statistične informacije za spremljanje regionalnih gospodarstev (gl. npr. *Regions at a Glance OECD*) je treba povezati s kazalniki politike (OECD 2010, str. 42–43). Ekonomisti, oblikovalci politik in mednarodne organizacije so regionalni rasti pogosto posvečali manj pozornosti kot nacionalni rasti. Regionalne razlike po drugi strani kažejo, da gospodarski potencial v nekaterih regijah ni v celoti izkoriščen, kar zmanjšuje splošno nacionalno uspešnost. Regionalna gospodarska uspešnost se med regijami zelo razlikuje zaradi kombinacije medsebojno povezanih dejavnikov, kot so npr. geografija, demografija, specializacija, produktivnost, fizični in človeški kapital, infrastruktura in inovacijska sposobnost. Če naj bi bila po prevladujoči teoriji koncentracija v mestih prevladujoči dejavnik gospodarske rasti, pa obratno podatki kažejo, da je precejšnje število podeželskih regij v zadnjem desetletju po rasti BDP na prebivalca preseglo mestne regije. Regije bi zato morale spodbujati lastno rast z mobilizacijo lokalnih sredstev in virov, da bi izkoristile svoje posebne konkurenčne prednosti, ne pa da so pri rasti odvisne od nacionalnih transferjev in subvencij (OECD 2009).

Pomembno je, da regije razvijajo lastne strategije za rast, ki temeljijo na njihovih endogenih potencialih, pri čemer naj se osredotočajo na spodbujanje inovacij, izboljšanje poslovnega okolja in krepitev človeškega kapitala. To pomeni, da je treba podpirati regionalne strategije, ki omogočajo specifične pristope k razvoju, prilagojene posameznim značilnostim in prednostim regij, namesto da bi se zgolj zanašale le na zunanje subvencije in podpore. Kritična komponenta za dolgoročno regionalno rast je tudi krepitev znanj in

veščin lokalnega prebivalstva, kar vključuje vlaganje v izobraževalne sisteme in poklicno usposabljanje, prilagojeno potrebam lokalnih gospodarstev in podpiri inovativne dejavnosti ter podjetništva. Zlasti v bolj oddaljenih in podeželskih regijah je razvoj človeškega kapitala ključen za povečanje njihove konkurenčnosti. Razvoj ustrezne infrastrukture, vključno s prometno in digitalno poveztivostjo, je bistvenega pomena za krepitev gospodarskih dejavnosti v regijah. Regije z dobro razvito infrastrukturo imajo boljše možnosti za privabljanje novih naložb in širjenje gospodarskih dejavnosti. Zato je treba posebno pozornost nameniti vlaganju v ključne infrastrukturne projekte, ki izboljšujejo dostopnost do trgov in storitev. Uspeh regionalne politike je tesno povezan s sposobnostjo regij, da sprejemajo nove tehnologije in inovacije. Regionalne inovacijske politike morajo spodbujati sodelovanje med akademskimi institucijami, podjetji in lokalnimi oblastmi, da bi se pospešil prenos znanja in tehnologije. Povečanje naložb v raziskave in razvoj je ključni dejavnik, ki lahko pripomore k večji konkurenčnosti regij. Z vedno večjo pozornostjo, ki se namenja podnebnim spremembam in okoljskim izzivom, je pomembno, da regionalne politike vključujejo tudi trajnostne razvojne cilje. To vključuje spodbujanje rabe obnovljivih virov energije, izboljšanje energetske učinkovitosti ter zmanjševanje negativnih vplivov na okolje. Poleg tega lahko trajnostno naravnani razvoj⁹⁴ postane konkurenčna prednost regij, saj postaja skrb za okolje vedno pomembnejša za podjetja in vlagatelje. V prihodnje bo uspeh regionalnih politik vse bolj odvisen od sposobnosti regij, da se *prilagodijo* hitrim spremembam v globalnem gospodarstvu, hkr-

⁹⁴ Na Vrhcu Organizacije združenih narodov o trajnostnem razvoju je bila septembra 2015 sprejeta Agenda 2030 za trajnostni razvoj. Ta uravnoteženo združuje tri razsežnosti trajnostnega razvoja – ekonomsko, socialno in okoljsko – in jih prepleta med 17 cilji trajnostnega razvoja (Sustainable Development Goals – SDGs). Agenda 2030 je univerzalna; njene cilje bo treba doseči do leta 2030 in jih bodo morale uresničiti vse države sveta. Trajnosten razvoj pomeni izkoreninjenje revščine, zmanjšanje neenakosti in spodbujanje trajnostnega upravljanja naravnih virov in ekosistemov ter trajnostne, vključujoče in pravične gospodarske rasti. Torej, gre za razvoj, ki zadovoljuje potrebe sedanje generacije, ne da bi pri tem ogrozil zmožnost prihodnjih generacij, da zadovoljijo svoje potrebe. Za doseganje trajnostnega razvoja je ključno uskladiti tri ključne elemente: gospodarsko rast, socialno vključenost in varstvo okolja. Ti elementi so med seboj povezani in vsi so bistveni za blaginjo posameznikov in družb. Svetovni voditelji so se na to pot zavezali s sprejetjem ciljev trajnostnega razvoja na zgodovinskem vrhu Združenih narodov (ZN) leta 2015. Sedemnajst (17) ciljev trajnostnega razvoja (tj. odprava revščine, odprava lakote, zdravje in dobro počutje, kakovostno izobraževanje, enakost spolov, čista voda in sanitarna ureditev, cenovno dostopna in čista energija, dostojno delo in gospodarska rast, industrija inovacije in infrastruktura, zmanjšanje neenakosti, trajnostna mesta in skupnosti ter odgovorna poraba in proizvodnja) predstavlja poziv vsem državam – revnim, bogatim in s srednjimi dohodki – k ukrepanju za spodbujanje blaginje ob hkratnem varovanju planeta. Omenjeni cilji potrjujejo, da mora odpravljanje revščine potekati vzporedno s strategijami, ki krepijo gospodarsko rast in obravnavajo vrsto družbenih potreb, vključno z izobraževanjem, zdravjem, socialno zaščito in zaposlitvenimi možnostmi, obenem pa še obravnavajo podnebne spremembe in varstvo okolja. Cilji, ki so pomembnejši kot kdaj koli prej, zagotavljajo ključni okvir za okrevanje po pandemiji COVID-19. Sedemnajst (17) ciljev, ki jih je soglasno sprejelo 193 držav, postavlja nove univerzalne standarde za razvoj, s katerimi želimo zagotoviti, da nihče ne bo zapostavljen.

ti pa ohranjajo lastno identiteto in konkurenčne prednosti. Integracija horizontalnih in vertikalnih mehanizmov upravljanja ter krepitev sodelovanja med različnimi ravni oblasti in sektorji bosta ključni za izboljšanje učinkovitosti regionalnega razvoja. Poleg tega bodo morali oblikovalci politik še naprej razvijati kazalnike, ki bodo pomagali ocenjevati uspešnost regionalnih politik in podpirati nadaljnjo decentralizacijo, pri čemer bodo morali upoštevati specifične kontekste posameznih regij in držav. V regijah je treba izboljšati okolje, ki omogoča skladnost politik, kohezijo, usklajevanje in sodelovanje med nacionalno in lokalno ravno, prevajanje globalnih in nacionalnih ciljev ter njihovo vključevanje v regijsko-lokalne načrte ter krepitev partnerstev za izvajanje pobud, povezanih s cilji trajnostnega razvoja. Regionalni razvoj se lahko praktično, učinkovito in uspešno izvaja le z močnimi, a hkrati fleksibilno-agilnimi institucijami in tovrstnimi sistemi upravljanja. Čeprav se regije na različnih stopnjah razvoja soočajo z različnimi omejitvami upravljanja, pomena odzivnih, vključujočih in odgovornih sistemov upravljanja za lokalizacijo ciljev regionalnega razvoja ni mogoče spregledati. Za uspešno lokalizacijo in regionalizacijo ciljev razvoja so potrebni nekateri ključni dejavniki, kot je celostna podpora javnega in zasebnega sektorja, saj pogojev, potrebnih za pospešitev izvajanja ciljev trajnostno in regionalno naravnane razvoja, sicer ne bo moč doseči.

PROBLEMATIKA PRENOSA NOVIH NALOG

Na vmesni ravni držav članic EU, kot so regije, okrožja in departmaji, so upravno politični podsistemi urejeni različno v pravnem redu vsake države. Ti sistemi sicer temeljijo na načelih MELLs, vendar so razlike med državami bolj izrazite na teh ravneh, kot pa na ravni občin. Oblikovanje širših skupnosti in prenos funkcij na te skupnosti se razlikuje glede na cilje posamezne države; oblikovanje pogosto temelji na zgodovinskih, etničnih, kulturnih in narodnostnih posebnostih, ki so pomembni elementi razvojnih zahtev pri oblikovanju regionalnih skupnosti, saj vplivajo na razmerja med državno skupnostjo in regionalnimi skupnostmi ter njihovo avtonomijo. Zaradi tega se države članice Sveta Evrope že več let dogovarjajo o skupnem dokumentu, ki bi določil posebna načela regionalne samouprave. *Regijske zadeve širšega pomena* bi bile lahko zlasti naloge zagotavljanja javnih gospodarskih in negospodarskih služb regijskega pomena; zagotavljanje z zakonom določenih nalog občin ter lokalnih javnih gospodarskih in negospodarskih služb, ki so skupne območjem več občin, vendar se je treba zavedati, da je bila kohezijska politika ustanovljena zaradi skrbi, da bi ovire za gospodarski napredek, kot so pomanjkanje inovacij, spretnosti delovne sile, infrastrukturne pomanjkljivosti in neustrezne institucije, lahko trajno omejevale rast, produktivnost ter vodile v nižji življenjski standard. Sčasoma se je finančna podpora, ki je bila sprva usmerjena predvsem v manj razvite regije, premaknila od investicij v infrastrukturo k podpori podjetništva, inovacij, zaposlovanja ter socialne vključenosti. Cilji in narava te politike so se prav tako razvili; sedaj zajema vse regije, ne glede na njihovo razvitost, hkrati pa je bolj usklajena s celotno strategijo EU. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja se je financiranje razširilo tudi na okoljske in vseevropske prometne projekte. V prvem

desetletju tega stoletja je bila kohezijska politika usmerjena v uresničevanje lizbonske in göteborgske strategije za trajnostno rast in razvoj. V novem obdobju je postala ključni del strategije Evropa 2020, z močnim poudarkom na zaposlovanju, inovacijah, trajnosti ter zmanjševanju revščine in socialne izključenosti. Postopoma se je **finančna podpora** (v finančnem okviru 2021–2027, ki zajema sedem let, je kohezijska politika ena od priorit; v tem obdobju je predvideno, da bo kohezijska politika prejela približno 30–35 % celotnega proračuna EU; kohezijska politika v tem obdobju sprostila naložbe v skupnem znesku 545 milijard EUR, od tega bo 378 milijard EUR financirala EU. Te naložbe bodo spodbujale trajno socialno-ekonomsko konvergenco, teritorialno kohezijo, socialno in vključujočo Evropo ter nemoten in pravičen zeleni in digitalni prehod),⁹⁵ povečevala.

Evropska kohezijska politika je **glavna naložbena politika** EU, namenjena vsem regijam in mestom; podpira ukrepe za ustvarjanje delovnih mest, poslovno konkurenčnost, gospodarsko rast, trajnostni razvoj in izboljšanje kakovosti življenja državljanov. Podpira evropsko solidarnost, saj je večji del sredstev namenjen manj razvitim evropskim državam in regijam. Kohezija zelo poenostavljeno predstavlja *finančna sredstva*, prek katerih se poskuša usmerjati razvoj družbe, na ravni EU predvsem na področjih, kjer EU nima neposrednih, oblastnih pristojnosti. Neposredna primerjava pristojnosti, ki bi bile podobne pokrajinskim in bi jih izvajale razvojne regije, predvsem sveti regij, tako ni enostavna, saj jim manjka operativno-izvršilnih, tj. implementacijskih in oblastnih pristojnosti, kar je razvidno iz naslednjega podglavlja. Gre namreč le za dodeljevanje in kontrolo finančnih sredstev, ne pa drugih dejavnosti, gre (le ali predvsem) za projektno naravnano delo, ki ga izvajajo nosilci projektov, ne pa državni, javni organi.

10.1 Regionalni razvojni program, dogovor za razvoj regije

Regionalni razvojni program je temeljni strateški, programski in razvojni dokument na regionalni ravni, ki za posamezno programsko obdobje (ki je enako obdobju vsakokratne finančne perspektive EU) opredeljuje prioritete na gospodarskem, socialnem, izobraževalnem, javno-zdravstvenem, prostorskem, okoljskem in kulturnem področju regije. Na podlagi ocene stanja opredeljuje razvojne prednosti regije, razvojno vizijo in strateške cilje, razvojne prioritete ter finančni okvir za izvedbo programa. Gre za enega izmed dokumentov (ob strategiji razvoja Slovenije, državnem strateškem

⁹⁵ V obdobju hitrih sprememb, ki jih narekuje zeleni in digitalni prehod, so za Slovenijo ključnega pomena ukrepi v smeri večje odpornosti gospodarstva in družbe, izkoriščanja novih priložnosti ter pospešitve prehoda v visoko produktivno, nizkoogljično in krožno gospodarstvo, s končnim ciljem kakovostnega življenja za vse. Temu bodo namenjena evropska kohezijska sredstva v obdobju do leta 2027, z možnostjo koriščenja do leta 2029, v višini 3,2 milijarde evrov.
<https://evropskasredstva.si/evropska-kohezijska-politika/>

prostorskem aktu, programu državnih razvojnih prioritet in investicij, programskih dokumentih na mednarodni in državni ravni, območni razvojni programi ter dogovori za razvoj regij), s katerim se načrtuje regionalna politika. Vlada s strategijo razvoja Slovenije in strategijo prostorskega razvoja Slovenije določi cilje in usmeritve za pripravo regionalnih razvojnih programov. ZSRR-2 v 13. členu določa vsebino Regionalnega razvojnega programa (RRP), ki zajema strateški in programski del. Strateški del vsebuje analizo regionalnih razvojnih potencialov, opredelitev ključnih razvojnih ovir in prednosti regije, razvojne cilje in prioritete regije v programskem obdobju ter določitev razvojne specializacije regije. Programski del pa vsebuje programe za spodbujanje razvoja v regiji s časovnim in finančnim ovrednotenjem ter določi sistem spremljanja, vrednotenja in organiziranosti izvajanja regionalnega razvojnega programa. Pri pripravi RRP sodelujejo predstavniki razvojnih institucij:

- človeški viri: zavodi za zaposlovanje, študentki zavodi, nevladne organizacije, univerza, fakultete, višje in visokošolske institucije, šolski centri, razvojno izobraževalni centri, predstavniki občin idr.;
- gospodarstvo: gospodarska zbornica, območne obrtno podjetniške zbornice, podjetniški inkubatorji, predstavniki gospodarskih ustanov in predstavniki občin idr.
- podeželje s kmetijstvom: kmetijsko gozdarska zbornica, zavod za gozdove, lokalne akcijske skupine, izobraževalne institucije, predstavniki občin idr.;
- turizem, naravna in kulturna dediščina: zavodi, krajinski parki, organizacije za upravljanje in marketing destinacije, turistična zveza, predstavniki turističnega gospodarstva, izobraževalne institucije, predstavniki občin idr.;
- okolje in prostor: komunalna podjetja, podjetja s področja energetike in zelene mobilnosti, institucije, ki načrtujejo prostorsko ter infrastrukturno izvajanje, predstavniki občin idr.;
- kakovost življenja: socialne in zdravstvene institucije ter zavodi, humanitarne organizacije, zavodi, predstavniki občin idr..

Pri pripravi RRP je vključevanje, sodelovanje in obveščanje javnosti ključnega pomena; gre namreč za dokument, ki predstavlja širši regijski konsenz. Vodilno vlogo oziroma koordinacijo priprave, usklajevanja, spremljanja in vrednotenja RRP skladu z ZSRR-2 opravlja regionalna razvojna agencija (RRA). Skladno z Uredbo o regionalnih razvojnih programih je za spremljanje izvajanja regionalnega razvojnega programa odgovoren razvojni svet regije, ki sprejema letna in končno poročilo o izvajanju RRP regije. Letno poročilo je predloženo ministrstvu najkasneje v treh mesecih po koncu kole-

darskega leta, končno poročilo pa v šestih mesecih po poteku programskega obdobja. V skladu z določili ZSRR-2 se regionalni razvojni program uresničuje z dogovorom o razvoju regije, ki ga skleneta ministrstvo in razvojni svet regije in velja do izteka obdobja trajanja vključenih projektov ali nadomestitve z novim dogovorom za razvoj regije. Gre za izvedbeni akt, s katerim se določijo ključni regijski in sektorski projekti za premagovanje razvojnih ovir v regiji ter viri financiranja. Dogovor za razvoj regije vsebuje povzetek regionalnega razvojnega programa s predstavitvijo razvojne specializacije regije, strateških razvojnih ciljev regije ter prioritet in ukrepov; opis meril za izbor in postopka izbora regijskih projektov; seznam regijskih projektov, razvrščenih po prioriteti s podatki o nosilcih, imenih projektov ter finančno oceno posameznih projektov in zbirnika po virih sredstev; vsebinska predstavitev najpomembnejših projektov.

»Izvršni vlogi podobno« implementacijsko sredstvo po ZSRR-2 je »dogovor za razvoj regije« (DRR), kot dvostranski izvedbeni akt (med MKRR in razvojnim svetom razvojne regije), s katerim se uresničuje regionalni razvojni program tako, da se določijo ključni regijski in sektorski projekti za premagovanje razvojnih ovir ter viri financiranja,⁹⁶ pri čemer imajo prednost pri uvrščanju v dogovor projekti za doseganje razvojne specializacije razvojne regije. Po 15. členu ZSRR-2 se razvojni program uresničuje z DRR, ki ga skleneta ministrstvo in svet in velja do izteka obdobja trajanja vključenih projektov ali nadomestitve z novim dogovorom za razvoj regije. DRR podpišeta predsednik sveta in minister. Pri pripravi DRR se upošteva načelo skladnega razvoja vseh območij v regiji. DRR vključuje regijske projekte in sektorske projekte; upoštevati mora usmeritve ter javnofinančne in časovne okvire za pripravo programskega proračuna države ter že sprejete proračune države in občin. Postopek priprave DRR se začne po sprejetju RRP s povabilom ministrstva razvojnemu svetu regije za pripravo in podpis DRR. Na podlagi povabila pripravi RRA osnutek dogovora za razvoj regije, ki vključuje regijske in sektorske projekte ter ga pošlje ministrstvu. Predlog projekta za uvrstitev v dogovor RRA preveri glede izpolnjevanja pogojev in točkuje po merilih. Ministrstvo seznanjeno z osnutkom dogovora pristojna ministrstva ter organizira in vodi usklajevanje med razvojno regijo in pristojnimi ministrstvi, ki se opredelijo o regijskih projektih prek teritorialnega razvojnega dialoga. V okviru teritorialnega razvojnega dialoga pridobi ministrstvo od pristojnih ministrstev predloge dodatnih sektorskih projektov po razvojnih regijah, ki uresničujejo program pristojnega ministrstva za doseganje ciljev na njego-

⁹⁶ Projekti, za katere se predvideva sofinanciranje iz sredstev Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike, so lahko obravnavani po postopku neposredne potrditve operacij v skladu z Uredbo o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16, 69/16 – popr., 15/17, 69/17, 67/18, 51/21 in 208/21).

vem delovnem področju in tudi pomembno vplivajo na uresničevanje razvojnih prioritet v regiji. Do predloga sektorskega projekta, ki ga predlaga pristojno ministrstvo, se opredeli razvojni svet regije tako, da opredeli njegov pomen za doseganje ključnih razvojnih ciljev regije in ga vključi oziroma ne vključi v dopolnjen osnutek dogovora za razvoj regije. Regijski in sektorski projekti se uvrščajo v dogovor za razvoj regije s soglasjem razvojnega sveta regije, pristojnega ministra in ministra. Projekti iz dogovora se razvrščajo po prioriteti in izvajajo v skladu z razpoložljivimi proračunskimi sredstvi. Po izvedenem postopku se sredstva lahko dodelijo brez javnega razpisa z neposredno sklenitvijo pogodbe. RRP je kot zapisano temeljni strateški, programski in razvojni dokument na regionalni ravni, ni pa pravni akt, ki bi imel zavezujočo naravo. V upravnopravnem smislu gre za materialni akt obveščanja, s katerim svet regije obvesti MKRR o nameravanem razvoju regije. RRP kot materialni akt obveščanja in DRR domnevno kot akt poslovanja, nimata neposredne in splošne, pravno zavezujoče moči; prvi sicer nastane na pravni podlagi, ki pa nima neposredno učinkujočih pravnih posledic, drugi pa naj bi bil⁹⁷ zavezujoč le za njuna podpisnika, tj. dotični svet regije in MKRR, a le v smislu »dogovora za izvedbo projektov«, tj. da si bosta obe strani prizadevali za izvedbo projektov, vključno z vsemi postopki, ki jim predhodijo ali sledijo. Prenos državnih ali občinskih pristojnosti se ne more umestiti v omenjena dokumenta (RRP in DRR), ki nimata splošno zavezujoče narave in veljata različno za različne regije. V tem delu ne bi bil potreben le prenos javnih pooblastil z zakonom ali na njegovi podlagi, pač pa bi bil *potreben zakon ali sprememba zakona, ki bi omenjene pristojnosti določila za vse razvojne regije na enak način.*

10.1.1 Problematika RRP in DRR

V programskem obdobju 2021–2027 ima regionalna politika štiri splošne cilje, s katerimi bo krepila razvojne moči regij na podlagi lastnih razvojnih potencialov in globalnih priložnosti. Usmerjeni so na: (i) izboljšanje kakovosti življenja v vseh regijah, (ii) razvojno dohitevanje evropskih regij, (iii) zmanjšanje regionalnih razvojnih razlik in (iv) mednarodno medregionalno povezovanje in sodelovanje.⁹⁸ Pomemben cilj v doseganju skladnejšega regionalnega razvoja je zmanjšanje notranjih razlik v regijah, med občinami in geografskimi območji, na kar se nanaša tretji cilj regionalne politike.

⁹⁷ Dogovori o razvoju regije namreč med uvodnimi določbami ugotavljajo da »uvrščenoost projektov in sklenjen dogovor za razvoj regije še ne pomeni, da so finančna sredstva za izvedbo le teh odobrena in ne predstavlja nastopa pravnih učinkov sofinanciranja vključenih projektov iz sredstev državnega proračuna Republike Slovenije«.

⁹⁸ Cilji, usmeritve in instrumenti regionalne politike ter strateška izhodišča prostorskega razvoja za pripravo regionalnih razvojnih programov 2021–2027. (2019). Ljubljana: Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Delovni zvezek UMAR glede ciljev regionalne politike Slovenije v obdobju 2021–2027⁹⁹ ugotavlja, da je »zmanjšanje zaostanka za sosednjimi regijami, ki se nanaša na drugi cilj regionalne politike, za marsikatero regijo lažje dosegljivo kot približevanju povprečju EU. Slednje je dolgoročni razvojni cilj Slovenije, temu pa naj bi sledile tudi regije. Vendar je zaostanek za povprečno evropsko razvitostjo v marsikateri regiji prevelik in cilj prezahteven [...] medregionalne razlike v mednarodni primerjavi v Sloveniji niso velike, so pa kljub temu tudi te za Slovenijo pomembne, ker vplivajo na uspešen razvoj celotne države. Indeks razvojne ogroženosti (IRO) kaže, da v razvoju izstopata predvsem dve regiji, (osrednjeslovenska v pozitivno smer, kjer je vrednost IRO najnižja in pomurska v negativno smer, kjer je vrednost IRO najvišja), med ostalimi regijami pa so razlike manjše. V zadnjih petih letih so se vrednosti kazalnikov, ki sestavljajo IRO, v večini regij izboljšale, vendar bolj v bolj razvitih regijah, tako da se medregionalne razlike niso zmanjšale. Še večje so razlike na nižji teritorialni ravni, kar predstavlja oviro bodočega razvoja. Obmejna problemska območja (OPO) zaostajajo v razvoju kljub več desetletnim prizadevanjem za pospešitev njihovega razvoja. Za ta območja je pomembno predvsem, da se ohranja njihova vitalnost, saj so demografska gibanja zelo zaskrbljujoča. Zaradi nizke rodnosti in migracij v druge regije Slovenije in v tujino upada delež mladega prebivalstva. Perifernost, slabšo dostopnost, ter pomanjkanje storitev splošnega pomena pa lahko izboljša sodobna informacijska in komunikacijska infrastruktura, ki lahko deloma nadomesti tudi pomanjkanje delovnih mest z delom na daljavo«. ¹⁰⁰ »Poleg oblikovanja realnih, kvantificiranih in merljivih ciljev sta sestavni del razvojnega procesa tudi spremljanje in vrednotenje razvoja. Dosedanje celovito vsebinsko spremljanje področja regionalnega razvoja je pomanjkljivo. ZSRR-2 ne določa več, da se pripravi samostojna strategija regionalnega razvoja in tudi ne zahteva obvezne priprave poročil, ki bi celostno obravnavala učinke horizontalnih ukrepov in stanje na področju regionalne politike. Posledično se tudi ni oblikoval celovit sistem za spremljanje regionalnega razvoja. Cilji regionalne politike z vodilnimi in dopolnilnimi kazalniki za spremljanje, ki so predstavljeni v tem delovnem zvezku, so ob kazalnikih spremljanja na projektni ravni v razvojnih regijah, primerna osnova za oblikovanje celovitega in poenotenega sistema spremljanja strateških ciljev regionalne politike na regionalni in nacionalni ravni, kar bi bilo potrebno tudi sistemsko urediti«. ¹⁰¹

99 Janja Pečar, Cilji regionalne politike Slovenije v obdobju 2021–2027, Zbirka Delovni zvezki UMAR Delovni zvezek 3/2020, letnik XXIX, Ljubljana, oktober 2020. https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2020/DZ3_2020.pdf

100 Prav tam, str. vi, vii.

101 Prav tam, vii.

Problem RRP in DRR z vidika enakopravnosti vseh regij je lahko neenakomerna porazdelitev sredstev in razvojnih projektov med regijami. V nekaterih primerih se lahko zgodi, da so nekatere regije privilegirane in prejmejo več sredstev in priložnosti za razvoj, medtem ko druge regije ostajajo zapostavljene in imajo omejene možnosti za napredek. To lahko privede do povečanja razlik med regijami v gospodarskem, socialnem in infrastrukturnem razvoju. Manj razvite regije se lahko soočajo s pomanjkanjem investicij, zmanjšanimi možnostmi za razvoj podjetništva in zaposlovanja, slabšo dostopnostjo do javnih storitev, kot so zdravstvena oskrba, izobraževanje in prometna infrastruktura. Poleg tega lahko neenakopravnost med regijami vpliva tudi na migracijske tokove, saj ljudje iz manj razvitih regij iščejo boljše možnosti za življenje in delo v bolj razvitih. To lahko privede do depopulacije manj razvitih regij, kar še poslabša njihov razvojni položaj. Nekaj potencialnih problematičnih vidikov predstavlja *neenakomerna porazdelitev sredstev* (če se večina sredstev nameni razvoju določenih regij, lahko druge, manj zastopane regije občutijo zanemarjanje in pomanjkanje podpore), *politične preference* (odločitve o financiranju in podpori posameznih regij so lahko včasih pod vplivom političnih agend ali lobiranja, kar lahko vodi v neenakomeren razvoj ali zanemarjanje določenih regij), *kratek rok* (pogosto so RRP zasnovani za kratkoročne cilje, kar pomeni, da dolgoročne potrebe in vizija razvoja regije morda niso upoštevane), *pomanjkanje vključenosti* (če lokalne skupnosti ali deležniki niso vključeni v proces načrtovanja in odločanja, regionalni razvojni programi morda ne bodo odražali dejanskih potreb in želja ljudi), *konkurenca med regijami* (namesto sodelovanja in skupnega pristopa k razvoju lahko regije tekmujejo med seboj za omejena sredstva, kar lahko povzroči nesodelovanje ali neproduktivno rivalstvo), *nejasni kriteriji* (če kriteriji za dodeljevanje sredstev niso jasni, pregledni in objektivni, se lahko pojavijo obtožbe o pristranskosti in nepravičnosti v postopku dodeljevanja sredstev), in *nezadostna evalvacija* (če ni rednega in temeljitega vrednotenja učinkovitosti regionalnih razvojnih programov, je težko oceniti njihov dejanski vpliv in prilagoditi strategije za boljše rezultate v prihodnje).

Za uspešno izvajanje RRP in DRR je pomembno zagotoviti transparentnost, vključenost, jasno strategijo in redno evalvacijo, da se zagotovi enakopravnost in pravičnost za vse regije. Pomembno je, da RRP in dogovori za razvoj regije upoštevajo potrebe in zmožnosti vseh regij ter zagotavljajo enakopravno porazdelitev sredstev in projektov. To bi lahko (teoretično) dosegli z upoštevanjem posebnosti vsake regije, izvajanjem strategij za zmanjšanje regionalnih razlik in spodbujanjem sodelovanja med regijami. Prav tako je pomembno zagotoviti odgovornost pri porabi sredstev ter omogočiti sodelovanje lokalnih skupnosti pri oblikovanju in izvajanju RRP. V praktičnem

smislu so vedno prisotne posebnosti vsake regije z vso njihovo raznolikostjo in (ne)učinkovitostjo.

10.2 Razvojni svet regije

Razvojni svet regije (v nadaljnjem besedilu: svet) je (le) *organ usklajevanja razvojnih pobud in razvojnih interesov v regiji*;¹⁰² ne deluje torej kot organ odločanja v smislu poseganja v pravice in obveznosti posameznikov in skupin; ne gre torej za pokrajinski svet kot najvišji organ odločanja o zadevah v okviru pristojnosti, ki bi jih imela pokrajina. Najbližje operativno-izvršni vlogi na ravni regije je *regionalna razvojna agencija* (RRA), ki jo izbere svet regije za opravljanje nalog iz 18. člena ZSRR-2 (splošne razvojne naloge na regionalni ravni) za programsko obdobje z javnim razpisom. Za izvedbo drugih razvojnih nalog države, ki se na regionalni ravni opravljajo v javnem interesu (19. člen), se izvede postopek javnega razpisa, na podlagi katerega pristojni minister podeli javno pooblastilo izbrani pravni osebi, ki izkaže usposobljenost za opravljanje teh nalog, če ni z zakonom, ki ureja posamezno nalogo, določeno drugače. Med merili javnega razpisa se upoštevajo izkušnje in usposobljenost za izvajanje nalog. Pooblaščen pravna oseba se vključi v regijsko razvojno mrežo. Razvojni svet regije je le eden izmed organov (poleg sveta regije in razvojnega sveta kohezijske regije), ki *per se* ni pravna oseba, kakor to tudi nista ostala dva organa.

RRA prav tako ni mogoče enačiti npr. s predsednikom pokrajine, ki je izvršilni organ pokrajinskega sveta, ki opravlja izvršilno funkcijo v pokrajini ter predstavlja in zastopa pokrajino. Predsednika pokrajine izvoli pokrajinski svet izmed svojih članov. Predsednik je poklicni funkcionar. Opravljanje njegove funkcije ni združljivo z opravljanjem druge funkcije v državnih in občinskih organih in z opravljanjem nalog javnega uslužbenca. Predsednik je tudi predstojnik pokrajinske uprave in odgovarja za njeno delo pokrajinskemu svetu. RRA v kadrovskem, finančnem in operativnem smislu ni mogoče enačiti s pokrajinsko upravo. Vprašanje je, če bi lahko področne (in *per se* različne) RRA lahko izvajale širše pristojnosti razvojnih regij.

Člani sveta regije so – za razliko od pokrajinskega sveta, ki ga navadno sestavljajo iz članov, ki jih s *svobodnim in tajnim glasovanjem na podlagi splošne in enake volilne pravice* volijo volivci s stalnim prebivališčem na območju pokrajine – predstavniki občin, ter predstavniki gospodarskih, obrtnih in drugih zbornic in združenj s področja gospodarstva v regiji in predstavniki nevladnih organizacij v regiji. Zaradi večjih, širših pristojnosti sveta regije, bi verjetno

¹⁰² Svet (12. odstavek ZSRR-2) vodi in usmerja pripravo regionalnega razvojnega programa in ga sprejme, na področju regionalnega razvoja sodeluje z regijami drugih držav, sklepa dogovore za razvoj regije, sodeluje v teritorialnem razvojnem dialogu, spremlja izvajanje regionalnega razvojnega programa in dogovorov za razvoj regije in opravlja druge naloge v skladu s tem zakonom.

»trpela« legitimizacijska vloga sveta, saj njegovi predstavniki¹⁰³ niso izvoljeni na način, kot so to navadno predstavniki pokrajinskega sveta. Pristojnosti je treba določiti z zakonom (120. člen URS); če bi le-te posegale v pravice in obveznosti oseb, je treba slednje zaradi ustavne določbe 87. člena, določiti prav tako z zakonom. Zaradi materialno in procesno večje, pomembnejše, oziroma invazivnejše vloge sveta regije bi bilo smiselno imenovanje članov zaostri v smeri volitev ali vsebinskih kriterijev članstva, seveda v odvisnosti od števila novih pristojnosti oziroma njihovih vsebin. Razvojni svet regije je organ usklajevanja razvojnih pobud in razvojnih interesov v regiji; to konec koncev izhaja tudi iz imena »svet« in njegovih nalog. Po 12(3). členu ZSRR-2 »mora odločitev sveta o regionalnem razvojnem programu in dogovoru za razvoj regije naknadno potrditi svet regije, ki ga sestavljajo vsi župani v regiji in predsednik sveta samoupravne narodne skupnosti v regiji, kjer živita italijanska ali madžarska narodna skupnost. Delo sveta regije ureja poslovnik, ki ga sprejme svet regije z dvotretjinsko večino«. Razvojni svet regije, svet regije, in razvojni svet kohezijske regije kot organi odločanja glede razvojnih odločitev na ravni (kohezijske) regije, kot nestalna telesa, sestavljena iz neprofesionalnih, tj. v teh organih nezaposlenih članov, *niso* primerni za permanentno izvajanje storitev, ki bi lahko imele ne le regijski pomen, pač pa tudi pomen za življenje prebivalcev regije. Primernejša je stalna oblika določene pravne osebe.

Pravna oseba je oblika organizacije, ki ima pravno subjektiviteto in je sposobna opravljati posle ter pridobivati pravice in dolžnosti. Nasprotno pa nestalno telo nima pravne subjektivitete. Razlogi, zaradi katerih je pravna oseba lahko bolj primerna za opravljanje poslov, so: 1. ločen pravni subjekt (pravna oseba je ločena od svojih ustanoviteljev in ima svoje premoženje, obveznosti, pravice in dolžnosti. To pomeni, da je odgovornost pravne osebe omejena na njeno lastno premoženje in ne na osebno premoženje ustanoviteljev), 2. kontinuiteta (pravna oseba obstaja neodvisno od svojih ustanoviteljev. Če ustanovitelj umre ali se odloči izstopiti iz podjetja, pravna oseba še vedno lahko nadaljuje z opravljanjem poslov; pravne osebe, kot so družbe, imajo običajno dolgoročno perspektivo in obstoj, kar zagotavlja stabilnost in trajnost v poslovanju), 3. finančna stabilnost (pravna oseba ima boljše možnosti za pridobivanje fi-

103 Število predstavnikov občin v svetu mora biti enako številu predstavnikov gospodarstva. Število predstavnikov nevladnih organizacij ne sme biti večje od polovice in ne manjše od četrte števila predstavnikov občin. Število članov sveta in sestavo določi svet regije z dvotretjinsko večino vseh članov. Vsakemu območju upravne enote v regiji je treba zagotoviti najmanj enega člana sveta. Kandidate za predstavnike občin predlaga občinski svet izmed izvoljenih občinskih funkcionarjev. Kandidate za predstavnike gospodarstva in nevladnih organizacij predlagajo njihovi organi oziroma organi zbornic in nevladnih organizacij, ki imajo sedež v regiji. Glasuje se za skupno listo, ki jo predlaga svet regije in je potrjena, če je zanjo glasovala večina občinskih svetov, ki predstavljajo večino prebivalcev vseh občin v regiji. Mandat sveta je enak programskemu obdobju. Člana sveta, ki med mandatom preneha izpolnjevati pogoje za imenovanje v svet po tem zakonu, svet zamenja, ko zamenjavo predlaga organ, ki je člana predlagal. Mandat nadomestnega člana traja od sprejema sklepa do izteka mandata sveta.

nančnih sredstev kot posameznik. Lahko pridobiva posojila, izdaja delnice ali se vključuje v druge načine financiranja, ki so lahko potrebni za razvoj in rast podjetja), 4. omejena odgovornost (lastniki pravne osebe imajo omejeno odgovornost za obveznosti in dolgove podjetja. To pomeni, da njihova osebna sredstva niso ogrožena v primeru, da podjetje ne uspe ali ima dolgove), 5. sposobnost sklepanja pogodb (pravna oseba ima pravno sposobnost sklepanja pogodb in sodelovanja z drugimi subjekti. To pomeni, da lahko podjetje sklepa pogodbe, zaposluje ljudi, sodeluje na trgu in izvaja druge poslovne dejavnosti), 6. jasnost vodenja (pravne osebe imajo običajno jasno določeno strukturo vodenja in upravljanja, kar lahko olajša odločanje in usklajevanje aktivnosti) in 7. pravna zaščita (pravna oseba ima jasno določene pravice in obveznosti ter je sposobna sklepati pogodbe, vlagati tožbe in biti tožena. Pravna oseba lahko lastnikom (npr. delničarjem v korporaciji) zagotovi zaščito osebnega premoženja pred poslovnimi dolgovi ali odgovornostjo). Seveda obstajajo primeri, ko je nestalno telo primernejše za opravljanje določenih vrst poslov, na primer ko gre za osebne storitve, umetniško ustvarjanje ali svetovalne dejavnosti. Kljub temu, glede na gornje razloge, pravna oseba ponuja več prednosti in varnosti za opravljanje različnih vrst poslov.

10.3 Regionalna razvojna agencija

Regionalna razvojna agencija (RRA) je po ZSRR-2 (za razliko od organov odločanja) pravna oseba v večinski javni lasti, ki opravlja splošne razvojne naloge v razvojni regiji. Čeprav naj bi bile RRA subjekti spodbujanja regionalnega razvoja, se postavlja vprašanje sposobnosti RRA za spodbujanje razvoja (spreminjajoča institucionalna ureditev, pomanjkanje nekaterih podpornih inštrumentov, znanja in izkušenj, ponekod kadrovska nezadostnost, močni lokalni vplivi na delovanje RRA). Čeprav bi iz besedne zveze »regionalna razvojna agencija« skleпали, da gre za javno agencijo po Zakonu o javnih agencijah,¹⁰⁴ temu *ni* tako: tretji odstavek 20. člena ZSRR-2 zahteva le, da mora biti (med ostalimi pogoji) RRA pravna oseba v večinski javni lasti.

Iz evidence RRA vpisanih v evidenco na MGRT za programsko obdobje 2021-2027¹⁰⁵ je tako razvidna pestra institucionalna oblika: RRA so javni zavod (gl. številke 1., 4., 5., 8., 9. in 12. v tabeli spodaj), družba z omejeno odgovornostjo (št. 2., 3., 6., 7. in 10) ter zavod (št. 11). Iz evidence izhaja, da gre za tri različne institucionalne oblike, ki morajo poleg ZSRR-2, slediti tudi področnim zakonom, ki urejajo specifično institucionalno obliko (npr. d.o.o = ZGD, javni zavod = ZZ, ZJF, zavod = ZZ), zaradi česar vse nimajo pravno-enakih izhodišč, organov, njihovih pristojnosti, nalog, pravic in dolžnosti.

¹⁰⁴ Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C.

¹⁰⁵ <https://podatki.gov.si/dataset/evidenca-regionalnih-razvojnih-agencij>

Razvojna regija	Ime in naslov subjekta, direktor	Telefon, elektronski naslov, spletni naslov
1. Pomurska	Razvojni center Murska Sobota Development Centre Murska Sobota, Kardoševa ulica 2, 9000 Murska Sobota Direktor: Bojan Kar * nosilna institucija ¹⁰⁶	T: +386 (0)5 908 11 40 E: info@rcms.si I: https://www.rcms.si/
2. Koroška	RRA KOROŠKA regionalna razvojna agencija za Koroško regijo d.o.o. Meža 10, 2370 Dravograd Direktorica: Karmen Sonjak	T: +386 (0)59 085 190 E: info@rra-koroska.si I: http://www.rra-koroska.si/si/
3. Savinjska	RASR, Razvojna agencija savinjske regije d.o.o. Ulica XIV. divizije 12, 3000 Celje Direktorica: Bojana Stopinšek ** nosilna institucija	T: +386 (0)3 589 40 82 E: razvojna.agencija@rasr.si I: http://www.rasr.si/si/
4. Zasavska	Regionalna razvojna agencija Zasavje Kolodvorska cesta 2, 1410 Zagorje ob Savi Direktor: Jani Medvešek	T: +386 (0)8 384 95 00 E: info@rra-zasavje.si I: http://www.rra-zasavje.si
5. Posavska	Regionalna razvojna agencija Posavje Cesta krških žrtev 2, 8270 Krško Direktorica: mag. Nataša Šerbec	T: +386 (0)7 488 10 40 E: agencija@rra-posavje.si I: http://www.rra-posavje.si
6. Jugovzhodna Slovenija	Razvojni center Novo mesto, Svetovanje in razvoj, d.o.o. Podbreznik 15, 8000 Novo mesto Direktor: Franci Bratkovič	T: +386 (0)7 33 72 980 E: info@rc-nm.si I: https://www.rc-nm.si/
7. Gorenjska	BSC, poslovno podporni center, d.o.o., Kranj Cesta Staneta Žagarja 37, 4000 Kranj Direktor: Rok Šimenc	T: +386 (0)4 28 17 230 E: info@bsc-kranj.si I: https://www.bsc-kranj.si/
8. Goriška	Posoški razvojni center Trg tigrovcev 1, 5220 Tolmin Direktor: Simon Škvor *** nosilna institucija	T: : +386 (0)5 384 15 00 E: info@prc.si I: https://www.prc.si/
9. Primorsko-notranjska	RRA Zeleni kras, d.o.o. Prečna ulica 1, 6257 Pivka Direktor: mag. Boštjan Požar	T: +386 (0)5 721 22 40 E: info@rra-zk.si I: https://www.rra-zk.si/
10. Podravska	Regionalna razvojna agencija za Podravje - Maribor Pobreška cesta 20, 2000 Maribor Direktor: Uroš Rozman **** nosilna institucija	T: +386 (0)2 333 13 00 E: info@rra-podravje.si I: https://www.rra-podravje.si/
11. Obalno-kraška	Regionalni razvojni center Koper Centro regionale di sviluppo Capodistria Ulica 15. maja 19, 6000 Koper-Capodistria Direktor: Giuliano Nemarnik	T: +386 (0)5 66 37 580 E: info@rrc-kp.si I: https://www.rrc-kp.si/si/
12. Osrednje-slovenska	Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije Tehnološki park 19, 1000 Ljubljana Direktorica: mag. Lilijana Madjar	T: +386 (0)1 306 19 02 E: info@rralur.si I: https://rralur.si/

¹⁰⁶ Po 20(5). členu ZSRR-2 kadar več pravnih oseb v večinski javni lasti na podlagi sklepa sveta skupno opravlja splošne razvojne naloge v regiji, lahko skupaj izpolnijo pogoje iz druge in tretje alinee tretjega odstavka tega člena. Naziv RRA uporablja nosilna institucija, odločbe o vpisu v evidenco pa izda ministrstvo za posamezen del vsem sodelujočim institucijam.

RRA je osrednja institucija za izvajanje regionalne politike na ravni razvojne regije. Vsaka razvojna regija ima le eno RRA. Med temi razvojnimi institucijami so precejšnje razlike v kadrovske zasledbi, v storitvah in v pravnoorganizacijski obliki. Naziv RRA skladno z ZSRR-2 uporablja nosilna institucija. Sodelujoče institucije, ki prav tako opravljajo splošne razvojne naloge, so tudi vpisane v evidenco RRA.¹⁰⁷

¹⁰⁷ * Pomurska razvojna regija:

- Razvojna agencija Sinergija d.o.o., Pospeševanje razvoja, Kranjčeva ulica 3, 9226 Moravske Toplice
- Prleška razvojna agencija, GIZ, Prešernova ulica 2, 9240 Ljutomer,
- PORA, razvojna agencija Gornja Radgona, Trg svobode 12, 9250 Gornja Radgona,
- Zavod za turizem in razvoj Lendava - Turisztikai és Fejlesztési Közintézet Lendva, Čentiba, Lendavska cesta 19, 9220 Lendava – Lendva.

** Savinjska razvojna regija:

- Razvojna agencija Savinjsko-šaleške regije, d. o. o., Savinjska cesta 2, 3331 Nazarje,
- Razvojna agencija Savinja, Ulica heroja Staneta 3, 3310 Žalec,
- Razvojna agencija Sotla, Aškercev trg 24, 3240 Šmarje pri Jelšah,
- Razvojna agencija Kozjansko, Ulica skladateljev Ipavcev 17, 3230 Šentjur,
- Simbio, družba za ravnanje z odpadki d.o.o., Teharska cesta 49, 3000 Celje.

*** Goriška razvojna regija:

- RRA Severne primorske Regijska razvojna agencija d.o.o. Nova Gorica, Trg Edvarda Kardelja 3, 5000 Nova Gorica,
- Regijska razvojna agencija Rod Ajdovščina, Vipavska cesta 4, 5270 Ajdovščina,
- Idrijsko-Cerkljanska razvojna agencija d.o.o. Idrija, Mestni trg 1, 5280 Idrija.

**** Podravska razvojna regija:

- Znanstveno-raziskovalno središče Bistra Ptuj, Slovenski trg 6, 2250 Ptuj,
- Razvojna agencija Slovenske Gorice, d.o.o., Trg osvoboditve 9, 2230 Lenart v Slovenskih goricah,
- Javna razvojna agencija občine Ormož javna agencija, Vrazova ulica 9, 2270 Ormož.

PRISTOJNOST, JAVNO POOBLASTILO, PRENOS NALOG

Pristojnost, naloga, pooblastilo in prenos nalog so pravni pojmi, ki nimajo vedno enakega ali jasnega pomena, zato velja previdnost pri njihovi uporabi. Pristojnost pomeni 1. delovno področje državnega organa ali 2. pravico in obveznost oblastnega organa, da odloča v zadevah na določenem področju, na določeni stopnji, na določenem območju, v določenem časovnem obdobju ali v zadevah, ki se nanašajo na določene osebe. Javna naloga je naloga, ki je neposredno povezana z izvrševanjem oblasti ali varstvom javnega interesa, npr. sprejem izvedbenih predpisov, vodenje upravnih postopkov ali uradnih evidenc.¹⁰⁸ Etimološko gledano je razlika med pristojnostjo in nalogo jasnejša: pristojnost ali jurisdikcija, izhaja iz besedne zveze *iuris dictio*, genitiv od *ius* »zakon, pravica« (glej jurist) + *dictio* »rek« (iz PIE korena *deik- »poka-zati«, tudi »slovesno izreči«). Naloga izhaja iz začetka 14. stoletja, kot »količina dela, naložena kot dajatev«, iz stare severne francoščine *tasque*, »dajatev, davek«, iz vulgarne latinščine **tasca* »dajatev, ocena«, metateza srednjeveške latinske besede *taxa*, povratna tvorba latinske besede *taxare* »vrednotiti, oceniti, oceniti«. Splošni pomen »vsako delo, ki ga je treba opraviti« je prvič zabeležen v 90. letih 15. stoletja. Pristojnost se včasih povezuje tudi s kompetenco, ki pomeni »ustrezen obseg zmogljivosti ali sposobnosti, zadostnost za spoprijemanje s tistim, kar je na voljo«.¹⁰⁹

Ker ima suverenost (*summa potestas*) le država in jo kot tako tudi vedno obdrži, lahko prenaša določene vidike te suverenosti kot oblastne (*imperium*) naloge tudi na druge pravne in fizične osebe z javnim pooblastilom (*auctoritas*), ki jih pooblaščenca (brez izrecnega pooblastila) ne morejo prenašati

¹⁰⁸ <https://isjfr.zrc-sazu.si/sl/terminologisce/slovarji/pravni>

¹⁰⁹ <https://www.etymonline.com/>

naprej.¹¹⁰ V okviru pristojnosti na določenem področju, kjer se »izreka pravo«, tj. določa pravice, obveznosti in pravne koristi za skupine ljudi ali posameznike, se torej izvajajo – na kompetenten, tj. sposoben, cilju primeren način – določene naloge (kot uradna pooblastila¹¹¹). Pristojnosti se za organe državne uprave določijo z zakonom (120. Ustave), kar velja tudi za določanje pravic in obveznosti državljanov (87. člen Ustave); katerikoli državni organ lahko torej (enostransko, oblastno, kot izraz suverenosti) določa pravice in obveznosti državljanom, če ima takšno pristojnost določeno z zakonom, četudi ne gre za organe državne uprave. Načeloma velja, da kdor podeli (javno ali zasebno) pooblastilo, ga lahko tudi prekliče in odvzame; prav tako lahko tudi sam opravlja/opravi določene naloge, za katere je sicer pooblastil nekoga drugega kot pooblastitelja, oziroma jih je prenesel na drugo osebo. Enako velja za naloge, ki so prenesene na nekoga drugega, pri čemer velja, da tako pri pooblastilu kot pri prenosu nalog, da se pristojnost za vseskozi nahaja pri njenemu izvirnemu imetniku, ki se ji pravzaprav ne more odreči.

ZSRR-2 v 19. členu določa druge razvojne naloge države, ki se na regionalni ravni opravljajo v javnem interesu¹¹² in za izvedbo katerih se izvede postopek javnega razpisa, na podlagi katerega pristojni minister podeli javno pooblastilo izbrani pravnici osebi, ki izkaže usposobljenost za opravljanje teh nalog, če ni z zakonom, ki ureja posamezno nalogo, določeno drugače. Zakon o dr-

110 *Delegata potestas non potest delegari* je načelo v ustavnem in upravnem pravu, ki v latinščini pomeni, da »ni mogoče dodatno prenesti prenesenih pooblastil«. Druga možnost je *delegatus non potest delegare* (»tisti, na katerega je preneseno pooblastilo, ne more sam tega pooblastila prenesti naprej«). Mullan, D. J. (2001). *Essentials of Canadian Law: Administrative Law*. Toronto: Irwin Law. p. 368. Pri tem načelu je govora o prenosu »oblasti, pristojnosti, posameznih nalog, zaupanja« (gl. npr. Patrick W. Duff, Horace E. Whiteside, *Delegata Potestas Non Potest Delegari: A Maxim of American Constitutional Law. Cornell Law Review*, Leto 14, št. 2, 1929), kar je posledica širokega pomena pojma »potestas«; le-ta se je prvotno nanašal na moč rimskega sodnika, da s prisilo razglasi edikte, da odobri ukrepanje strank v sodnih postopkih itd. Ta moč je v rimski politični in pravni teoriji veljala za analogno, a manjšo po vrsti kot vojaška moč. Najpomembnejši magistrati (kot so konzuli in pretorji) so imeli *imperium*, kar je najvišja oblika potestas in se dejansko nanaša na vojaško moč. Potestas je v močnem nasprotju z močjo senata in *prudentes*, ki se pogosto nanaša na rimske pravnike. Medtem ko so imeli magistrati *potestas*, so *prudentes* izvajali *actoritas*. Pravijo, da je *actoritas* izraz družbeno priznanega znanja, medtem ko je *potestas* izraz družbeno priznane moči. V rimski politični teoriji sta bili obe potrebni za vodenje *res publica* in sta se morali medsebojno obveščati'. <https://en.wikipedia.org/wiki/Potestas>

111 Gl. npr. 19. člen ZIN, pooblastila inšpektorja.

112 V regiji se opravljajo v javnem interesu tudi naslednje razvojne naloge države:

- izvajanje regijske finančne sheme,
- izvajanje regijske sheme kadrovskih štipendij,
- dejavnost upravljanja lokalnih akcijskih skupin v okviru izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, sofinancirana iz evropskih skladov,
- spodbujanje in razvoj podjetništva ter kulture inovativnosti,
- promocija regije in spodbujanje investicij v regiji,
- izvajanje regijskih programov internacionalizacije gospodarstva,
- prostorsko planiranje na regionalni ravni in
- druge podobne regijske dejavnosti, sheme in projekti po odločitvi pristojnega ministrstva po zakonu, ki določa delovna področja ministrstev, in ob soglasju ministrstva.

žavni upravi¹¹³ (ZDU-1) določa v drugem odstavku 15. člena, da ,z zakonom ali na podlagi zakona lahko v primerih iz prvega odstavka tega člena¹¹⁴ javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog pridobijo tudi druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava. Javno pooblastilo (JP) pomeni torej prenos nalog državne uprave na organizacije in posameznike izven organizacijske strukture državne uprave. Konstitutivni elementi JP so: i) podelitev z zakonom ali na podlagi zakona (uprava ne prenaša nalog sama, pač pa to stori državni zbor); ii) podelitev nedržavni organizaciji ali posamezniku; iii) prenos nalog državne uprave v različnih oblikah, npr. izdajanje splošnih aktov, odločanje v posamičnih zadevah, uporaba materialnih aktov. Nosilci JP vstopijo v isto razmerje kot organi državne uprave v odnosu do posameznih strank v postopkih (spoštovanje načela pravne države, določitev JP z zakonom terjajo načela ustavnosti, zakonitosti in delitve oblasti), zato se nosilec JP v funkcionalnem smislu, v delu izvajanja naloge, za katero ima JP enači z organom državne uprave. ZDU-1 določa v 66. členu nadzor ministrstev nad zakonitostjo pri *prenesenih* nalogah iz državne pristojnosti,¹¹⁵ v 67. členu pa še nadzor ministrstev nad primernostjo in strokovnostjo pri prenesenih nalogah iz državne pristojnosti.¹¹⁶

Pojem »prenesene naloge« je širši pojem od JP, saj se prva lahko poleg upravne naloge (kot je izdajanje posamičnih upravnih aktov, glej 66. člen ZDU-1) nanaša tudi na ne-upravne, ne-oblastne naloge, na celotno delovno področje, zadevo. Tako je po Zakonu o vojnih grobiščih (Ur. l. RS, št. 65/03, 72/09 in 32/17) varstvo vojnih grobišč v pristojnosti Republike Slovenije. Varstvo vojnih grobišč zagotavlja ministrstvo, pristojno za vojna grobišča na podlagi

113 Uradni list RS, št. 113/05 – UPB, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21, 153/22 in 18/23.

114 Javna agencija se lahko ustanovi za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije:

- če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov, ali
- če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog.

115 Ministrstva, vsako na svojem področju, opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov organov lokalnih skupnosti, kadar ti odločajo v upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti.

O pritožbi zoper posamične akte, ki jih v zadevah iz prenesene državne pristojnosti na prvi stopnji izdajajo organi lokalnih skupnosti, odloča ministrstvo, pristojno za ustrezno področje.

116 V zadevah, ki jih na organe lokalnih skupnosti prenese država, opravljajo pristojna ministrstva tudi nadzorstvo nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela.

Pri izvajanju nadzorstva iz prejšnjega odstavka lahko pristojno ministrstvo da obvezno navodilo za organizacijo služb in sistemizacijo delovnih mest za opravljanje teh nalog ter daje obvezna navodila za opravljanje nalog iz državne pristojnosti.

Pristojno ministrstvo si zagotavlja pregled nad delom organov lokalnih skupnosti pri izvrševanju nalog iz državne pristojnosti; v ta namen zahteva od organov lokalnih skupnosti poročila, obvestila, mnenja in podatke ter njihovo obvezno sodelovanje.

tega zakona, v skladu s sprejetimi mednarodnimi obveznostmi in sklenjenimi meddržavnimi sporazumi ter v skladu z veljavnimi predpisi države, v kateri se vojno grobišče nahaja. Urejanje vojnih grobišč po tem zakonu (15. člen) pomeni na podlagi registra o vojnih grobiščih: 1. pripravo in sprejem predlogov programov za urejanje vojnih grobišč, 2. priprava projektov za vzdrževanje obstoječih in urejanje novo odkritih vojnih grobišč ali za njihovo skupno ureditev, vključno s pridobivanjem potrebnih zemljišč, na katerih so evidentirana vojna grobišča in 3. priprava predlogov za zagotavljanje potrebnih finančnih sredstev za vzdrževanja in obnovo vojnih grobišč. *Urejanje vojnih grobišč opravljajo lokalne skupnosti, ki ležijo na območju upravne enote, v medsebojnem sodelovanju in na podlagi pogodbe z ministrstvom.* V pogodbi se določi obseg urejanja ter višino in rok plačila storitev. Strokovni nadzor nad urejanjem vojnih grobišč izvaja ministristvo.

Po Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ur. l. RS, št. 51/06 – UPB, 97/10, 21/18 – ZNOrg in 117/22) za ocenjevanje škode ob naravnih in drugih nesrečah ter za pripravo predlogov za odpravo njihovih posledic vlada imenuje državno in regijske komisije za ocenjevanje škode (97. člen). *Škodo ob naravni ali drugi nesreči po metodologiji na območju lokalnih skupnosti ocenjujejo tudi komisije, ki jih imenujejo župani izmed strokovnjakov po posameznih področjih. Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje krije neposredne stroške za delo komisij za ocenjevanje škode po tem zakonu, če škodo ocenjujejo v skladu z odločitvami in usmeritvami Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje. Stroški za delo komisij se obračunajo po merilih, ki jih določi minister.* Škoda ob naravni ali drugi nesreči se začne ocenjevati na podlagi odločitve Uprave Republike Slovenije za zaščito in reševanje, ki določi območje, komisije in cenilce za ocenjevanje, rok za zaključek ocenjevanja ter druga vprašanja, pomembna za celovito oceno neposredne škode v skladu s predpisano metodologijo. Ocene škode, ki jih izdelajo komisije za ocenjevanje škode v lokalnih skupnostih, pristojna ministrstva, gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije na stvareh v državni lasti oziroma jih predložijo oškodovanci neposredno, morajo potrditi regijske komisije za ocenjevanje škode v regijah, na območjih, na katerih je škoda nastala, ter državna komisija za ocenjevanje škode. Stanovanjski zakon¹¹⁷ v 161. členu določa, da registre upravnikov stavb vodi upravna enota, na območju katere je stanovanje oziroma večstanovanjska stavba, oziroma organ mestne občine (pristojni organ), vodenje registra upravnikov stavb pa se lahko prenese na posamezno lokalno skupnost (izven mestnih občin, katere imajo to nalogo določeno kot izvirno), če želi to opravljati in je za to usposobljena.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 69/03, 18/04 – ZVKSES, 47/06 – ZEN, 45/08 – ZVEtL, 57/08, 62/10 – ZUPJS, 56/11 – odl. US, 87/11, 40/12 – ZUJF, 14/17 – odl. US, 27/17, 59/19, 189/20 – ZFRO, 90/21, 18/23 – ZDU-10 in 77/23 – odl. US.

Prenesena naloga tako lahko pomeni (ožje) javno pooblastilo, lahko pa pomeni tudi (širše) izvrševanje nalog iz državne pristojnosti, ki je sicer bila državnemu organu podeljena z zakonom kot pristojnost (zaradi česar mora biti tudi prenos te naloge na lokalno skupnost biti narejen z zakonom), vendar *per se* ni oblastnega značaja, torej se z izvajanjem takšne naloge ne posega neposredno v pravice in obveznosti posameznikov ali skupin. »V zvezi s prenesenimi nalogami je treba poudariti, da ne gre za prenos državne pristojnosti, temveč za prenos *posameznih* nalog iz državne pristojnosti in še to zgolj v opravljanje, ne vsebuje pa ta prenos tudi pooblastila za urejanje (normiranje). Država mora prenos nalog urediti z zakonom in zagotoviti potrebna sredstva. Merila za prenos posameznih državnih nalog v opravljanje občinam niso določena ne v ustavi ne v zakonu, je pa treba ta prenos razumeti tudi v kontekstu besedila tretjega odstavka 4. člena MELLs, kjer gre za splošno usmeritev, naj bo izvajanje javnih nalog decentralizirano. V praksi bi do prenosa posamezne naloge prišlo zaradi njene (neposredne) povezanosti z opravljanjem (drugih) lokalnih zadev, vsekakor pa zaradi učinkovitejšega in racionalnega opravljanja. Včasih je zaslediti (napačno) enačenje pomena oz. namena 121. člena in drugega odstavka 140. člena, pa tudi drugega odstavka 141. člena ustave. Gre za enačenje izvirnega in prenesenega delokroga lokalne skupnosti, ki poleg številnih lokalnih javnih zadev vključujeta tudi opravljanje upravnih nalog, država pa podeli javno pooblastilo za opravljanje v prvi vrsti upravnih nalog različnim subjektom. Glede posameznih nalog iz državne pristojnosti, ki jih država prenese v opravljanje občinam – pod pogojem, da to stori z zakonom in hkrati zagotovi potrebna sredstva – velja širši nadzor države, kot je določen v 144. členu ustave. Ta nadzor ni le nadzor zakonitosti, temveč tudi primernosti in strokovnosti dela občinskih organov. V zvezi z državnim nadzorom, ki je po določbah MELLs in po ustavi v primeru nadzora nad izvajanjem izvirnih nalog lokalnih skupnosti omejen na nadzor nad zakonitostjo njihovega dela, je treba omeniti še nadzor računskega sodišča, ki lahko revidira poslovanje organov lokalne skupnosti kot neposrednih uporabnikov javnih sredstev ne le z vidika pravilnosti oziroma zakonitosti, pač pa tudi z vidika smotrnosti njihovega poslovanja, ta pa vključuje presojo gospodarnosti, učinkovitosti ali uspešnosti poslovanja (24. člen ZRacS-1)« (Avbelj, 2019, str. 338).

Ker institut prenesenih nalog Ustava Republike Slovenije določa le v razmerju med državo in občinami (drugi odstavek 140. člena), mestnimi občinami (drugi odstavek 141. člena) in pokrajinami (tretji odstavek 143. člena), jih je mogoče povezovati le s *samoupravo*, ki »obstoja v tem, da se neki krog poslov opravlja po ljudeh tiste organizacije, ki je na teh poslih neposredno interesirana, ne pa od centralne vlade ali od njej podrejene uprave« (Pitamic, str.

396). [Poleg omenjenih] člen 145¹¹⁸ omogoča poleg teritorialne samouprave, urejene v členih 138–144, tudi vzpostavitev funkcionalne samouprave na področjih javnih služb in na drugih področjih zadovoljevanja skupnih potreb ljudi (šolstvo, zdravstvo, zavarovanje itd.), s tem, da se država umakne deloma ali v celoti iz upravljanja takih področij (Poročevalec SRS XVI, 1990, s. 23)¹¹⁹ (Avbelj, 2019, str. 361). Ker člen 145 ustave (samouprava na področju družbenih dejavnosti) izrecno omenja »državljan«, ne pa institucije, ki bi jih ustanovila država, člen ni primeren za uporabo v povezavi z razvojnimi regijami in instituta prenesenih nalog na njih. Ker prenesene naloge iz državne pristojnosti ne predstavljajo človekovih pravic, ki jih je mogoče pojmovati širše kot jih določa ustava (peti odstavek 15. člena), in jih s tem širiti na zakonski ravni in ker je ta institut specifično določen na ustavni ravni za samoupravo, je moč ugotoviti, da je za *razvojne regije* na voljo »le« institut *javnega pooblastila*, tako iz ustavne ravni kot nekoliko drugače razumljenega javnega pooblastila iz ZLS, tj. iz ravni lokalne samouprave, kjer imajo pri izvajanju javnega pooblastila njihovi nosilci pravice in dolžnosti občinske uprave.¹¹⁹ Država bi tako lahko podelila javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog uprave razvojnim regijam z zakonom ali na njegovi podlagi, občine pa bi podelile javno pooblastilo za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine razvojnim regijam s svojim aktom (ker ZLS govori o »občinskem predpisu«, gre za odlok občinskega sveta). Iz pregleda določb ustave je ugotoviti, da slednja ne omenja regij, s tem pa tudi ne daje neposredne podlage za »funkcionalne regije«, kot to velja na primer za samoupravne lokalne skupnosti.

118 Državljeni se lahko za uveljavljanje svojih interesov samoupravno združujejo.

Državljanom se lahko z zakonom prepusti samoupravno urejanje posameznih zadev iz državne pristojnosti.

119 Od ustavnopravnega instituta javnega pooblastila je treba ločiti pooblastilo lokalnih skupnosti na podlagi 50.b člena ZLS, po katerem se z občinskim predpisom lahko določi, da se za opravljanje posameznih upravnih nalog iz izvirne pristojnosti občine podeli javno pooblastilo javnemu podjetju, javnemu zavodu, javni agenciji, javnemu skladu, drugi pravni osebi ali posamezniku. Čeprav zakon tudi za to pooblastilo uporablja izraz »javno pooblastilo«, pa ne gre za javno pooblastilo v smislu 121. člena ustave. Ne gre namreč za prenos nalog državne uprave na nedržavne subjekte, zato tudi ni zahtevano, da se to stori z zakonom ali na podlagi zakona. O podelitvi tega javnega pooblastila se lokalna skupnost odloči avtonomno. Seveda pa za akte, ki jih nosilci tega javnega pooblastila izdajo na njegovi podlagi, veljajo vse zahteve pravne pravilnosti kot za ustrezne akte organov lokalnih skupnosti (tako 1. člen ZUP izrecno poudarja, da morajo tudi ti nosilci javnega pooblastila uporabljati ZUP, kadar odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in pravnih oseb) (Pirnat v Avbelj, 2019, str. 256–257).

NOVA ZASNOVA FUNKCIONALNE REGIJE – PRAVNA SUBJEKTIVITETA

V slovenski zakonodaji ni najti pojma »funkcionalna regija«; eden od podobnih pojmov je »funkcionalno mestno območje«, ki ga naj bi bilo mogoče opredeliti v štirih korakih (Dijkstra, Poelman in Veneri, 2019): »1) opredelitev mestnega središča: sklop sosednjih območij z visoko gostoto (1.500 prebivalcev na kvadratni kilometer), z mrežnimi celicami s 50.000 prebivalci v sosednjih celicah; 2) opredelitev mesta: ena ali več lokalnih enot, ki imajo vsaj 50 % prebivalcev znotraj mestnega središča; 3) opredelitev obmestnega območja, iz kjer se vozi na delo: niz sosednjih lokalnih enot, ki imajo vsaj 15 % zaposlenih prebivalcev, ki delajo v mestu; 4) funkcionalno urbano območje je kombinacija mesta z njegovim obmestnim območjem«. Takšna opredelitev urbanih središč, mest in funkcionalnih urbanih delov temelji na *ljudeh*, saj uporablja gostoto, število prebivalcev in njihovo dnevno mobilnost. To ni opredelitev, ki bi temeljila na pozidanem območju ali morfologiji. Opredelitev funkcionalnega urbanega območja EU-OECD je povezana s »stopnjo urbanizacije« (Eurostat, 2018). Obe uporabljata enako opredelitev mesta, vendar stopnja urbanizacije razvršča preostale lokalne enote v mesta in predmestja ter podeželska območja. Obe opredelitvi sta vključeni v spremenjene evropski uredbi NUTS (Uredba (EU) 2017/2391).

Pojem »funkcionalna regija« se nanaša na območje, ki ga opredeljujejo določene *funkcionalne povezave*, ekonomske dejavnosti ali skupne značilnosti, namesto na tradicionalne geografske meje, kot so državne meje ali upravne enote. Funkcionalna regija je torej prostor, ki ga povezujejo interakcije, tokovi in dejavnosti, ki ustrezajo namenu, uporabi; poudarek funkcionalnosti sledi torej namembnosti, uporabnosti. Značilnosti funkcionalnih regij navedno vključujejo gospodarske vezi (funkcionalne regije so pogosto oblikovane

okoli gospodarskih tokov, trgovine, industrije ali drugih ekonomskih dejavnosti), infrastrukturo in povezave (skupna infrastruktura, prometne povezave in komunikacijska omrežja), skupno identiteto ali potrebe (prebivalci funkcionalne regije se lahko poistovetijo zaradi skupnih potreb, kulturnih elementov ali družbenih vplivov) ter sodelovanje in medsebojno odvisnost (funkcionalne regije temeljijo na sodelovanju in medsebojni odvisnosti prebivalcev ali podjetij znotraj območja). Primer funkcionalne regije bi lahko bil območje, kjer ljudje živijo v predmestju, vendar delajo v središču mesta, povezano z dobrim prometnim omrežjem. Ta regija bi se lahko oblikovala na podlagi funkcionalnih potreb in interakcij, kljub temu da morda ne bi imela jasnih geografskih meja ali političnih delitev. Funkcionalne regije so lahko pomembne pri razumevanju kompleksnih vzorcev urbanizacije, gospodarskega razvoja in socialne povezanosti.

Glede na določilo 6. člena ZSRR-2, po katerem je »temeljna funkcionalna teritorialna enota za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja razvojna regija, ki jo v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na kateri je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev«, je pojem »funkcionalne regije« moč neposredno enačiti z »razvojno regijo«. Regija obsega občine, ki so vključene v teritorialno enoto NUTS 3 v okviru statistične teritorialne členitve Republike Slovenije, določene z Uredbo Komisije (EU) št. 1319/2013 z dne 9. decembra 2013 o spremembi prilog k Uredbi (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS) (UL L št. 342 z dne 18. decembra 2013). Funkcionalna regija je glede na določila ZSRR-2 vzpostavljena z namenom spodbujanja skladnega regionalnega razvoja kot način medsebojnega usklajevanja države in občin pri načrtovanju regionalne politike in izvajanju nalog regionalnega razvoja, dejavnosti in opravljanje razvojnih nalog v razvojni regiji ter ukrepi regionalne politike. Gre torej za način dela, ki sedaj po obstoječi ureditvi ni »nad občinami«, ampak »med njimi«; gre za medobčinsko sodelovanje na regionalni ravni, ki pa, kot neke vrste oblika učinkovitejšega medobčinskega povezovanja, potrebuje trdnejšo upravljavsko in organizacijsko strukturo.

Pravna oseba je oblika organizacije, ki ima pravno subjektiviteto in je sposobna opravljati posle ter pridobivati pravice in dolžnosti. Nasprotno pa nestalno telo nima pravne subjektivitete. Razlogi, zaradi katerih je pravna oseba lahko bolj primerna za opravljanje poslov, so: 1. ločen pravni subjekt (pravna oseba je ločena od svojih ustanoviteljev in ima svoje premoženje, obveznosti, pravice in dolžnosti. To pomeni, da je odgovornost pravne osebe omejena na njeno lastno premoženje in ne na osebno premoženje ustanoviteljev), 2. kontinuiteta (pravna oseba obstaja neodvisno od svojih ustanovi-

teljev. Če ustanovitelj umre ali se odloči izstopiti iz podjetja, pravna oseba še vedno lahko nadaljuje z opravljanjem poslov; pravne osebe, kot so družbe, imajo običajno dolgoročno perspektivo in obstoj, kar zagotavlja stabilnost in trajnost v poslovanju), 3. finančna stabilnost (pravna oseba ima boljše možnosti za pridobivanje finančnih sredstev kot posameznik. Lahko pridobiva posojila, izdaja delnice ali se vključuje v druge načine financiranja, ki so lahko potrebni za razvoj in rast podjetja), 4. omejena odgovornost (lastniki pravne osebe imajo omejeno odgovornost za obveznosti in dolgove podjetja. To pomeni, da njihova osebna sredstva niso ogrožena v primeru, da podjetje ne uspe ali ima dolgove), 5. sposobnost sklepanja pogodb (pravna oseba ima pravno sposobnost sklepanja pogodb in sodelovanja z drugimi subjekti. To pomeni, da lahko podjetje sklepa pogodbe, zaposluje ljudi, sodeluje na trgu in izvaja druge poslovne dejavnosti), 6. jasnost vodenja (pravne osebe imajo običajno jasno določeno strukturo vodenja in upravljanja, kar lahko olajša odločanje in usklajevanje aktivnosti) in 7. pravna zaščita (pravna oseba ima jasno določene pravice in obveznosti ter je sposobna sklepati pogodbe, vlagati tožbe in biti tožena. Pravna oseba lahko lastnikom (npr. delničarjem v korporaciji) zagotovi zaščito osebnega premoženja pred poslovnimi dolgi ali odgovornostjo). Seveda obstajajo primeri, ko je nestalno telo primernejše za opravljanje določenih vrst poslov, na primer, ko gre za osebne storitve, umetniško ustvarjanje ali svetovalne dejavnosti. Kljub temu, glede na gornje razloge, pravna oseba ponuja več prednosti in varnosti za opravljanje različnih vrst poslov.

Pravno sistemske sestavine »regijske uprave« so: a) teritorialna (členitev državnega teritorija na območja razvojnih regij); b) organizacijska (opredelitev pravnega statusa razvojne regije kot osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja, ki je organizirana kot samostojni regionalno-upravni sistem z lastnimi pristojnostmi in kate-rega naloge opravlja regija neposredno in po svojih predstavniških organih) in c) funkcionalna (opredelitev lastnega delovnega področja regije, ki izraža skupne potrebe in interese njenih prebivalcev ter jih regija lahko samostojno opravlja ter ima zato zadostne vire financiranja (prenos finančnih sredstev namenjenih za opravljanje specifičnih nalog s strani do sedaj določenih organov), vključno s premoženjem, s katerim lahko sama razpolaga, pri čemer pristojni državni organi nadzorujejo zakonitost dela njenih organov. Osrednja vsebina regije sta funkcionalni del regijske uprave, ki se nanaša na naloge regije ter organizacijski, s katerim so opredeljeni organi regije ter način sprejemanja odločitev v regiji. Slednja bi lahko v okviru nalog in pooblastil izvajala v korist prebivalstva zadeve splošnega pomena, ki pospešujejo razvoj celotne regije, kot zadeve regionalnega pomena, tako v smislu sprejemanja podzakonskih splošnih in posamičnih aktov kot tudi materialnih in poslov-

nih dejanj. Po vsebini bi v ta sklop lahko umestili tudi področja zagotavljanja javnih služb regionalnega pomena, če bi bile skupne območjem več občin in bi močno presegale njihove finančne zmožnosti, saj naloge regionalnega pomena *per se* niso niti lokalnega niti državnega pomena.

Glede na pravni položaj naj bi bila (pravno in organizacijsko) nova struktura regije v enem delu podobna zvezi občin (86. člen ZLS), v drugem pa bi – kot regija *že per nomen*, tj. po svojem imenu – vsaj delno spominjala na regionalni način dela, kot ga sicer poznamo pri pokrajinah. Zveza občin kot *sui generis* oblika medobčinskega sodelovanja ni ne nadobčinska niti regionalna; še vedno gre za pristojnosti občin, za katere se občine *prostovoljno* dogovorijo, da njihovo izvajanje prenesejo na skupni organ zveze. Zveza občin torej ni nadomestilo za pokrajine, saj ni posebna samoupravna lokalna skupnost. Z namenom doseganja celovitega, enakomernega regionalnega razvoja na območju celotne države – kar je sicer bistvo kohezije – bi lahko zakon določil nov upravni sistem regije, ki bi bil v enem delu (skupna izhodišča za učinkovit regionalni razvoj) *nadreden* občinam.¹²⁰ Če vztrajamo namreč na razmerju enakovrednosti oziroma prirejenosti, so že sedaj na voljo druge oblike medobčinskega sodelovanja, med njimi tudi zveza občin, ki omogoča prenos občinskih nalog v izvajanje zvezi občin hkrati z združevanjem sredstev za izvedbo večjih investicijskih posegov, saj je samostojna pravna oseba javnega prava. »Problem« je v tem, da v praksi prostovoljni dogovori med občinami ne delujejo do mere, ki bi bila potrebna za optimalnejše delovanje regij (to smo videli že pri neuspešni ustanovitvi pokrajin, ki naj bi temeljile na prostovoljnem dogovarjanju).

Rešitve, ki opredeljujejo regionalni razvoj kot skupno odgovornost države in občin, ne omogočajo uveljavljanja širših regionalnih interesov, kar ima lahko za posledico neučinkovito ter razvojno in ekonomsko neustrezno izvajanje razvojnih funkcij. To potrjujejo tako ugotovitve Računskega sodišča, kot tudi delež po črpanih sredstev s strani naše države glede na druge države članice

120 Ideja izhaja iz teorije sistemov, po kateri se lahko problemi nižjega sistema lahko rešujejo le na ravni višjega. Sistem, ki se lahko sam proizvaja v svojem zunanem in notranjem okolju, je avtonomen. Takšen sistem je sposoben preživetja, tj. organiziran tako, da lahko preživi in/ali se prilagodi v spreminjajočem se okolju (Beer, 1981). Gödel se je leta 1931 (Weisstein, 2015) ukvarjal s popolnostjo (če je argument veljaven, potem je dokazljiv) in pravilnostjo (če je argument dokazljiv, potem je veljaven) logičnih sistemov in pokazal, da vsak poskus dokazovanja, da je logični sistem pravilen (in da ima torej veljavnost in resnico), pripelje do paradoksa, če se ne sklicujemo na nekaj zunaj sistema. Po mnenju znanega kibernetika Beer-a »nadzorni sistem ne more »razpravljati o sebi« in potreben je jezik višjega reda, v katerem se opiše obnašanje sistema, izraženega v danem jeziku (Beer, 1959, str. 169). Eden osrednjih konceptov kibernetike je evolucija v najsplošnejšem smislu, ki je posledica mehanizma variacije in selekcije. Joslyn, Heylighen in Turchin, so dodali k njemu še nadzor kot osnovni način organizacije v kompleksnem sistemu in razvil metasisemski prehod (MST) kot evolucijski proces, s katerim se ustvarjajo višje ravni kompleksnosti in nadzora (Joslyn et al., 1997). Vsak sistem je del drugega, višjega, meta sistema, v katerem je mogoče rešiti težave nižjega sistema.

EU. Slovenija bi lahko učinkoviteje upravljala kohezijska sredstva in naloge regionalnega pomena s spremembo zakonodaje, tj. ZSRR-2 tudi v smeri preoblikovanja regionalnih organov v nov regionalni organ kot samostojno, regionalno-upravno skupnost s položajem *pravne osebe javnega prava, z lastnim premoženjem in finančnimi viri, regionalnimi pristojnostmi in drugače izvoljenimi/imenovanimi predstavniškimi organi*. Sprememba bi šla v smeri (delne) decentralizacije, oziroma prenosa upravljanja nekaterih javnih nalog z državne (in hkrati centralizacije iz nižje lokalne) na regionalno raven.

Regionalni organi bi predstavljali samostojen regionalni sistem s prenosom javnih pooblastil za izvajanje nekaterih državnih nalog (podobna primerjalno-pravna ureditev velja v nekaterih drugih državah, npr. Portugalske *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*, Finski regijski svet oz. *Maakunnan liitto* ali Irske regionalne skupščine (*regional assemblies*), Latvijske načrtovalne regije oz. *plānošanas reģioni*, če se omejimo le na države, ki nimajo pokrajin, saj imajo te upravne strukture že v izhodišču drugačne [širše] pristojnosti od občin, kot npr. španske avtonomne skupnosti oz. *Comunidades Autonomas*, ali celo od države (tudi kar se tiče kohezije) kot so Francoske regije oz. *régions*, ali Avstrijske zvezne dežele oz. *Bundesländer*. *Parlamentarno določanje pristojnosti regij z zakonom (torej ne s prostovoljnim dogovarjanjem med različnimi ravni upravljanja v državi) je tako v primerjalno-pravni analizi moč razumeti kot ustaljeno metodo v državah, ki nimajo pokrajin*. Regionalni organi bi bili ustanovljeni z zakonom na območju cele države, z enakim pravnim statusom in enakimi nalogami. Regije kot pravne osebe javnega prava bi v teritorialnem smislu obdržale sedanja območja statističnih regij, v funkcionalnem smislu pa bi opravljale zadeve regionalnega pomena, ki bi bile na njih »prenesene« (ne v smislu prenesenih nalog kot pravnega pojma) z zakonom v primeru oblastnih nalog države kot javna pooblastila, oziroma dodatno ali alternativno, tj. nezavezujoče, z občinskim odlokom v primeru izvirnih nalog občin. Zakon kot pravni akt, ki po ustavi lahko določa pravice in obveznosti ter organizacijo oblasti, bi torej ustanovil regije, določil njihove sedeže, cilje oziroma namen regij, naloge oziroma dejavnosti, organe in njihovo sestavo, število in mandatno dobo članov teh organov, pristojnosti organov, razmerja regije do posameznih državnih organov, razmerja regije do drugih subjektov, sredstva, ki bi jih država ali občine namenile za ustanovitev in začetek dela regije, način financiranja regije, odgovornost za obveznosti, prehodno obdobje in druga vprašanja, pomembna za ustanovitev in delovanje regij.

12.1 Novi organi regije

Pravno sistemske sestavine »regijske uprave« so a) *teritorialna* (členitev državne teritorije na območja razvojnih regij); b) *organizacijska* (opredelitev pravnega statusa razvojne regije kot osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja, ki je organizirana kot samostojni regionalno-upravni sistem z lastnimi pristojnostmi in kate-rega naloge opravlja regija neposredno in po svojih predstavniških organih) in c) *funkcionalna* (opredelitev lastnega delovnega področja regije, ki izraža skupne potrebe in interese njenih prebivalcev in jih regija lahko samostojno opravlja ter ima zato zadostne vire financiranja (prenos finančnih sredstev namenjenih za opravljanje specifičnih nalog s strani do sedaj določenih organov), vključno s premoženjem, s katerim lahko sama razpolaga, pri čemer pristojni državni organi nadzorujejo zakonitost dela njenih organov. Osrednja vsebina regije sta funkcionalni del regijske uprave, ki se nanaša na naloge regije ter organizacijski, s katerim so opredeljeni organi regije ter način sprejemanja odločitev v regiji. Slednja bi lahko v okviru nalog in pooblastil izvajala v korist prebivalstva zadeve splošnega pomena, ki pospešujejo razvoj celotne regije kot zadeve regionalnega pomena, tako v smislu sprejemanja podzakonskih splošnih in posamičnih aktov kot tudi materialnih in poslovnih dejanj. Po vsebini bi v ta sklop lahko umestili tudi področja zagotavljanja javnih služb regionalnega pomena, če bi bile skupne območjem več občin in bi močno presegale njihove finančne zmožnosti, saj naloge regionalnega pomena *per se* niso niti lokalnega niti državnega pomena.

12.1.1 Regijski svet

Kot regijska organa bi bila določena regijski svet in predsednik regije, z zakonom pa bi se lahko določili tudi drugi regijski organi, npr. regijski nadzorni odbor. Glede nekaterih vprašanj organizacije regionalnih organov bi se lahko zaradi enotnosti ureditve primerno navezati na uporabo ureditve oz. njenih posameznih delov v zakonu, ki ureja lokalno samoupravo oz. za občinske organe. To zlasti velja za mandatna vprašanja regijskih funkcionarjev, splošne in posamične akte pokrajine, nadzor nad zakonitostjo dela organov regije. Za nadzor nad zakonitostjo dela organov regije bi se lahko navezali tudi na zakon, ki ureja državno upravo. Najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pristojnosti regije ter pravic in dolžnosti državljanov bi bil tako **regijski svet**. Število članov bi določil zakon, njihova izbira pa bi zaradi zagotavljanja večje legitimnosti članstva, lahko temeljila na *volitvah članov* ali pa *posredno na njihovem imenovanju s strani relevantnih občinskih svetov občin*, ki sestavljajo posamezno regijo. Glede na finančne posledice in večje število neznank pri ustanavljanju in izvajanju pristojnosti regijskega sveta bi kazalo v prvi fazi uporabiti druge (posredniške, delegatske) variante.

V regijskem svetu, v katerega so vključene narodnostno mešane občine, bi se določilo število članov regijskega sveta – predstavnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti.

Regijski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti regije. Regijski svet:

- voli in razrešuje predsednika regije,
- voli in razrešuje podpredsednice oziroma podpredsednike regije,
- sprejema statut regije, poslovnik in splošne akte,
- sprejema proračun regije in zaključni račun proračuna regije,
- sprejema strategijo in programe razvoja regije,
- sprejme program dela, finančni načrt zavoda in letno poročilo,
- daje predsedniku predloge in mnenja o posameznih vprašanjih, ki se nanašajo na kakovost opravljanja dejavnosti regije,
- na predlog predsednika sprejme kratkoročnejšo strategijo odzivanja na tveganja, spremembe v okolju, nepredvidljive okoliščine z vidika odporosti, odzivnosti, fleksibilnosti in agilnosti,
- uresničuje ustanoviteljske pravice regije v razmerju do javnih zavodov, podjetij, skladov in agencij ter drugih pravnih oseb, ki jih je ustanovila regije, če zakon ne določa drugače,
- nadzoruje delo predsednika regije in podpredsednika glede izvajanja predpisov in odločitev regije,
- določi organizacijo in delovno področje regijske uprave ter nadzoruje njeno delo glede izvajanja regijskih predpisov in svojih sklepov,
- odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut regije.

Regijski svet bi lahko predstavljalo, podobno kot pri zvezi občin, določeno število predstavnikov občinskih svetov občin, ki sodijo v okvir posamezne regije. Posamezna občina bi imela v svetu tolikšen delež glasov, kot ima prebivalcev v razmerju do števila prebivalcev vseh občin, vključenih v regijo. Regijski svet bi imel lahko tudi komisijo za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja ter odbor za nadzor nad javno porabo. Regijski svet lahko ustanovi tudi druga delovna telesa, organizacijo in delo delovnih teles pa uredi s poslovníkom. Člane komisije za mandatna vprašanja in imenovanja ter odbora za nadzor nad javno porabo imenuje regijski svet izmed svojih članov. Člane drugih delovnih teles imenuje regijski svet izmed svojih članov in drugih prebivalcev regije. Delovnim telesom sveta predsedujejo člani regijskega sveta. Sestava delovnih teles se podrobneje uredi s statutom regije. Predsednik regije in javni uslužbenci, zaposleni v regijski upravi, ne morejo biti članice oziroma člani delovnih teles regijskega sveta. Članice oziroma člani poslovodstev or-

ganizacij, ki so uporabniki proračuna regije ne morejo biti člani komisije za nadzor nad javno porabo. Članice oziroma člane delovnih teles imenuje regijski svet v 45 dneh po prvi seji po imenovanju. Delovna telesa regijskega sveta obravnavajo zadeve iz pristojnosti regijskega sveta ter mu dajejo svoja mnenja in predloge. Naloge delovnih teles se podrobneje določi s statutom regije. Člani regijskega sveta opravljajo funkcijo nepoklicno. Opravljanje funkcije člana regijskega sveta ni združljivo z delom v regijski upravi, z državnimi funkcijami v vladi in ministrstvih ter funkcijo župana. Za predčasno prenehanje mandata člana regijskega sveta se uporabljajo določbe zakona, ki ureja lokalno samoupravo, o predčasnem prenehanju mandata člana občinskega sveta. Plačilo za opravljanje funkcije člana regijskega sveta je sejnina za udeležbo na seji regijskega sveta in seji delovnega telesa. Višino sejin določi regijski svet. Člani delovnih teles regijskega sveta, ki niso člani regijskega sveta, imajo pravico do sejnine za udeležbo na seji delovnega telesa. Letni znesek sejin posameznega člana regijskega sveta ne sme presegati deset odstotkov letne plače predsednika regije.

12.1.2 Predsednik regije

Izvršilni organ regijskega sveta bi bil **predsednik regije**, ki bi opravljal izvršilno funkcijo v regiji, predstavljal in zastopal regijo ter organiziral in vodi njeno delo in poslovanje. Predsednika regije bi izvolil *in s tem tudi razrešil* regijski svet izmed svojih članov. Regijski svet bi izvolil predsednika regije na predlog komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja z večino glasov vseh članov regijskega sveta. Predsednik bi bil lahko poklicni ali nepoklicni funkcionar. Opravljanje njegove funkcije ne bi bilo združljivo z opravljanjem druge funkcije v državnih in občinskih organih in z opravljanjem nalog javnega uslužbenca. Predsednik bi bil tudi predstojnik regijske uprave in bi odgovarjal za njeno delo regijskemu svetu. Predsednik pokrajine bi kot izvršilni organ regijskega sveta predstavljal regijski svet ter skliceval in vodil njegove seje. Predsednik bi predlagal regijskemu svetu proračun regije in zaključni račun proračuna, predpise in druge akte iz pristojnosti regijskega sveta ter skrbel za izvajanje odločitev regijskega sveta. Predsednik regije bi podpisoval akte regijskega sveta, skrbel za objavo statuta, odlokov, drugih predpisov in splošnih aktov regije. Predsednik regije bi lahko zadržal objavo predpisa regije, če bi menil, da je neustaven ali nezakonit, in predlagal regijskemu svetu, da o njem ponovno odloči. Če bi regijski svet vztrajal pri svoji odločitvi, bi se predpis objavil, predsednik regije pa bi lahko pri ustavnem sodišču vložil zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom. Predsednik regije bi prav tako lahko zadržal izvajanje odločitve regijskega sveta, če bi menil, da je nezakonita ali je v nasprotju s statutom ali drugim predpisom regije, in bi o tem obvestil pristojno ministrstvo. Če bi regijski svet vztrajal pri svoji odloči-

tvi, bi lahko predsednik regije začel postopek pri upravnem sodišču, razen če bi šlo za zadevo, katere urejanje je z zakonom preneseno na regijo.

Predsednik bi regijskemu svetu odgovarjal za uresničevanje strokovnih in poslovnih ciljev regije, strategije razvoja in programu dela ter zagotavljal te pogoje, predlagal porabo presežka prihodkov nad odhodki, odgovarjal za zakonitost dela in za javnost dela, za gospodarno uporabo in za upravljanje premoženja ter za razpolaganje s tem premoženjem, predlagal v obravnavo svetu regije strategijo razvoja, program dela, finančni načrt ter letno poročilo, če z zakonom ne bi bilo določeno drugače. Predsednik regije bi bil za opravljanje svoje funkcije odgovoren regijskemu svetu; za zakonito, primerno in strokovno izvajanje prenesenih nalog iz državne pristojnosti pa bi bil odgovoren vladi. Predsednik regije bi letno poročal regijskemu svetu o svojem delu in delu regijske uprave ter vladi o delu regijske uprave pri opravljanju prenesenih nalog iz državne pristojnosti. Regijski svet bi lahko na predlog tretjine svojih članov z večino glasov vseh svojih članov razrešil predsednika, če bi hkrati na isti seji izvolil novega predsednika regije, pri čemer z razrešitvijo predsedniku ne bi prenehal mandat člana regijskega sveta. Če bi bil predsednik pokrajine razrešen, bi moral tudi podpredsednik regije ponuditi novemu predsedniku regije svoj odstop.

Regijski svet izmed članov regijskega sveta na predlog predsednika regije izvoli enega ali več podpredsednikov regije. Podpredsednik je za opravljanje svoje funkcije odgovoren predsedniku regije in regijskemu svetu. Regijski svet lahko na predlog predsednika regije ali četrtnine svojih članov podpredsednika regije razreši. Razrešenemu podpredsedniku ne preneha mandat člana regijskega sveta. Podpredsednik regije pomaga predsedniku regije pri njegovem delu in opravlja posamezne naloge iz njegove pristojnosti, za katere ga predsednik regije pooblasti. Podpredsednik nadomešča predsednika regije ob njegovi odsotnosti ali zadržanosti. Med nadomeščanjem opravlja podpredsednik tekoče naloge iz pristojnosti predsednika, izvršuje proračun pokrajine in zastopa regijo na podlagi in v okviru pooblastila predsednika regije, ne more pa regijskemu svetu predlagati proračuna regije, zaključnega računa proračuna ter predpisov iz pristojnosti predsednika regije. Predsednik regije opravlja funkcijo poklicno. Opravljanje funkcije predsednika regije ni združljivo z delom v državni, regijski in občinski upravi, z državnimi funkcijami ter funkcijama župana in podžupana.

12.1.3 Regijska uprava

Upravne naloge za regijo bi opravljala **regijska uprava**, organizirana v regijskih upravnih organih, glede na pristojnosti regije. Predstojništvo regijske uprave bi bilo lahko po zgledu občinske ureditve deljeno med izvršilnim organom regijskega sveta, torej predsednikom regije (usmerjanje in nadzorstvo)

ter morebitnim direktorjem regijske uprave, ki bi bil uradnik na položaju, imenovan s strani predsednika regije. Regijska uprava opravlja upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem morebitnih javnih služb iz regijske pristojnosti. Za opravljanje posameznih upravnih nalog iz pristojnosti regije lahko regijski svet z odlokom podeli javno pooblastilo ali ustanovi osebo javnega prava za izvajanje javnih pooblastil, določenih z odlokom. Za podelitev javnega pooblastila se uporablja zakon, ki ureja lokalno samoupravo. Za izvajanje javnih služb iz svoje pristojnosti lahko regija v skladu z zakonom ustanovi pravno osebo javnega prava, podeli koncesijo ali sklene pogodbo s pravno osebo zasebnega prava, v katero je vložila javna sredstva, da se zagotovi izvajanje javne službe.

Regijsko upravo sestavljajo regijski upravni organi, ki jih ustanovi regijski svet z odlokom, s katerim ustanovi regijsko upravo in določi njeno delovno področje. Notranjo organizacijo regijskih upravnih organov in sistemizacijo delovnih mest v njih določi predsednik regije. Regijski upravni organi delujejo samostojno v skladu z zakoni in drugimi predpisi ter na njihovi podlagi. Delo uprave usmerja in nadzoruje predsednik regije, ki je predstojnik pokrajinske uprave. Predsednik regije odgovarja za delo uprave regijskemu svetu. Regijski upravni organ ravna v skladu s smernicami in navodili predsednika regije.

Regijsko upravo vodi direktor regijske uprave, ki ga imenuje in razrešuje predsednik regije. Za imenovanje in razrešitev direktorja regijske uprave in njegov položaj se uporabljajo predpisi, ki urejajo javne uslužbence in položaj direktorja občinske uprave. Direktor regijske uprave odgovarja za delo uprave predsedniku regije. Regijski svet obravnava poročilo o delu regijske uprave enkrat letno. Regijske upravne organe vodijo vodje, ki so uradniki na položaju v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Vodjo regijskega upravnega organa imenuje predsednik regije. Vodja regijskega upravnega organa mora ravnati v skladu z usmeritvami, obveznimi navodili in nalogi direktorja regijske uprave ter mu redno poročati o opravljanju nalog organa in vseh pomembnejših vprašanjih. Direktor regijske uprave in vodje regijskih upravnih organov, ki opravljajo prenesene državne naloge, morajo ravnati v skladu z obveznimi navodili in nalogi ministrov, pristojnih za področja, na katera spadajo prenesene državne naloge. Vodja regijskega upravnega organa odgovarja za svoje delo in delo organa, ki ga vodi, predsedniku regije.

O sporih o pristojnosti med regijskimi upravnimi organi odloča predsednik regije. Regijski upravni organi odločajo s posamičnimi upravnimi akti o upravnih zadevah iz regijske pristojnosti in upravnih zadevah iz prenesene državne pristojnosti. O pritožbah zoper posamične upravne akte regijskih upravnih organov in nosilcev regijskih javnih pooblastil, izdane v okviru izvirne regijske pristojnosti, odloča predsednik regije. O pritožbah zoper posamične upravne akte regijskih upravnih organov in nosilcev pokrajinskih

javnih pooblastil o upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti, odločajo stvarno pristojna ministrstva. O izločitvi vodje in pooblaščenih uradnih oseb regijskega upravnega organa ali nosilca javnih pooblastil odloča direktor regijske uprave, ki v primeru izločitve o zadevi tudi odloči. O izločitvi direktorja regijske uprave odloča predsednik regije, ki v primeru izločitve o zadevi tudi odloči. Regijska uprava opravlja nadzor nad izvajanjem predpisov, s katerimi pokrajina ureja zadeve iz svoje pristojnosti.

12.2 Kriteriji regionalnega razvoja

Na podlagi novih pristojnosti bi lahko določili kriterije regionalnega razvoja kot merila ali dejavnike, ki se uporabljajo za oceno in analizo napredka ter kakovosti razvoja v določeni regiji. Ti kriteriji bi lahko vključevali različna področja in kazalnike, ki bi omogočali oceno socialnega, gospodarskega, okoljskega in kulturnega razvoja na regionalni ravni:

Gospodarski kazalniki:

- BDP na prebivalca,
- stopnja brezposelnosti,
- produktivnost dela,
- gostota podjetij in industrijska diverzifikacija.

Socialni kazalniki:

- stopnja izobrazbe prebivalstva,
- stopnja revščine in socialna izključenost,
- dostop do zdravstvenih storitev,
- kazalniki kakovosti življenja (npr. stanovanjski pogoji, varnost).

Okoljski kazalniki:

- onesnaženje zraka in vode,
- raba obnovljivih virov energije,
- ravnanje z odpadki in trajnostna raba virov.

Infrastrukturni kazalniki:

- razvitost prometne infrastrukture,
- dostopnost do javnih storitev (npr. šole, bolnišnice),
- telekomunikacijska poveztljivost.

Demografski kazalniki:

- naravni prirastek prebivalstva,
- migracijski tokovi,
- starostna struktura prebivalstva.

Kulturni in družbeni kazalniki:

- kulturne ustanove in dogodki,
- stopnja vključenosti v družbene dejavnosti,
- stopnja varnosti in kriminalitete.

Inovacije in raziskave:

- stopnja vlaganj v raziskave in razvoj,
- število registriranih patentov in inovacij,
- sodelovanje med univerzami in gospodarstvom.

Regionalna politika in upravljanje:

- učinkovitost regionalne uprave,
- izvajanje politik za spodbujanje razvoja,
- stopnja participacije lokalnega prebivalstva.

Tržna konkurenčnost:

- konkurenčnost regionalnih podjetij,
- stopnja rasti in širjenja lokalnih podjetij,
- mednarodna tržna prisotnost.

Uporaba takih ali podobnih kriterijev bi omogočila vladi, relevantnemu resorju, lokalnim oblastem in drugim zainteresiranim deležnikom spremljanje in vrednotenje napredka ter oblikovanje politik, ki bi spodbujale uravnotežen regionalni razvoj.

12.3 Naloge občin

Po 21. členu ZLS¹²¹ občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena »(izvirne naloge)«, ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Ob pregledu nalog občine¹²² lahko ugotovimo, da bi skoraj vse

121 Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – UPB, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE).

122 Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge:

- upravlja občinsko premoženje;
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;
- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi, za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- ustvarja pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;

(razen npr. upravljanja občinskega premoženja ter *ozko* [vse nadaljnje naloge bi v širšem, *regijskem* smislu lahko izvajale tudi regije] razumljenega ustvarjanja pogojev za gospodarski razvoj občine, občinskih lokalnih javnih služb, vzdrževanja in urejanja občinskih javnih cest, poti, rekreacijskih in drugih javnih površin, občinskega redarstva, sprejemanja statuta občine, organizacije občinske uprave, določanje prekrškov in denarnih kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine) lahko izvajale tudi širše institucionalne strukture, kot so regije. Slednje so se posebej dobro uveljavile – glede na seznam 8554 projektov iz programskega obdobja 2014–2020¹²³ – na področju človeških virov (npr. usposabljanje, spodbujanje pripravištva, svetovalno delo z mladimi, vodenje in upravljanje inovativnih učnih okolij, učinkovitejše usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela, regionalna stičišča nevladnih organizacij, razvojno izobraževalni centri), gospodarstva (npr. podjetniški inkubatorji, enotna poslovna točka), podeželja s kmetijstvom (npr. lokalne akcijske skupine, LAS), turizma, naravne in kulturne dediščine, okolja in prostora (npr. energetika in zelena mobilnost, trajnostno urejanje prostora, celostna prometna strategija, kulturna raznolikost bogati in združuje) in kakovosti življenja (npr. oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, izzivi medkulturnega sobivanja).

Na regijski ravni bi se lahko opravljale naloge, ki bi zajemale več občin oziroma so povezane s širšim regionalnim razvojem. Te naloge lahko vključujejo načrtovanje in usklajevanje prostorskega razvoja na ravni regije, spodbujanje regionalnega gospodarskega razvoja in izvajanje regionalnih razvojnih programov, koordinacijo med občinami pri reševanju regionalnih izzivov, kot

- pospešuje vzgojno izobraževalno, informacijsko, dokumentacijsko, društveno, in drugo, dejavnost na svojem območju;
- pospešuje razvoj športa in rekreacije;
- pospešuje kulturnoumetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošnoizobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami;
- organizira komunalno-redarstveno službo in skrbi za red v občini;
- skrbi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- organizira pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč;
- lahko podeljuje denarne pomoči in simbolične nagrade ob posebnih priložnostih ali obletnicah občanov;
- organizira opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte;
- organizira občinsko upravo;
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

123 <https://www.eu-skladi.si/sl/seznam-projektov>

so promet, infrastruktura, okolje, itd., razvoj in izvajanje regionalnih programov za socialno varstvo, izobraževanje in druge javne storitve, upravljanje in razvoj regijske infrastrukture, kot so regionalne ceste, energetska omrežja, vodovodni sistemi, itd. Vključno s spodbujanjem regionalnih kulturnih in športnih dejavnosti.

Občine imajo po ZLS možnosti medobčinskega povezovanja. Člen 6¹²⁴ predstavlja temeljno določbo o medobčinskem sodelovanju, pri čemer ZLS podrobneje ureja skupno občinsko upravo (49.a do 49.d člen ZLS), medobčinsko odvetništvo (50.c člen ZLS), organe skupnega upravljanja javnih zavodov ali podjetij (61. člen ZLS), zvezo občin (86. člen ZLS) in združenje občin (86.a člen ZLS). Člen uzakonja načelo prostovoljnega sodelovanja občin kot medsebojno sodelovanje občin zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. Podobno prvi odstavek 10. člena MELLs zagotavlja sodelovanje med lokalnimi oblastmi na funkcionalni ravni, predvsem z vidika zagotavljanja večje učinkovitosti s skupnimi projekti ali z vidika izvajanja projektov, ki presegajo zmožnosti zgolj ene lokalne oblasti. Namen omenjenega člena je premostitev ekonomske šibkosti majhnih občin ter pospeševanje skladnejšega razvoja na področju njihovih nalog, še posebej pojem »projektov« pa tak način združevanja občin pripelje v tesno povezavo z razvojnimi regijami. Oblike povezovanja (razen skupnosti ali zveze dveh ali več občin zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena) so nadomestile¹²⁵ prvotno vsebino IX. poglavja ZLS iz leta 1993, ki je urejal pokrajino.

12.4 Nabor potencialnih novih nalog

Prenos nalog države na regije je pomemben korak v procesu decentralizacije, pri čemer je treba stremeti k rezultatom tega prenosa in zaradi katerih je možno zagotoviti učinkovito in uspešno prenašanje pristojnosti. Med njimi

¹²⁴ Občine med seboj prostovoljno sodelujejo zaradi skupnega urejanja in opravljanja lokalnih zadev javnega pomena. V ta namen ustanavljajo zveze, lahko združujejo sredstva in v skladu z zakonom ustanavljajo skupne organe ter organe skupne občinske uprave, ustanavljajo in upravljajo sklade, javne zavode, javna podjetja in ustanove.

Občine se zaradi predstavljanja in uveljavljanja lokalne samouprave ter usklajevanja in skupnega zagotavljanja svojih interesov povezujejo v združenja.

Občine, zveze in združenja lahko sodelujejo tudi z lokalnimi skupnostmi drugih držav in z mednarodnimi organizacijami lokalnih skupnosti.

¹²⁵ Z Ustavnim zakonom o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 68/06) je bila spremenjena tudi določba drugega odstavka 140. člena Ustave RS, ki se nanaša na naloge iz državne pristojnosti, ki se lahko prenesejo na občine. S spremembo ustave ni več določeno soglasje občin ob prenosu državnih pristojnosti. Zato je bilo treba s spremenjeno ustavo spremeniti in uskladiti 2. in 24. člen ZLS. Zaradi uskladitve s spremembo 143. člena ustave, ki določa, kaj je pokrajina, kako se ustanovi, s kakšno večino se sprejme zakon o pokrajinah in prenos državnih nalog na pokrajine, je bilo treba črtati 3. člen ZLS. Zaradi vsebinskih sprememb na tem področju je bilo treba črtati celotno IX. poglavje o pokrajinah. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o lokalni samoupravi, Objava v Poročevalcu: 27/2007 z dne 12. 4. 2007.

so *subsidiarnost* (naloge in odgovornosti bi morale biti dodeljene na najnižjo možno raven, kjer se lahko najbolj učinkovito izvajajo), *kapaciteta regij* (pred prenosom nalog je potrebno oceniti sposobnost regij za upravljanje in izvajanje novih nalog, kar vključuje tako tehnične kot finančne zmogljivosti), *pomen za širšo lokalno skupnost* (naloge, ki imajo neposreden vpliv na lokalno skupnost in za katere je smiselno, da se obravnavajo na regionalni ravni, bi morale biti prednostne), *finančni viri* (regije morajo imeti dostop do potrebnih finančnih virov za izvajanje novih nalog. To lahko vključuje prenos finančnih sredstev ali pristojnosti za zbiranje določenih davkov), *učinkovitost in odgovornost* (cilj prenosa nalog bi moral biti izboljšanje učinkovitosti javnih storitev in večja odgovornost do državljanov), *primerna zakonodaja* (prenos nalog mora biti v skladu z nacionalno zakonodajo in ustavo, pri čemer so jasno opredeljene pristojnosti in odgovornosti na vseh ravneh), *večja strokovnost in izobraževanje* (zagotoviti je treba ustrezno usposabljanje in izobraževanje za regionalne uradnike, da se zagotovi učinkovito izvajanje novih nalog), *boljša komunikacija in sodelovanje* (prenos nalog zahteva jasno komunikacijo in sodelovanje med različnimi ravni oblasti ter vključenost relevantnih deležnikov), *boljši nadzor in preglednost* (ustvariti je treba mehanizme za nadzor in zagotoviti preglednost pri izvajanju novih nalog, da se zagotovi odgovornost in preprečijo zlorabe) in *večja prilagodljivost* (sistem mora biti dovolj prilagodljiv, da se lahko prilagodi morebitnim spremembam ali potrebam v prihodnosti). Pri prenosu nalog je pomembno upoštevati specifične okoliščine države in regij, vključno z zgodovinskimi, kulturnimi in gospodarskimi dejavniki. Proces mora biti postopen, transparenten in vključujoč, da se zagotovi široka podpora in uspešna implementacija. Prenos državnih nalog na že obstoječe regije je lahko smiseln, če se želi torej doseči večjo učinkovitost, decentralizacijo oblasti ali boljše zadovoljevanje potreb prebivalcev na lokalni ravni.

Na nabor potencialnih novih področij bi lahko posredno sklepali prek *regionalnih državnih pomoči* (31. člen), skladno z Uredbo komisije (EU) št. 651/2014 z dne 17. junija 2014 o razglasitvi nekaterih vrst pomoči za združljive z notranjim trgov pri uporabi členov 107 in 108 Pogodbe,¹²⁶ ki ne potrebujejo obveznosti priglasitve (tj. neposredna operacija): regionalna pomoč (za naložbe, tekoče poslovanje, razvoj mestnih območij), pomoč za MSP (za naložbe, za svetovanje, udeležbo na sejnih, stroške sodelovanja MSP, ki sodelujejo v okviru projektov evropskega teritorialnega sodelovanja), za dostop

¹²⁶ Dodeljevanje državnih sredstev, ki izpolnjuje merila iz člena 107(1) Pogodbe, pomeni državno pomoč, ki jo je treba priglasiti Komisiji v skladu s členom 108(3) Pogodbe. Vendar lahko v skladu s členom 109 Pogodbe Svet določi vrste pomoči, ki so izvzete iz obveznosti priglasitve. Komisija lahko v skladu s členom 108(4) Pogodbe sprejme uredbo glede navedenih vrst državne pomoči. Z Uredbo Sveta (ES) št. 994/98 je Komisija pooblaščen, da lahko v skladu s členom 109 Pogodbe razglasi, da so naslednje vrste pomoči pod določenimi pogoji izvzete iz obveznosti priglasitve.

do finančnih sredstev za MSP (za financiranje tveganja, za novoustanovljena podjetja, za alternativne platforme za trgovanje, za stroške poizvedb), za raziskave in razvoj ter inovacije (za raziskovalne in razvojne projekte, za naložbe v raziskovalne infrastrukture, za inovacijske grozde, za inovacije za MSP, za procesne in organizacijske inovacije, za raziskave in razvoj v sektorju ribištva in akvakulture), za usposabljanje, za prikrajšane in invalidne delavce, za varstvo okolja (za energetska učinkovitost, za naložbe v projekte energetske učinkovitosti v stavbah, za naložbe v soproizvodnjo z visokim izkoristkom, za spodbujanje energije iz obnovljivih virov, za tekoče poslovanje za spodbujanje električne energije iz obnovljivih virov, za tekoče poslovanje za spodbujanje energije iz obnovljivih virov v obratih manjšega obsega, za naložbe v sanacijo onesnaženih območij, za naložbe v energetska učinkovito daljinsko ogrevanje in hlajenje, za naložbe v recikliranje in ponovno uporabo odpadkov, za naložbe v energetska infrastrukturo, za okoljske študije), za odpravo škode, ki jo povzročijo nekatere naravne nesreče, socialna pomoč za prevoz za prebivalce oddaljenih regij, pomoč za širokopasovno infrastrukturo, za kulturo in ohranjanje kulturne dediščine, za športno in večnamensko rekreacijsko infrastrukturo, za lokalno infrastrukturo. Na nabor bi lahko sklepali tudi prek področij, za katera so sedaj po uredbi¹²⁷ določena ministrstva in vladne službe kot posredniški organi, pristojni za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gospodarski razvoj in tehnologijo, kulturo, javno upravo, pravosodje, infrastrukturo, okolje in prostor, izobraževanje, znanost in šport, zdravje in digitalno preobrazbo.

Regija bi lahko v nadaljevanju zagotavljala tudi izvajanje regijskih javnih služb v oblikah, ki bi bile določene in urejene oziroma na regije prenesene z zakonom (javni zavodi, javna podjetja, vlaganje kapitala v osebe zasebnega prava ali s podelitvijo koncesij). Regija bi imela pravni status pravne osebe javnega prava (npr. *Avstrijska regionalna združenja v deželi Štajerski, Latvijske regije načrtovanja, Portugalski regionalni sveti oz. komisije, Irske regionalne skupščine in Slovaške samoupravne regije so pravne osebe javnega prava*) ter premoženjsko in finančno avtonomijo, seveda skladno z zakonom. Regije bi imele premoženje in lastne vire financiranja, s katerimi bi na podlagi regijskega proračuna samostojno upravljale. V skladu z načelom koneksitete bi bilo treba zagotoviti, da bi s prehodom ali prenosom nalog in pristojnosti v regijsko pristojnost prešle ali bi bili preneseni tudi viri oziroma sredstva za financiranje teh nalog. V skladu s temi zahtevami bi bilo treba misliti na določbe, ki bi zagotovile kadrovske, prostorske in druge pogoje za začetek dela regij, tj. da bi bilo predvideno začasno financiranje regij iz državnega prora-

¹²⁷ Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Ur. l. RS, št. 29/15, 36/16, 58/16, 69/16 – popr., 15/17, 69/17, 67/18, 51/21 in 208/21).

čuna, v skladu z zakonom, ki bi urejal izvrševanje državnega proračuna za prvo proračunsko leto. S predlogom zakona bi bilo treba določiti prehod javnih uslužbencev, zaposlenih v organih državne uprave, ki bi do ustanovitve regije opravljali naloge iz državne pristoynosti, ki so postale pristojnosti regije, v regijsko upravo. Enako velja za javne uslužbence, ki opravljajo naloge iz pristojnosti občine, ki bi z ustanovitvijo regije postale regijske pristojnosti. Prostore za delovanje regij bi zagotovila država neposredno ali v sodelovanju z občino, v kateri bi bil sedež regije. Sredstva za začetek delovanja regij in njihovih uprav bi se sprva zagotovila o podobnem ključu kot sedaj velja za financiranje razvojnih nalog v regiji (21. člen ZSRR-2).

Splošne razvojne naloge na regionalni ravni, ki jih sedaj izvajajo RRA, bi se prenesle na občinsko upravo, zato bi tudi zaposleni – glede na njihove delovne izkušnje, izobrazbo in ostale delovne pogoje za delo v regijski upravi – prešli v regijsko upravo. V kolikor bi se naloge RRA po ustanovitvi regije spremenile oz. zaposleni ne bi izpolnjevali vseh pogojev za zasedbo delovnega mesta v regijski upravi, bi se zaposleni v RRA v določenem prehodnem obdobju prekvalificirali in usposobili za nova delovna mesta oz. bi pravne osebe javnega prava, ki so ustanovile RRA, naredile analizo potreb za zasedbo delovnih mest pri drugih delodajalcih v okviru taiste pravne osebe javnega prava. Zakonsko podlago za prehod bi/bo zagotovila sprememba zakonodaje, ki bi določila postopek in pravila prehoda zaposlenih iz RRA v regijske uprave. Ta zakonodaja bi morala obravnavati status, pravice, dolžnosti in morebitne spremembe delovnih mest zaposlenih. Glede organizacijske in kadrovske priprave, bi bilo treba izvesti analizo trenutnih kadrov v RRA glede na njihove kompetence, izkušnje in trenutne zadolžitve, da bi identificirali, kako se lahko njihove veščine in znanja najbolje uporabijo v novi regijski upravi. Organizirati bi bilo treba usposabljanja za zaposlene, ki prehajajo, za zagotavljanje gladkega prehoda in uspešnega nadaljevanja dela na novih ali prilagojenih delovnih mestih. To vključuje seznanitev z novimi pravnimi in organizacijskimi okvirji. Z vidika vseh zaposlenih, ki bi se preizposlili v regijsko upravo, bi bilo potrebno v celotnem procesu prehoda zagotoviti socialni dialog med vlado, RRA in sindikati zaposlenih. Pomembno bi bilo poskrbeti torej za varstvo pravic zaposlenih, kot so delovna doba, plača in socialni varnost.

Bolj kot zgolj sklicevanje na mednarodne primerjave urejenosti regij po drugih državah – in kopiranje oziroma prenašanje v domačo nacionalno ureditev, kljub morebitnim razlikam v gospodarski moči, tehnologiji, geografskih značilnostih, vrednotah, ipd. – velja z vidika objektivne, nepristrane in enakopravne obravnave uporabiti vnaprej določene kriterije za prenos državnih nalog ali oblikovanje novih na regije. Ti kriteriji se alternativno (ni nujno, da se izkaže izpolnjevanje vseh) in neobvezujoče (kot napotek za lažjo identifikacijo področij) lahko nanašajo na:

I. UPRAVLJAVSKO-ORGANIZACIJSKE

– **Administrativna učinkovitost**

Državne naloge, ki bi lahko bolje delovale na lokalni ravni, se lahko prenesejo na regije, če se pričakuje, da bo decentralizacija vodila do bolj učinkovitega izvajanja teh nalog. Na primer upravljanje lokalnih infrastrukturnih projektov, kot so ceste ali vodovodi, je lahko bolj učinkovito na regionalni ravni, kjer so odločitve bolj prilagojene potrebam lokalnega prebivalstva.

– **Finančna vzdržnost**

Če se prenos državnih nalog na regije izvaja tudi z namenom razbremenitve državnega proračuna, je pomemben kriterij finančna vzdržnost. Regije morajo biti sposobne financirati in izvajati prenesene naloge brez škodljivega vpliva na svoje finančno stanje ali kvaliteto življenja prebivalcev. Gre za ekonomsko-endogeno podstat, ki določeni regiji sploh omogoča nadaljnji razvoj in je hkrati tudi predpogoj, da se bodo lahko določene naloge sploh lahko izvajale.

– **Kadrovska zmogljivost**

Regije, na katere bi se prenesle državne naloge, morajo imeti zadostno administrativno zmogljivost za njihovo učinkovito izvajanje. To vključuje usposobljeno osebje, finančne vire in institucionalne strukture, ki so potrebne za izvajanje nalog na regionalni ravni. V tem smislu bi bilo treba zagotoviti regionalno upravo, tj. strokovne sodelavce, ki bi skrbeli za nemoteno pripravo in izvajanje nalog.

II. FUNKCIONALNO-REGIONALNE

– **Specifične lokalne potrebe, ki po rezultatih ali vplivih presegajo območje ene ali več občin**

Nekatere državne naloge imajo boljše rezultate, če so zelo dobro prilagojene lokalnim potrebam, njihovim specifikam in drugim okoljskim razmeram. Na primer upravljanje gozdnih območij ali naravnih parkov se lahko bolje izvaja na regionalni ravni, kjer imajo regije boljše razumevanje lokalnih ekosistemov in potreb prebivalcev. Nekatere državne naloge imajo boljše rezultate, če so dobro prilagojene lokalnim potrebam, njihovim specifikam in drugim okoljskim razmeram. Na primer upravljanje gozdnih območij ali naravnih parkov se lahko bolje izvaja na regionalni ravni, kjer imajo regije boljše razumevanje lokalnih ekosistemov in potreb prebivalcev.

– **Gospodarska kohezija**

Pristojnosti regije bi morale biti oblikovane tako, da spodbujajo ekonomsko rast in razvoj ter zmanjšujejo regionalne razlike v dohodku

in zaposlitvenih možnostih, kar vodi v povečanje konkurenčnosti in ustvarjanje več delovnih mest v manj razvitih regijah. Gospodarska kohezija je ključni element za zagotavljanje, da vsa območja dosežejo polni ekonomski potencial. Prizadevanja za gospodarsko kohezijo se osredotočajo na zmanjševanje razvojnih razlik med regijami, kar omogoča pravičnejšo porazdelitev gospodarskih priložnosti in blaginje. Strategije za doseganje gospodarske kohezije vključujejo razvoj infrastrukture, izboljšanje kvalifikacij delovne sile in zagotavljanje dostopa do kapitala za mala in srednje velika podjetja. Infrastrukturni projekti, kot so izboljšanje prometnih povezav, telekomunikacijskih omrežij in energetske učinkovitosti, lahko pomembno vplivajo na privlačnost regije za naložbe in njeno sposobnost za podporo trajnostni gospodarski rasti. Izobraževalni programi in usposabljanja so prav tako vitalni, saj krepijo lokalno delovno silo, jo opremljajo z zahtevanimi veščinami in spodbujajo inovativnost ter podjetniški duh. To lahko vodi do nastanka novih industrij in podjetij, ki ponujajo boljše in bolj produktivne zaposlitvene možnosti. Enak dostop do zdravstva in socialnih storitev je prav tako pomemben za gospodarsko kohezijo, saj zagotavlja, da so vsi prebivalci, ne glede na to, kje živijo, sposobni ostati zdravi in produktivni. Skupaj s socialno kohezijo, ki gradi občutek skupnosti in medsebojne podpore, gospodarska kohezija ustvarja okolje, kjer lahko vsi prebivalci prispevajo in imajo koristi od skupne gospodarske rasti in napredka.

– **Socialna kohezija**

Zagotoviti je treba, da so pristojnosti razvojnih regij usmerjene v izboljšanje kakovosti življenja vseh prebivalcev, vključno z dostopom do izobraževanja, zdravstvenega varstva in socialnih storitev. V ta namen je ključnega pomena socialna kohezija, ki jo lahko opredelimo kot stanje, v katerem se prebivalci počutijo povezani in enakovredni člani družbe. Socialna kohezija je zelo pomembna za razvoj regij, saj lahko le s skupnimi močmi in sodelovanjem dosežemo trajnostno rast in razvoj. Ko se ljudje počutijo del skupnosti in imajo občutek pripadnosti, so bolj motivirani in uspešnejši pri doseganju skupnih ciljev. Poleg tega pa socialna kohezija prispeva k zmanjšanju neenakosti in izključenosti, saj se ljudje med seboj bolj podpirajo. Za doseg močne socialne kohezije je potrebna pravilna politika in ukrepi: v regijah, kjer obstajajo razlike v dostopu do izobraževanja, zdravstvenega varstva ali drugih storitev, je treba zagotoviti enake možnosti za vse prebivalce. Prav tako je pomembno spodbujati dialog in sodelovanje med različnimi družbenimi skupinami, saj se le na ta način lahko gradi zaupanje in spoštovanje med ljudmi.

– **Politike okolja in trajnostni razvoj**

Razvojne regije bi morale imeti pristojnosti, ki jim omogočajo, da sprejemajo in izvajajo politike, ki varujejo okolje in spodbujajo trajnostni razvoj. Politike okolja in trajnostni razvoj so ključnega pomena za zagotavljanje, da gospodarski napredek ne gre na račun naravnega sveta, ampak deluje v harmoniji z njim. S trajnostnim razvojem regije lahko zagotovijo, da bodo njihova naravna bogastva ohranjena za prihodnje generacije, hkrati pa sedanji populaciji omogočajo uživanje njenih plodov. Za uspešno uveljavljanje teh politik morajo imeti regije pristojnost, da oblikujejo in izvajajo zakone ter regulative, ki odražajo njihove edinstvene ekološke razmere in potrebe. To vključuje ohranjanje biotske raznovrstnosti, varstvo vodnih virov, zmanjševanje emisij toplogrednih plinov, spodbujanje obnovljivih virov energije in zagotavljanje trajnostne uporabe zemljišč. Regije morajo biti sposobne sodelovati z lokalnimi skupnostmi, podjetji in zainteresiranimi stranmi, da bi razvile celostne strategije, ki spodbujajo zelena delovna mesta, izboljšujejo energetske učinkovitost in spodbujajo krožno gospodarstvo. To lahko vključuje ukrepe, kot so subvencije za obnovljivo energijo, davčne olajšave za zelene investicije, in razvoj trajnostne infrastrukture. Trajnostni razvoj prav tako pomeni vključevanje okoljskih vidikov v vse politike in prakse, od urbanega načrtovanja do kmetijstva, od transporta do turizma. Razvojne regije bi morale biti spodbujene k inovativnosti in iskanju rešitev, ki zmanjšujejo okoljski odtis, medtem ko še vedno spodbujajo gospodarski napredek. Ukrepi, kot je sistematično spremljanje vplivov na okolje, izobraževanje javnosti o pomembnosti trajnosti in spodbujanje zasebnega sektorja k prevzemanju okoljske odgovornosti, so bistveni za doseganje teh ciljev.

– **Infrastrukturni razvoj**

Pristojnosti morajo vključevati sposobnost načrtovanja, financiranja in vzdrževanja infrastrukture, ki je ključna za gospodarski razvoj, kot so ceste, javni prevoz, komunalne storitve in telekomunikacije. Ustrezna infrastruktura je temelj za privabljanje investicij, podpiranje podjetij in spodbujanje turizma, kar vse prispeva k širjenju gospodarske baze regije. Poleg tega morajo biti regije opremljene s pristojnostmi, da se odzivajo na nenehno spreminjajoče se tehnološko okolje, zagotavljajo enak dostop do storitev za vse prebivalce in načrtujejo za prihodnje generacije. Regionalne politike morajo zato biti usmerjene v izgradnjo in vzdrževanje infrastrukture, ki ne samo da zadosti trenutnim potrebam, ampak tudi anticipira prihodnje izzive

in priložnosti, kot so avtonomna vozila, pametna mesta, obnovljivi viri energije in digitalizacija. To zahteva dolgoročno vizijo, strateško načrtovanje in stalno sodelovanje med različnimi ravni vlade ter zasebnim sektorjem. Infrastrukturni razvoj je osnova za zagotavljanje dolgoročne gospodarske rasti in družbenega blagostanja. Pristojnosti, ki jih imajo regionalne oblasti na tem področju, morajo biti dovolj široke, da lahko učinkovito načrtujejo, financirajo in upravljajo ključne infrastrukturne projekte. To vključuje razvoj in vzdrževanje cestnega omrežja, ki omogoča mobilnost prebivalstva in učinkovit prevoz blaga; izgradnjo in upravljanje zanesljivega in dostopnega javnega prevoza, ki služi kot hrbtenica vsakodnevnega življenja in dela; zagotavljanje kvalitetnih komunalnih storitev, kot so vodovod, kanalizacija in odvoz odpadkov, ki so temeljni za javno zdravje in kvaliteto življenja; ter razvoj sodobnih telekomunikacijskih omrežij, ki povezujejo ljudi in podjetja, omogočajo digitalizacijo in prispevajo k hitrejšemu pretoku informacij.

* * *

Za vse zgoraj omenjene kriterije velja, da v danem besedilu oz. času pisanja tega besedila predstavljajo le smernice, ki jih je treba pred končno odločitvijo za prenos/oblikovanje določene pristojnosti oz. naloge zapolniti s konkretno vsebino tj. podatki, ki jih imajo na voljo posamezni, relevantni državni organi. Le-teh pripravljalci besedila nimajo.

* * *

Regija oziroma njen svet regije bi lahko poleg nalog iz 12., 18. in 19. člena ZSRR-2 – in ob zgoraj podanih omejitvah manka podatkov, tudi ob upoštevanju pomislekov prejšnjih podpoglavij in omenjenimi kriteriji prenosa – opravljala spodaj navedene zakonsko-določene naloge regionalnega pomena (spodaj navedene, odebeljeno zapisane naloge od 1 do 7 bi bile lahko določene v prvem koraku, nakar bi se po določenem časovnem obdobju, na podlagi obvezne strokovne evalvacije, ocenila uspešnost in učinkovitost teh regionalnih nalog; na tej podlagi bi se lahko odločili za ponoven prevzem s strani države ali občin ali pa za nove naloge, navedene od naloge 7 naprej):¹²⁸

- 1. zagotavljanje skladnosti oblikovanja in izvrševanja regionalnih razvojnih politik z nacionalno strategijo razvoja** (podobno pristojnost je zaslediti pri večini primerjanih držav, npr. Finska, Portugalska imata posebno enoto za regionalno načrtovanje in razvoj v okviru Komisije za regionalno usklajevanje in razvoj (CCDR)); Cilj irskih regionalnih skup-

¹²⁸ Mednarodna primerjava je zaradi različnega statusa regij po državah lahko zavajajoča, zato se pri naboru potencialnih nalog osredotočamo na države ki imajo razvojne regije, ne pa tudi pokrajine kot drug nivo lokalne samouprave (Portugalska, Irska, Finska, Latvija).

ščin je usklajevati, spodbujati in podpirati strateško načrtovanje in trajnostni razvoj ter povečati učinkovitost lokalne uprave in javnih storitev. V Latviji regije za načrtovanje določajo glavna temeljna načela, cilje in prednostne naloge za dolgoročni razvoj regije načrtovanja ter zagotavljajo usklajevanje razvoja regije načrtovanja v skladu z glavnimi temeljnimi načeli, cilji in prednostnimi nalogami, določenimi v dokumentih regionalnega razvojnega načrtovanja.

2. **izvajanje prostorske politike regionalnega pomena oziroma predlaganje prostorskih aktov za načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena** (sedanja sedma alineja prvega odstavka 19. člena ZSRR-2); Irske regionalne skupščine načrtujejo, kako dolgoročno uporabljati zemljišča in vire v regiji. Pripravljajo regionalne prostorske in gospodarske strategije kot del vladnih dolgoročnih načrtov za soočanje z izzivi rasti prebivalstva, podnebnih sprememb in konkurenčnega gospodarstva. V Latviji regije za načrtovanje vodijo in spremljajo razvoj in izvajanje razvojnih programov regije načrtovanja in prostorskega načrta; ocenjujejo skladnost državnega prostorskega načrta, državnega razvojnega načrta in sektorskih razvojnih programov z razvojnimi programom in prostorskim načrtom regije načrtovanja.
3. **sprejemanje programov regionalnega razvoja gospodarstva, načrtovanje politike spodbujanja razvoja turizma, zagotavljanje izvajanja ukrepov za spodbujanje podjetništva in turizma, razvojne spodbude za spodbujanje razvoja turizma, načrtovanje in izvajanje trženja regionalne turistične ponudbe in aktivnosti ter program spodbujanja investicij** (prenos nalog Javne agencije Republike Slovenije za spodbujanje investicij, podjetništva in internacionalizacije na podlagi Zakona o podpornem okolju za podjetništvo, Ur. l. RS, št. 102/07, 57/12, 82/13, 17/15, 27/17, 13/18 – ZSInv in 40/23 – ZZrID-A; prenos nalog Javne agencije Republike Slovenije za trženje in promocijo turizma na podlagi Zakona o spodbujanju razvoja turizma, Ur. l. RS, št. 13/18; prenos nalog Javne agencije Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije v skladu Zakonom o spodbujanju investicij, Ur. l. RS, št. 13/18, 204/21, 29/22 in 65/23); na Finskem je npr. regionalni svet odgovoren za spodbujanje pogojev za delovanje gospodarstva regije in pametno specializacijo; enako velja za Portugalsko enoto za načrtovanje in regionalni razvoj v okviru Komisije za regionalno usklajevanje in razvoj (CCDR); Irska regionalna skupščina na te zadeve (poleg ostalih) odgovarja z regionalno prostorsko in gospodarsko strategijo.
4. **sodelovanje pri načrtovanju kmetijske strukturne politike in izvajanje ukrepov državnih pomoči regionalnega pomena ter sodelovanje**

pri pripravi programa za razvoj podeželja in ribištva (ukrepi kmetijske politike in prenos nalog Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja na podlagi Zakona o kmetijstvu, Ur. l. RS, št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17, 22/18, 86/21 – odl. US, 123/21, 44/22, 130/22 – ZPOmK-2, 18/23 in 78/23); na Portugalskem je Komisija za regionalno usklajevanje in razvoj (CCDR) pristojna za spodbujanje strateškega posvetovanja med službami ter drugimi regionalnimi in lokalnimi akterji, načrtovanjem ter gospodarskim, socialnim, okoljskim in kulturnim razvojem, izobraževanjem, načrtovanjem rabe zemljišč itd., kulture, izobraževanja, prostorskega načrtovanja in ohranjanja narave ter kmetijstva in ribištva. Irska regionalna prostorska in gospodarska strategija vsebuje tudi predloge za povečanje gospodarske uspešnosti regije v vseh ustreznih gospodarskih sektorjih, zlasti v sektorjih neposrednih tujih naložb, domače industrije, malih in srednjih podjetij, turizma, kmetijstva, gozdarstva, pomorstva in drugih naravnih virov.

5. **skrb za odgovorno ravnanje z odpadki, ki zajema zbiranje, prevažanje, predelavo in odstranjevanje odpadkov, vključno z nadzorom tega ravnanja, če gre za čezobčinski vpliv oziroma učinke**¹²⁹ (državna raven, predvsem Ministrstvo za okolje in prostor, je pristojna za oblikovanje in izvajanje nacionalnih politik ravnanja z odpadki, pripravo zakonodaje ter nadzor nad izvajanjem zakonodaje. Na lokalni ravni pa občine skrbijo

¹²⁹ Problematika ravnanja z odpadki je ena izmed najbolj perečih vprašanj trajnostnega razvoja, ki bi včasih lahko presegala celo območje ene regije. Organizacija skupnih komunalnih odlagališč s sodelovanjem več regij je kompleksen proces, ki zahteva strateško načrtovanje, sodelovanje in koordinacijo. Takšno sodelovanje lahko prinese več prednosti, vključno z večjo ekonomsko učinkovitostjo, boljšim upravljanjem odpadkov in večjo okoljsko odgovornostjo. Med področji, na katera bi morale regije v takih primerih najti skupni jezik za sodelovanje in organizacijo skupnih komunalnih odlagališč so: 1. ustanovitev skupnega organa (regije bi lahko ustanovile skupni organ ali agencijo, ki bi bila odgovorna za upravljanje in nadzor nad skupnim odlagališčem. Ta organ bi imel predstavnike iz vseh sodelujočih regij); 2. strateško načrtovanje (potrebno je izdelati skupni strateški načrt za upravljanje odpadkov, ki upošteva potrebe, zmožnosti in cilje vseh sodelujočih regij); 3. lokacija odlagališča (izbrati je treba primerno lokacijo za odlagališče, pri čemer je treba upoštevati okoljske, logistične in ekonomske dejavnike. Prav tako je pomembno pridobiti soglasje lokalnih skupnosti); 4. financiranje (ugotoviti je treba, kako bodo stroški povezani z izgradnjo, delovanjem in vzdrževanjem odlagališča porazdeljeni med regijami. Možne so različne sheme financiranja, vključno z deležnim financiranjem glede na uporabo ali število prebivalcev); 5. operativno upravljanje (ugotoviti je treba, kako bo odlagališče upravljano na dnevni ravni, vključno s sprejemom odpadkov, sortiranjem, recikliranjem in odlaganjem); 6. ozaveščanje in izobraževanje (pomembno je informirati in izobraževati prebivalce vseh sodelujočih regij o pravilnem ravnanju z odpadki, koristih skupnega odlagališča in pomenu recikliranja); 7. pravni okvir (potrebno je določiti pravni okvir, ki ureja odgovornosti, pravice in obveznosti vseh sodelujočih strani); 8. nadzor in evalvacija (vesti je treba mehanizme za redni nadzor in evalvacijo delovanja odlagališča, da se zagotovi skladnost z okoljskimi standardi, učinkovito upravljanje in zadovoljstvo uporabnikov) in 9. dolgoročno načrtovanje (glede na življenjsko dobo odlagališč, je pomembno razmišljati o dolgoročnih strategijah, vključno z razširitvijo, obnovo ali zaprtjem odlagališča). Ni odveč poudariti, da sodelovanje med regijami pri organizaciji skupnih komunalnih odlagališč lahko prinese številne prednosti, zahteva pa tudi skrbno načrtovanje, koordinacijo in komunikacijo med vsemi vpletenimi stranmi.

za organizacijo in izvajanje gospodarskih javnih služb, ki med drugim vključujejo zbiranje in odvoz komunalnih odpadkov ter njihovo predelavo in odstranjevanje (zbiranje in odlaganje odpadkov in opravljanje drugih dejavnosti varstva okolja sodi med izvirne naloge občin na podlagi 21. člena ZLS). Občine sicer lahko za izvajanje teh nalog ustanovijo javna komunalna podjetja, storitev oddajo v izvajanje zasebnim podjetjem preko javnih razpisov, v sodelovanju z drugimi občinami oblikujejo medobčinske zveze občin ali regijske centre za ravnanje z odpadki, ki lahko bolj učinkovito upravljajo z odpadki na večjem geografskem območju. »Čezobčinski vpliv« bi bil lahko izkazan, če bi na določeno komunalno odlagališče vozili odpadke iz območij večih občin; v takem primeru bi lahko ministrstvo zahtevalo uvedbo ena izmed možnih medobčinskih ukrepov oziroma povezav, v primeru nesoglasja pa bi lahko takšna pristojnost prešla na regije. Portugalska enota za okolje je pristojna za izvajanje pooblastil kot regionalnega organa za odpadke v zvezi z izdajanjem dovoljenj, nadzorom in spremljanjem postopkov zbiranja, razvrščanja, skladiščenja, predelave in odstranjevanja odpadkov v skladu s pogoji in odstranjevanjem odpadkov v skladu s pogoji posebne zakonodaje; e) zagotavljanje nadaljnjega spremljanja in vrednotenja okoljskega monitorin- ga na področjih odgovornosti CCDR; za izdajanje mnenj o večobčinskih in medobčinskih akcijskih načrtih za ravnanje z odpadki. Irska regionalna prostorska in gospodarska strategija vsebuje tudi naloge zagotavljanje prevoza, vključno z javnim prevozom, vodnih storitev, energetskih in komunikacijskih omrežij ter objektov za ravnanje z odpadki.

6. **sodelovanje pri programih varstva okolja in upravljanja voda ter (pri čezobčinskih vplivih) izvajanje gospodarske javne službe upravljanja voda** (regija bi imela lahko enako vlogo kot Svet za trajnostni razvoj in varstvo okolja na podlagi 235. člena ZVO-2; na podlagi sedme točke tretjega odstavka 162. člena Zakona o vodah, Ur. l. RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdrI-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15, 65/20, 35/23 – odl. US in 78/23 – ZUNPEOVE, bi regija lahko skrbela za regionalne projekte gradnje objektov za črpanje, filtriranje in zajem vode ter prenosnih vodovodov za zagotovitev javne oskrbe s pitno vodo v skladu z operativnimi programi varstva okolja; za izvajanje gospodarske javne službe upravljanja voda bi veljal podoben kriterij kot pri gornji 5. tč. glede nezmožnosti občin za medobčinsko povezovanje). Na Finskem razvojni svet spodbuja trajnostno rabo naravnih virov ter blažitev podnebnih sprememb in prilagajanje nanje ter sodelovanje pri načrtovanju kakovostnega življenjskega okolja in je odgovoren za usklajevanje načrta z drugimi načrti v regiji. Irska regionalna prostorska in gospodarska strategija vsebuje tudi naloge vodnih storitev, energetskih in ko-

munikacijskih omrežij ter objektov za ravnanje z odpadki, ohranjanje in varstvo okolja in njegovih dobrin, vključno z arheološko, arhitekturno in naravno dediščino, zagotavljanje prevoza, vključno z javnim prevozom, vodnih storitev, energetskih in komunikacijskih omrežij ter objektov za ravnanje z odpadki.

7. **opravlja druge naloge, ki jih regiji posebej določijo in dodelijo občine članice** (takšno ureditev pozna Finska).
8. sprejemanje načrtov razvoja prometnega sistema v regiji in izvajanje programov ukrepov na področju cestnega prometa, gradnja in vzdrževanje regijskih cest, določanje prometne ureditve na regijskih cestah in površinah za mirujoči promet regionalnega pomena, izvajanje nalog preventive in vzgoje v cestnem prometu, ter urejanje plovbe na celinskih vodah;
9. sprejemanje energetskega koncepta regije, koordinacija lokalnih energetskih konceptov in izvajanje programov uveljavljanja obnovljivih virov energije in učinkovite rabe energije;
10. sprejemanje stanovanjskega programa za izvajanje stanovanjske politike regionalnega pomena, zagotavljanje sredstev za graditev, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj in stanovanjskih stavb ter ustanovitev regijskega stanovanjskega sklada;
11. sprejemanje programov razvoja visokega šolstva in raziskav regionalnega pomena na območju regije;
12. sprejemanje in izvajanje regionalnih programov razvoja šolstva in športa ter na posameznih področjih vzgoje in izobraževanja ter športa določanje izvajalcev programov, ustanavljanje in financiranje vzgojnih izobraževalnih zavodov ter zavodov s področja športa;
13. sprejemanje in izvajanje programa zdravstvenega varstva, ustanavljanje javnih bolnišnic regionalnega pomena in zagotavljanje njihove mreže na območju regije, sprejemanje programov na področju preprečevanja uporabe prepovedanih drog in obravnave uživalcev prepovedanih drog, programe njihovega zdravljenja in socialne rehabilitacije, zagotavljanje izvajanja ukrepov na področju javnega zdravja, usklajevanje nujne medicinske pomoči, zagotavljanje izvajanja specialističnega zdravljenja, ustanovitev sveta za zdravje in zavoda za zdravstveno varstvo;
14. načrtovanje in organizacija socialnovarstvenih storitev in programov s področja dela, družine in socialnega varstva kot npr. socialna preventiva, prva socialna pomoč, osebna pomoč in pomoč družini na domu, institucionalno varstvo odraslih s posebnimi potrebami in starejših oseb, storitev varstva, vodenja in zaposlitve pod posebnimi pogoji, organizacija varstva otrok, prikrajšanih za normalno družinsko življenje, ter zago-

tavljanje svetovanja in organiziranje pomoči posameznikom s težavami v duševnem zdravju, žrtvam nasilja, odraslim s posebnimi potrebami, osebam z različnimi oblikami zasvojenosti, storilcem kaznivih dejanj; skupaj z državo so-ustanovitev centrov za socialno delo in zagotavljanje dejavnosti centrov za socialno delo na svojem območju ter zagotavljanje pravice do izbire družinskega pomočnika;

15. sprejemanje programov razvoja kulturnih dejavnosti in izvajanje ukrepov za zagotavljanje javnega interesa za kulturo, zagotavljanje nalog območnih knjižnic, regionalnih nalog sklada za kulturne dejavnosti in ustanavljanje javnih zavodov na področju kulture (regijski arhivi, muzeji in galerije, poklicna gledališča, restavratorska središča, zavod za upravljanje dediščine in spomenikov);
16. sprejemanje programov in izvajanje ukrepov zaščite in reševanja, usmerjanje osebne in vzajemne zaščite z organiziranjem svetovalne službe, določanje posebnih ukrepov varstva pred požarom ter razglašanje povečane požarne ogroženosti in zagotavljanje prenosa opozoril, napotil ali prepovedi prebivalstvu med povečano požarno ogroženostjo in ob velikih požarih, organizacija, opremljanje in vodenj sil za zaščito, ocenjevanje ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč na območju pokrajine ter načrtovanje izvajanja zaščite, reševanja in pomoči ob nesrečah, reševanje in pomoč ob naravnih in drugih nesrečah ter ocenjevanje škode, ki jo povzročijo naravne in druge nesreče, sprejemanje z zakonom določenih ukrepov za varstvo pred utopitvami;
17. načrtovanje in izvajanje ukrepov za integracijo tujcev in beguncev, zagotavljanje mreže pomoči pri integraciji ter
18. urejanje in opravljanje drugih nalog regionalnega pomena, ki bi se določile z zakonom.

Regija bi lahko prek javnega pooblastila izvrševala naloge iz državne pristojnosti, ki bi se določile z zakonom, in bi se lahko nanašale na: 1. upravne naloge s področja gospodarstva, turizma in gostinstva, kmetijstva ter naloge inšpektorjev na omenjenih področjih, razlastitev in služnosti v javnem interesu, določena, manj zahtevna upravna dovoljenja za poseganje v prostor (npr. gradbeno dovoljenje za nezahteven objekt), graditev in uporabo zgrajenih objektov ter vodenja registrov na stanovanjskem področju in 2. naloge inšpekcijskega nadzora na področju regionalnih cest. V tem delu bi bilo treba nujno vključiti MJU kot resorno ministrstvo in službo za upravne enote. Regija bi lahko opravljala tudi druge določene naloge, ki jih izvršujejo upravne enote na njenem območju, in druge naloge iz državne pristojnosti, ki bi jih torej predhodno z dogovorom (z UE in drugimi relevantnimi državnimi organi) ter z zakonom prenesla država v izvrševanje. Na tem področju

bi lahko povprašali posamezne državne organe in občine, katere izmed njihovih nalog bi lahko – zaradi njihove vsebine, uspešnosti in učinkovitosti, samostojnosti in drugih razlogov – prenesli na regije z javnim pooblastilom. Treba se je zavedati, da občine opravljajo naloge po več kot 180 zakonih (sic);¹³⁰ za vsako izmed njih¹³¹ bi v dogovoru z deležniki presodili, katera izmed njih ima po svoji naravi stvari »širši, regionalni karakter«.

Za vsako zgoraj navedeno nalogo, bi se bilo potrebno sestati (tj. predstavniki države, odgovorni za kohezijsko politiko in lokalno samoupravo) z dosedanjim nosilcem/nosilci nalog in – še preden bi regija dobila v izvajanje te naloge – se dogovoriti glede vsebine določene naloge, njenega obsega, časovnega in finančnega okvira ter drugih materialnih sredstev, zaposlenih, lokacije izvajanja nalog ipd.

¹³⁰ Vse naloge občin so razvidne iz *Kataloga Pristojnosti slovenskih občin* (Brezovnik, Boštjan in Mihovilovič, Vesna, Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo, 2023) kot strokovnega priročnika, ki vsebuje pregled pristojnosti in nalog slovenskih občin, kot izhajajo iz slovenske zakonodaje in zakonodaje EU. <http://www.lex-localis.info/TabView/VsebinaTabs.aspx?SectionID=c6c26383-9df0-4f89-8f05-67d774f72bab>

¹³¹ Npr. po Zakon o organiziranosti in delu v policiji bi lahko regija s policijsko postajo in območno policijsko postajo sodelovala na področjih, ki se nanašajo na izboljšanje varnosti v regiji in sklenila sporazum o sodelovanju pri zagotavljanju večje varnosti; po Zakonu o urejanju prostora bi v prostorskem planu okvirno določili območje regije za dolgoročni razvoj; v regijskem prostorskem planu in OPN predpisala pogoje za ohranjanje posamične poselitve, v regijskem uradnem glasilu objavila regijski prostorski akt, v regijskem proračunu zagotovila sredstva za izvajanje nalog prostorskega planiranja na regionalni ravni, sprejela regijski prostorski plan; z ministrstvom, pristojnim za okolje, lahko sklenila dogovor o pripravi prostorskega izvedbenega akta za prostorsko ureditev, ki je skupnega državnega in lokalnega pomena. Uskladila prostorske izvedbene akte z državnim prostorskim ureditvenim načrtom, tako, da v njih prikaže območje tega načrta z namensko rabo prostora v skladu z usmeritvami, ki jih da ta načrt, itd.

13. poglavje

NALOGE REGIONALNEGA POMENA KOT PREDLOGI NORMATIVNIH REŠITEV

V ZSSR-2 se prvi odstavek 6. člena, nadomesti tako, da se glasi:

6. člen (razvojna regija)

Ta zakon ureja razvojno regijo kot statusno obliko osebe javnega prava kot temeljne teritorialne enote za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja (v nadaljnjem besedilu: regija), ki jo v enovito zaključeno prostorsko celoto združujejo poselitveni, gospodarski, infrastrukturni in naravni sistemi ter na kateri je mogoče zagotoviti interesno sodelovanje razvojnih partnerjev. Regija opravlja naloge določene v tem zakonu in drugih področnih zakonih. Pri izvajanju nalog je regija samostojna. Razvojna regija je lahko posredniško telo, če jo za to pooblasti organ upravljanja.

Regijo lahko ustanovi Republika Slovenija (v nadaljnjem besedilu: država) ali samoupravna lokalna skupnost (v nadaljnjem besedilu: lokalna skupnost) ali zveza samoupravnih lokalnih skupnosti.

Če regijo ustanovi več ustanoviteljev, se njihove medsebojne pravice in obveznosti uredijo s pogodbo in z ustanovitvenim aktom. V imenu države izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada). V imenu lokalne skupnosti izvršuje pravice in obveznosti ustanovitelja svet lokalne skupnosti ali drug organ, določen s splošnim aktom lokalne skupnosti.

V ZSSR-2 se doda novi 6.a, dosedanji 6.a člen pa postane 6.b člen:

6.a člen

(vpis v sodni register)

Ustanovitev regije se vpiše v sodni register. V sodni register se vpišejo podatki, ki se vpisujejo pri vseh subjektih vpisa po zakonu.

Ustanovitelj mora predlogu za vpis regije v sodni register priložiti ustanovitveni akt in sklep o imenovanju prvih članov regijskega sveta in vršilca dolžnosti direktorja.

Ustanovitelj mora predlogu za vpis regije v sodni register priložiti ustanovitveni akt in sklep o imenovanju prvih članov regijskega sveta in vršilca dolžnosti direktorja.

V ZSSR-2 se 10.a člen nadomesti tako, da se glasi:

10.a člen

(organi regije)

Organi regije so:

- regijski svet,
- predsednik regije in
- regijska uprava.

V ZSSR-2 se dodajo novi 10.b, 10.c in 10.č členi:

10.b člen

(regijski svet)

(1) Regijski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti regije.

(2) Regijski svet:

- voli in razrešuje predsednika regije,
- voli in razrešuje podpredsednice oziroma podpredsednike regije,
- sprejema statut regije, poslovnik in splošne akte,
- sprejema proračun regije in zaključni račun proračuna regije,
- sprejema strategijo in programe razvoja regije,
- sprejme program dela, finančni načrt zavoda in letno poročilo,
- daje predsedniku predloge in mnenja o posameznih vprašanjih, ki se nanašajo na kakovost opravljanja dejavnosti regije,
- na predlog predsednika sprejme kratkoročno strategijo odzivanja na tveganja, spremembe v okolju, nepredvidljive okoliščine z vidika odpornosti, odzivnosti, fleksibilnosti in agilnosti,

- uresničuje ustanoviteljske pravice regije v razmerju do javnih zavodov, podjetij, skladov in agencij ter drugih pravnih oseb, ki jih je ustanovila regije, če zakon ne določa drugače,
- nadzoruje delo predsednika regije in podpredsednika glede izvajanja predpisov in odločitev regije,
- določi organizacijo in delovno področje regijske uprave ter nadzoruje njeno delo glede izvajanja regijskih predpisov in svojih sklepov,
- odloča o drugih zadevah, ki jih določata zakon in statut regije.

(3) Regijski svet sestavljajo predstavniki (tj. 12) občinskih svetov občin, katere sodijo v okvir posamične razvojne regije:

1. Pomurska regija (občine Apače, Beltinci, Cankova, Črenšovci, Dobrovnik, Gornja Radgona, Gornji Petrovci, Grad, Hodoš, Kobilje, Križevci, Kuzma, Lendava, Ljutomer, Moravske Toplice, Murska Sobota, Odranci, Puconci, Radenci, Razkrižje, Rogašovci, Šalovci, Tišina, Turnišče, Velika Polana, Veržej).
2. Podravska regija: (občine: Benedikt, Cerksenjak, Cirkulane, Destrnik, Dornava, Duplek, Gorišnica, Hajdina, Hoče-Slivnica, Juršinci, Kidričevo, Kungota, Lenart, Lovrenc na Pohorju, Majšperk, Makole, Maribor, Miklavž na Dravskem polju, Ormož, Pesnica, Podlehnik, Poljčane, Ptuj, Rače-Fram, Ruše, Selnica ob Dravi, Slovenska Bistrica, Starše, Sveti Andraž v Slovenskih goricah, Sveti Jurij v Slovenskih goricah, Sveti Tomaž, Trnovska vas, Videm, Zavrč, Žetale).
3. Koroška regija (občine: Črna na Koroškem, Dravograd, Mežica, Mislinja, Muta, Podvelka, Prevalje, Radlje ob Dravi, Ravne na Koroškem, Ribnica na Pohorju, Slovenj Gradec, Vuzenica).
4. Savinjska regija (občine Bistrica ob Sotli, Braslovče, Celje, Dobje, Dobrna, Gornji Grad, Kozje, Laško, Ljubno, Luče, Mozirje, Nazarje, Podčetrtek, Polzela, Prebold, Rečica ob Savinji, Rogaška Slatina, Rogatec, Slovenske Konjice, Šentjur, Šmarje pri Jelšah, Šmartno ob Paki, Šoštanj, Tabor, Velenje, Vitanje, Vojnik, Zreče, Žalec).
5. Zasavska regija (občine: Hrastnik, Trbovlje, Zagorje ob Savi).
6. Posavska regija (občine: Bistrica ob Sotli, Brežice, Kostanjevica na Krki, Krško, Sevnica).
7. Jugovzhodna Slovenija (občine Črnomelj, Dolenjske Toplice, Kočevje, Kostel, Loški Potok, Metlika, Mirna, Mirna Peč, Mokronog-Trebelno, Novo mesto, Osilnica, Ribnica, Semič, Sodražica, Straža, Šentjernej, Šentrupert, Škocjan, Šmarješke Toplice, Trebnje, Velike Lašče, Žužemberk).
8. Osrednjeslovenska regija (občine Borovnica, Brezovica, Dobropolje, Dobrova-Polhov Gradec, Dol pri Ljubljani, Domžale, Grosuplje, Horjul, Ig,

Ivančna Gorica, Kamnik, Komenda, Ljubljana, Logatec, Lukovica, Medvode, Mengeš, Moravče, Škofljica, Trzin, Velike Lašče, Vodice, Vrhnika, Vodice).

9. Gorenjska regija (občine: Bled, Bohinj, Cerklje na Gorenjskem, Gorenja vas-Poljane, Gorje, Jesenice, Jezersko, Kranj, Kranjska Gora, Naklo, Preddvor, Radovljica, Šenčur, Škofja Loka, Tržič, Železniki, Žiri, Žirovnica).
10. Primorsko-notranjska regija (občine Bloke, Cerknica, Ilirska Bistrica, Loška Dolina, Pivka, Postojna).
11. Goriška regija (občine: Ajdovščina, Bovec, Brda, Cerkno, Idrija, Kanal ob Soči, Kobarid, Miren-Kostanjevica, Nova Gorica, Renče-Vogrsko, Šempeter-Vrtojba, Tolmin, Vipava).
12. Obalno-kraška regija (občine Ankaran, Divača, Hrpelje-Kozina, Izola, Komen, Koper, Piran, Sežana).

(4) Mandat sveta je enak programskemu obdobju. Člana sveta, ki med mandatom preneha izpolnjevati pogoje za imenovanje v svet po tem zakonu, svet zamenja, ko zamenjavo predlaga organ, ki je člana predlagal. Mandat nadomestnega člana traja od sprejema sklepa do izteka mandata sveta. Svet se konstituira na prvi seji, na kateri je navzočih več kot polovica članov sveta. Člani sveta na prvi seji izmed sebe izvolijo predsednika regije, ki predstavlja in zastopa svet.

(5) Svet sprejema odločitve na seji z večino glasov navzočih članov. Na sejo sveta se vabi predstavnik ministrstva, ki nima pravice glasovanja.

(6) Za pripravo predlogov odločitev v postopku priprave in izvajanja regionalnega razvojnega programa na prioritetnih področjih razvoja v regiji imenuje svet odbore, ki jih sestavljajo predstavniki regijske razvojne mreže, zunanji strokovnjaki, predstavniki občin, izpostav državnih organov in drugih institucij, ki delujejo v regiji in so pomembne za njen razvoj.

(6) Svet podrobneje uredi organizacijo in način svojega dela s poslovnikom, ki ga sprejme regijski svet z dvotretjinsko večino. S poslovnikom se določi tudi način ugotavljanja in preprečevanja nasprotja interesov pri delu in pri odločanju sveta.

10.c člen

(predsednik regije)

(1) Regijski svet izvoli predsednika regije na predlog občine ali občin z večino glasov vseh članov regijskega sveta. Predsednik je lahko poklicni ali nepoklicni funkcionar. Opravljanje funkcije predsednika regije ni združljivo z opravljanjem druge funkcije v državnih organih, ki izvajajo nadzor ali lahko

drugače neposredno vplivajo na delo regije in z opravljanjem nalog javnega uslužbenca.

(2) Predsednik je predstojnik regijske uprave in odgovarja za njeno delo regijskemu svetu. Predsednik pokrajine predstavlja regijski svet, sklicuje in vodi njegove seje.

(3) Predsednik predlaga regijskemu svetu proračun regije in zaključni račun proračuna, predpise in druge akte iz pristojnosti regijskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev regijskega sveta.

(4) Predsednik regije podpisuje akte regijskega sveta, skrbi za objavo statuta, odlokov, drugih predpisov in splošnih aktov regije. Predsednik regije lahko zadrži objavo predpisa regije, če meni, da je neustaven ali nezakonit, in predlaga regijskemu svetu, da o njem ponovno odloči. Če regijski svet vztraja pri odločitvi, se predpis objavi, predsednik regije pa lahko vloži pri ustavnem sodišču zahtevo za oceno njegove skladnosti z ustavo in zakonom. Predsednik regije lahko zadrži izvajanje odločitve regijskega sveta, če meni, da je nezakonita ali je v nasprotju s statutom ali drugim predpisom regije, in bi o tem obvesti pristojno ministrstvo. Če regijski svet vztraja pri svoji odločitvi, lahko predsednik regije začne postopek pri upravnem sodišču, razen če bi šlo za zadevo, katere urejanje je z zakonom preneseno na regijo.

(5) Predsednik regijskemu svetu odgovarja za uresničevanje strokovnih in poslovnih ciljev regije, strategije razvoja in programa dela ter zagotavlja te pogoje, predlaga porabo presežka prihodkov nad odhodki, odgovarja za zakonitost dela in za javnost dela, za gospodarno uporabo in za upravljanje premoženja ter za razpolaganje s tem premoženjem, predlaga v obravnavo svetu regije strategijo razvoja, program dela, finančni načrt ter letno poročilo, če z zakonom ne bi bilo ni določeno drugače.

(6) Predsednik regije je za opravljanje svoje funkcije odgovoren regijskemu svetu, za zakonito, primerno in strokovno izvajanje prenesenih nalog iz državne pristojnosti pa je odgovoren vladi. Predsednik regije letno poroča regijskemu svetu o svojem delu in delu regijske uprave ter vladi o delu regijske uprave pri opravljanju prenesenih nalog iz državne pristojnosti.

(7) Regijski svet lahko na predlog tretjine svojih članov z večino glasov vseh svojih članov razreši predsednika, če bi hkrati na isti seji izvolil novega predsednika regije, pri čemer z razrešitvijo predsedniku ne bi prenehal mandat člana regijskega sveta. Če je predsednik pokrajine razrešen, mora tudi podpredsednik regije ponuditi novemu predsedniku regije svoj odstop.

(8) Regijski svet izmed članov regijskega sveta na predlog predsednika regije izvoli enega ali več podpredsednikov regije. Podpredsednik je za opravljanje svoje funkcije odgovoren predsedniku regije in regijskemu svetu. Regijski svet lahko na predlog predsednika regije ali četrtnine svojih članov podpred-

sednika regije razreši. Razrešenemu podpredsedniku ne preneha mandat člana regijskega sveta. Podpredsednik regije pomaga predsedniku regije pri njegovem delu in opravlja posamezne naloge iz njegove pristojnosti, za katere ga predsednik regije pooblasti. Podpredsednik nadomešča predsednika regije ob njegovi odsotnosti ali zadržanosti. Med nadomeščanjem opravlja podpredsednik tekoče naloge iz pristojnosti predsednika, izvršuje proračun pokrajine in zastopa regijo na podlagi in v okviru pooblastila predsednika regije, ne more pa regijskemu svetu predlagati proračuna regije, zaključnega računa proračuna ter predpisov iz pristojnosti predsednika regije. Predsednik pokrajine opravlja funkcijo poklicno.

10.č člen

(regijska uprava)

- (1) Regijska uprava opravlja poleg nalog iz 18. člena tega zakona tudi druge upravne, strokovne, pospeševalne in razvojne naloge ter naloge v zvezi z zagotavljanjem morebitnih javnih služb iz regijske pristojnosti. Za opravljanje posameznih upravnih nalog iz pristojnosti regije lahko regijski svet z odlokom podeli javno pooblastilo ali ustanovi osebo javnega prava za izvajanje javnih pooblastil, določenih z odlokom. Za podelitev javnega pooblastila se uporablja zakon, ki ureja lokalno samoupravo. Za izvajanje javnih služb iz svoje pristojnosti lahko regija v skladu z zakonom ustanovi pravno osebo javnega prava, podeli koncesijo ali sklene pogodbo s pravno osebo zasebnega prava, v katero je vložila javna sredstva, da se zagotovi izvajanje javne službe.
- (2) Regijsko upravo sestavljajo regijski upravni organi, ki jih ustanovi regijski svet z odlokom, s katerim ustanovi regijsko upravo in določi njeno delovno področje. Notranjo organizacijo regijskih upravnih organov in sistemizacijo delovnih mest v njih določi predsednik regije. Regijski upravni organi delujejo samostojno v skladu z zakoni in drugimi predpisi ter na njihovi podlagi. Delo uprave usmerja in nadzoruje predsednik regije, ki je predstojnik pokrajinske uprave. Predsednik regije odgovarja za delo uprave regijskemu svetu. Regijski upravni organ ravna v skladu s smernicami in navodili predsednika regije.
- (3) Regijsko upravo vodi direktor regijske uprave, ki ga imenuje in razrešuje predsednik regije. Za imenovanje in razrešitev direktorja regijske uprave in njegov položaj se uporabljajo predpisi, ki urejajo javne uslužbence in položaj direktorja občinske uprave. Direktor regijske uprave odgovarja za delo uprave predsedniku regije. Regijski svet obravnava poročilo o delu regijske uprave enkrat letno. Regijske upravne organe vodijo vodje, ki so uradniki na položaju v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Vodja regijskega upravnega organa imenuje predsednik regije. Vodja regijskega upravnega organa mora ravnati v skladu z usmeritvami, obveznimi navodili in nalogi direktorja regijske uprave ter mu redno poročati o opravljanju nalog organa

in vseh pomembnejših vprašanjih. Direktor regijske uprave in vodje regijskih upravnih organov, ki opravljajo prenesene državne naloge, morajo ravnati v skladu z obveznimi navodili in nalogi ministrov, pristojnih za področja, na katera spadajo prenesene državne naloge. Vodja regijskega upravnega organa odgovarja za svoje delo in delo organa, ki ga vodi, predsedniku regije.

(4) O sporih o pristojnosti med regijskimi upravnimi organi odloča predsednik regije. Regijski upravni organi odločajo s posamičnimi upravnimi akti o upravnih zadevah iz regijske pristojnosti in upravnih zadevah iz prenesene državne pristojnosti. O pritožbah zoper posamične upravne akte regijskih upravnih organov in nosilcev regijskih javnih pooblastil, izdane v okviru izvršne regijske pristojnosti, odloča predsednik regije. O pritožbah zoper posamične upravne akte regijskih upravnih organov in nosilcev pokrajinskih javnih pooblastil o upravnih stvareh iz prenesene državne pristojnosti, odločajo stvarno pristojna ministrstva. O izločitvi vodje in pooblaščenih uradnih oseb regijskega upravnega organa ali nosilca javnih pooblastil odloča direktor regijske uprave, ki v primeru izločitve o zadevi tudi odloči. O izločitvi direktorja regijske uprave odloča predsednik regije, ki v primeru izločitve o zadevi tudi odloči. Regijska uprava opravlja nadzor nad izvajanjem predpisov, s katerimi pokrajina ureja zadeve iz svoje pristojnosti.

Umestiti v prehodne določbe:

Člen 18 (splošne razvojne naloge na regionalni ravni op.) ZSSR-2 se črta. RRA delujejo do konca tekočega programskega obdobja, nakar jih ustanovitelji lahko ukinejo ali jim dajo druge naloge izven tistih, določenih s tem zakonom.

V členu 21 ZSSR-2 se "RRA" nadomesti z »regijskih uprav«.

Naloge regionalnega pomena se navezujejo na naloge omenjene v prejšnjem poglavju.

REGIONALNE NALOGE

1. ZAGOTAVLJANJE SKLADNOSTI OBLIKOVANJA IN IZVRŠEVANJA REGIONALNIH RAZVOJNIH POLITIK Z NACIONALNO STRATEGIJO RAZVOJA

Člen 7 ZSRR-2 se dopolni s tretjim in četrtnim odstavkom, ki se glasita:

7. člen

(določanje strategije)

(1) Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) s strategijo razvoja Slovenije in strategijo prostorskega razvoja Slovenije določi cilje in usmeritve za pripravo regionalnih razvojnih programov.

(2) S programom državnih razvojnih prioritet in investicij vlada podrobneje opredeli, z vidika spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, programe in instrumente regionalne politike.

»(3) Regijski sveti sodelujejo pri usklajevanju razvojnih pobud in interesov glede regionalnega razvojnega načrtovanja pri pripravi, spremembah ali dopolnitvah strategije razvoja Slovenije in strategije prostorskega razvoja Slovenije.«.

»(4) Vsi organi in institucije, odgovorni za oblikovanje, izvajanje in spremljanje regionalnih razvojnih politik, morajo z namenom spodbujanja uravnoteženega in trajnostnega razvoja vseh regij zagotavljati, da so njihove aktivnosti skladne z nacionalno strategijo razvoja.«.

Tretji odstavek 13. člena ZSRR-2 se dopolni tako, da se glasi:

(3) Regionalni razvojni program se sprejme za programsko obdobje iz 5. člena tega zakona in mora biti usklajen s strategijo razvoja Slovenije.

»Ministrstvo, pristojno za regionalni razvoj, v okviru strategije razvoja Slovenije in regionalnih razvojnih programov izvaja naslednje naloge:

- a) koordinacija in usklajevanje regionalnega načrtovanja in razvoja z nacionalno strategijo razvoja;
- b) spodbujanje in podpiranje strateškega načrtovanja in trajnostnega razvoja na regionalni ravni;
- d) zagotavljanje, da so regionalni razvojni načrti usklajeni z glavnimi temeljnimi načeli, cilji in prednostnimi nalogami nacionalne strategije razvoja;
- d) pregleduje in zahteva morebitne posodobitve regionalnih razvojnih programov, z vidika usklajenosti z nacionalno strategijo razvoja in odzivnosti na dinamične razvojne potrebe in prioritete.

2. IZVAJANJE PROSTORSKE POLITIKE REGIONALNEGA POMENA OZIROMA PREDLAGANJE PROSTORSKIH AKTOV ZA NAČRTOVANJE PROSTORSKIH UREDITEV REGIONALNEGA POMENA

Zakon o urejanju prostora (ZUreP-3; Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP in 23/24) se v 77. členu spremeni tako da se glasi:

77. člen

(pripravljaivec regionalnega prostorskega plana)

(1) Razvojne regije so odgovore za pripravo regionalnega prostorskega plana. V ta namen v sodelovanju z občinami pripravljajo, sprejemajo in izvajajo prostorske akte in strategije, ki določajo dolgoročno uporabo ze-

mljišč in naravnih virov v regiji ter naslavljaajo ključne izzive, kot so rast prebivalstva, podnebne spremembe in konkurenčnost gospodarstva.

(2) Pri razvoju prostorskih in gospodarskih strategij regijski sveti upoštevajo in integrirajo cilje in usmeritve nacionalne in občinske prostorske politike, da zagotovijo njihovo skladnost in doprinos k celovitemu razvoju države in občin.

(3) Regijski sveti so odgovorni za:

- a) pripravo regionalnih prostorskih in gospodarskih strategij kot del državnih dolgoročnih načrtov za soočanje z družbeno-ekonomskimi izzivi;
- b) vodenje in spremljanje razvoja ter izvajanje razvojnih programov in prostorskih načrtov regije;
- c) ocenjevanje skladnosti državnih prostorskih načrtov, državnih razvojnih načrtov in sektorskih razvojnih programov z razvojnim programom in regionalnim prostorskim planom regije.

(4) Regijski sveti pri pripravi prostorskih in gospodarskih strategij sodelujejo z lokalnimi skupnostmi, gospodarskimi subjekti, nevladnimi organizacijami in drugimi relevantnimi akterji za zagotovitev široke podpore in sodelovanja pri razvoju regije.

(5) Za izdelavo regionalnega prostorskega plana, okoljskega poročila in strokovnih podlag pripravljavec regionalnega prostorskega plana pridobi izdelovalce. Pri izdelavi regionalnega prostorskega plana mora sodelovati interdisciplinarna skupina strokovnjakov iz 45. člena tega zakona, katere delovanje zagotovi izdelovalec regionalnega prostorskega plana.

(6) Sredstva za izvajanje nalog regionalnega prostorskega planiranja se zagotavljajo v občinskih proračunih in državnem, pri čemer državni proračun zagotovi 60 odstotkov potrebnih sredstev. Država zagotavlja podporo razvojnim organom regije pri izvajanju njihovih nalog, poleg potrebnih finančnih sredstev tudi tehnično pomoč in izobraževanje, da se omogoči učinkovito in uspešno načrtovanje in izvajanje prostorske politike regionalnega pomena.

(7) Vse prostorske akte in strategije, ki jih sprejmejo regijski sveti, je potrebno objaviti v uradnem glasilu in so predmet javne razprave pred končno odobritvijo, da se zagotovi transparentnost in vključenost javnosti v proces načrtovanja.

3. SPREJEMANJE PROGRAMOV REGIONALNEGA RAZVOJA GO-
SPODARSTVA, NAČRTOVANJE POLITIKE SPODBUJANJA RA-
ZVOJA TURIZMA, ZAGOTAVLJANJE IZVAJANJA UKREPOV ZA
SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA IN TURIZMA, RAZVOJNE SPOD-
BUDE ZA SPODBUJANJE RAZVOJA TURIZMA, NAČRTOVANJE IN
IZVAJANJE TRŽENJA REGIONALNE TURISTIČNE PONUDBE IN
AKTIVNOSTI TER PROGRAM SPODBUJANJA INVESTICIJ

Zakon o podpornem okolju za podjetništvo (ZPOP-1; Uradni list RS, št. 102/07, 57/12, 82/13, 17/15, 27/17, 13/18 – ZSInv in 40/23 – ZZrID-A) se v 7. členu spremeni tako da se glasi:

7. člen

(nosilci nalog podjetniškega okolja)

(1) Naloge za spodbujanje podjetništva in zagotavljanje učinkovitega podjetniškega okolja izvajata ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, in regijski sveti za področje investicij, podjetništva in internacionalizacije (v nadaljnjem besedilu: regijski svet).

(2) Regijski svet je odgovoren za pripravo in sprejemanje programov regionalnega razvoja gospodarstva, ki vključujejo ukrepe in strategije za spodbujanje podjetništva, investicij in internacionalizacije poslovanja na regionalni ravni.

(3) Regijski svet izvaja naslednje naloge:

- oblikuje, razvija in izvaja ukrepe za spodbujanje podjetništva in zagotovitev učinkovitega podpornega okolja za podjetništvo v skladu z usmeritvami in politiko ministrstva, pristojnega za gospodarstvo,
- izvaja ukrepe za promocijo podjetništva, podjetniškega okolja in ustvarja pozitivno klimo za razvoj podjetništva,
- izvaja ukrepe na področju izobraževanja in usposabljanja za podjetništvo,
- vključuje se v programe Evropske unije in druge mednarodne povezave na področju pospeševanja podjetništva in konkurenčnosti za prenos znanja in dobrih praks,
- odloča o izboru projektov in dodeljuje finančne spodbude za izvedbo projektov s področja podpornih storitev ter sklepa pogodbe o financiranju z izbranimi prijavitelji.

(4) Programi spodbujanja podjetništva morajo biti usklajeni z nacionalnimi strategijami in politikami, pri čemer upoštevajo regionalne specifičnosti in potrebe za zagotavljanje učinkovitega in usmerjenega razvoja.

(5) Pri pripravi in izvajanju programov in politik iz tega člena regijski sveti zagotavljajo:

- a) sodelovanje med regionalnimi in nacionalnimi organi ter agencijami za zagotavljanje skladnosti in sinergij med različnimi ravni upravljanja;
- b) vključevanje javnosti, lokalnih skupnosti in gospodarskih akterjev v procese odločanja, s čimer se povečuje transparentnost in participativnost pri razvoju regije;
- c) redno spremljanje in ocenjevanje učinkovitosti izvedenih ukrepov in strategij za prilagajanje in izboljšave v skladu z dinamičnim razvojem gospodarskih in družbenih razmer.

(6) Država zagotavlja podporo regijskim svetom pri izvajanju nalog iz tega člena, vključno z finančnimi sredstvi, tehnično pomočjo in dostopom do informacij in najboljših praks, da se omogoči učinkovit in trajen razvoj regionalnega gospodarstva in turizma.

(7) Posamezne ukrepe v okviru nalog iz prvega odstavka tega člena lahko izvajajo tudi druga ministrstva, če skladno s 106.f členom Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617; v nadaljnjem besedilu: Zakon o javnih financah) s programom ukrepov določijo zahteve in merila za dodelitev spodbud za podjetništvo in inovativnost.

(8) Podjetniško podporno okolje sestavljajo tudi reprezentativne gospodarske zbornice in Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije ter njihova mreža regionalnih oziroma območnih zborsnic (v nadaljnjem besedilu: reprezentativne zbornice). Reprezentativnim zborsnicam se podeli javno pooblastilo za:

- evidentiranje administrativnih ovir pri nastajanju in delovanju podjetij ter pripravo predlogov za njihovo odpravo,
- preverjanje ustreznosti pripravljenih presoj učinkov predpisov na gospodarstvo.

V prehodnih in končnih določbah se besedna zveza »javna agencija« (v vseh sklonih) nadomesti z »regijskim svetom« (v vseh sklonih).

V Zakon o spodbujanju razvoja turizma (ZSRT-1; Uradni list RS, št. 13/18) se doda nov 5.a člen, ki se glasi:

5.a člen
(regionalna turistična ponudba)

(1) Dejavnost regionalne turistične organizacije za načrtovanje in izvajanje trženja celovite turistične ponudbe na ravni regije izvajajo regije iz

ZSRR-2. Za zagotavljanje celovitega razvoja turizma regijski sveti oblikujejo politike in razvojne spodbude, ki:

- a) spodbujajo razvoj in trženje regionalne turistične ponudbe;
- b) podpirajo inovacije in podjetniške iniciative v turističnem sektorju;
- c) omogočajo razvoj infrastrukture in storitev, ki izboljšujejo turistično izkušnjo;
- d) vključujejo aktivnosti za privabljanje domačih in tujih investicij v turistični sektor.

(2) Regijski sveti načrtujejo in izvajajo trženjske kampanje in aktivnosti za promocijo regije kot privlačne turistične destinacije, ob tem pa sodelujejo z javnimi agencijami, lokalnimi skupnostmi, gospodarskimi subjekti in turističnimi organizacijami.

(3) Regionalni programi spodbujanja podjetništva in turizma morajo biti usklajeni z nacionalnimi strategijami in politikami, pri čemer se upoštevajo regionalne specifičnosti in potrebe za zagotavljanje učinkovitega in usmerjenega razvoja.

V Zakon o spodbujanju investicij (ZSInv; Uradni list RS, št. 13/18, 204/21, 29/22 in 65/23) se doda nov 9.a člen, ki se glasi:

9.a člen
(regionalni javni razpis)

(1) Regionalne subvencije za spodbujanje investicij in regionalizacije se dodeljujejo na podlagi javnega razpisa, ki ga izvede regija, če investicija ne dosega pogojev iz prvega in od tretjega do šestega odstavka 4. člena ali pogoje iz prvega in od tretjega do šestega odstavka 4.a člena ter merila iz prvega odstavka 5. člena tega zakona.

(2) Javni razpis iz prejšnjega odstavka objavi javna agencija v Uradnem listu Republike Slovenije in na svoji spletni strani, kjer objavi tudi razpisno dokumentacijo.

(3) Glede vprašanj postopka, ki niso urejena s tem zakonom, se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, če ta zakon ne določa drugače.

(4) Regijski svet podrobneje predpiše pogoje in določi način ugotavljanja izpolnjevanja pogojev za dodelitev spodbude za investicije v raziskave in razvoj ter inovacije.

(5) Ostale določbe zakona, ki se nanašajo na agencijo, se smiselno uporabljajo tudi za razvojno regijo.

4. SODELOVANJE PRI NAČRTOVANJU KMETIJSKE STRUKTURNE POLITIKE IN IZVAJANJE UKREPOV DRŽAVNIH POMOČI REGIONALNEGA POMENA TER SODELOVANJE PRI PRIPRAVI PROGRAMA ZA RAZVOJ PODEŽELJA IN RIBIŠTVA

V Zakonu o kmetijstvu (ZKme-1; Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17, 22/18, 86/21 – odl. US, 123/21, 44/22, 130/22 – ZPOmK-2, 18/23 in 78/23) se k 12. členu dodata nova drugi in tretji odstavek:

12. člen
(razvoj podeželja)

Za izvajanje ukrepov razvoja podeželja vlada določi:

- vrsto ukrepov, pogoje, upravičence, merila in postopke za uvedbo in izvajanje posameznega ukrepa razvoja podeželja;
- finančna sredstva, namenjena za posamezni ukrep razvoja podeželja.

(2) Organi regije sodelujejo pri načrtovanju kmetijske strukturne politike z namenom spodbujanja trajnostnega razvoja kmetijstva, gozdarstva, ribištva in podeželja v skladu z nacionalnimi cilji in strategijami. Prav tako sodelujejo pri pripravi in izvajanju programa za razvoj podeželja in ribištva, ki obravnava specifične potrebe in priložnosti regije.«.

(3) Program za razvoj podeželja in ribištva vključuje ukrepe za spodbujanje inovacij, podporo mladim kmetom, izboljšanje infrastrukture, povečanje vrednosti lokalnih proizvodov ter zaščito in promocijo naravne in kulturne dediščine. Posebna pozornost je namenjena spodbujanju pogojev za delovanje gospodarstva, pametne specializacije, inovacij in trajnostnega razvoja podeželja, s ciljem povečanja gospodarske uspešnosti regije.

5. SKRB ZA ODGOVORNO RAVNANJE Z ODPADKI, KI ZAJEMA ZBI-
RANJE, PREVAŽANJE, PREDELAVO IN ODSTRANJEVANJE ODPADKOV, VKLJUČNO Z NADZOROM TEGA RAVNANJA, ČE GRE
ZA ČEZ-OBČINSKI VPLIV OZIROMA UČINKE

V Zakonu o varstvu okolja (ZVO-2; Uradni list RS, št. 44/22, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE in 23/24) se v členih (ne nujno neposredno, lahko čez celoten člen) kjer se omenja »država in samoupravna lokalna skupnost« oz. »država in občina«, med njiju umesti še regijo, torej »država, regija in občina«, ali pa regijo umesti pred občino, kjer je ta samostojno navedena pri posameznem členu.

V ZVO-2 se za 6. členom umesti nov 6.a člen:

6.a člen

(vloga razvojnih regij)

(1) Razvojne regije sodelujejo pri načrtovanju, izvajanju in nadzoru dejavnosti odlaganja odpadkov na svojem območju v skladu z določbami tega zakona. Razvojne regije so pristojne za:

- a) pripravo in izvajanje regionalnih načrtov ravnanja z odpadki v soglasju z nacionalnimi smernicami in cilji ter lokalnimi potrebami in okoljskimi pogoji;
- b) zagotavljanje ustreznih infrastrukturnih zmogljivosti za ravnanje z odpadki, vključno s skladiščenjem, obdelavo, recikliranjem in odstranjevanjem odpadkov na način, ki ne ogroža zdravja ljudi in okolja;
- c) nadzor nad izvajanjem predpisov s področja ravnanja z odpadki in spremljanje učinkovitosti ukrepov za varstvo okolja in zdravja ljudi.
- d) spodbujanje in podpiranje lokalnih skupnosti, podjetij in drugih zainteresiranih deležnikov pri izvajanju ukrepov za preprečevanje in zmanjševanje nastajanja odpadkov ter spodbujanju ponovne uporabe, recikliranja in drugih oblik ravnanja z odpadki v skladu z načeli trajnostnega razvoja.

(2) Ministrstvo pristojno za okolje in prostor sodeluje z razvojnimi regijami in občinami pri pripravi nacionalnih smernic, programov in ukrepov za ravnanje z odpadki ter zagotavlja strokovno podporo in usmeritve za izvajanje teh ukrepov.

(3) Regije sodelujejo tudi pri mednarodnem sodelovanju in izmenjavi izkušenj ter skupnih projektih z drugimi regijami in državami na področju ravnanja z odpadki.

(4) Več občin se lahko v sodelovanju z regijo odloči za skupno regijsko odlagališče. V tem primeru občine prenesejo obvezno občinsko gospodarsko javno službo zbiranja določenih vrst komunalnih odpadkov na regijo, vključno z vsemi s tem povezanimi postopki (npr. cena storitve, določitev izvajalca).

(5) Finančna sredstva za izvajanje ukrepov na področju ravnanja z odpadki se dodelijo razvojnim regijam v skladu z določbami zakonov in predpisov, ki urejajo financiranje okoljskih projektov.

(6) Nadzor nad izvajanjem tega člena se izvaja s strani pristojnih organov inšpekcijskega nadzora v skladu z določbami zakona.«

V ZVO-2 se doda nov tretji odstavek 235. člena:

235. člen
(naloge Sveta)

(1) Svet je pri svojem delu neodvisen in samostojen, njegovo delo je javno.

(2) Svet obravnava in sprejema stališča ter daje mnenja in pobude ministru zlasti o:

1. stanju in trendih na področju varstva okolja in trajnostnega razvoja doma in v tujini;
2. strategijah, programih in načrtih na področju varstva okolja in trajnostnega razvoja;
3. zakonodajnem urejanju varstva okolja in trajnostnega razvoja;
4. delovanju države in občin v zvezi z varstvom okolja in trajnostnega razvoja;
5. posameznih perečih vprašanjih obremenjevanja okolja in trajnostnega razvoja ter
6. pobudah javnosti.

(3) Regije obravnavajo in sprejemajo stališča ter dajejo mnenja in pobude ministru v skladu z drugim odstavkom tega člena.

6. SODELOVANJE PRI PROGRAMIH VARSTVA OKOLJA IN UPRAVLJANJA VODA TER (PRI ČEZ-OBČINSKIH VPLIVIH) IZVAJANJE GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE UPRAVLJANJA VODA

V Zakon o vodah (ZV-1; Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdrI-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15, 65/20, 35/23 – odl. US in 78/23 – ZUNPEOVE) se doda nov tretji odstavek k 4. členu:

4. člen
(naloge države in lokalne skupnosti)

Upravljanje z vodami in vodnimi ter priobalnimi zemljišči je v pristojnosti države, razen tistih nalog, za katere je po tem zakonu pristojna lokalna skupnost.

(2) Opravljanje posameznih upravnih nalog varstva voda, urejanja voda in odločanja o rabi voda ter upravljanja vodnih in priobalnih zemljišč v pristojnosti države se organizira v izpostavah organa v sestavi ministrstva, pristojnega za opravljanje posameznih nalog upravljanja voda.

»3) Razvojne regije sodelujejo pri upravljanju voda, vodnimi ter priobalnimi zemljišči in izvajanju gospodarske javne službe upravljanja voda na svojem območju v skladu s predpisi tega zakona.«.

V ZV-1 se v 93. členu doda nov tretji in četrti odstavek, ki se glasita:

93. člen

(obratovanje in vzdrževanje vodne infrastrukture)

(1) Obratovanje, vzdrževanje in spremljanje stanja vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda, je obvezna državna ali lokalna gospodarska javna služba.

(2) Minister podrobneje predpiše vrste in obseg nalog, ki se izvajajo v okviru javne službe iz prejšnjega odstavka.

(3) Več občin se soglasno in v sodelovanju z regijo lahko odloči za skupno regijsko gospodarsko javno službo obratovanja, vzdrževanja in spremljanje stanja vodne infrastrukture, namenjene varstvu pred škodljivim delovanjem voda. V tem primeru občine prenesejo občinsko gospodarsko javno službo na regijo, vključno z vsemi s tem povezanimi postopki.

4. Razvojne regije so odgovorne za načrtovanje, izvajanje in nadzor nad regionalnimi projekti gradnje objektov za črpanje, filtriranje, zajem vode in prenosnih vodovodov za zagotavljanje javne oskrbe s pitno vodo v skladu z operativnimi programi varstva okolja.

Blanketna alternativa gornjim členom:

V ZSRR-2 se za 19. členom doda nov 19.a člen, ki se glasi:

19.a člen

(področne razvojne naloge, ki se na regionalni ravni opravljajo v javnem interesu)

(1) Regija ima pooblastila za izvajanje naslednjih nalog, določenih s področno zakonodajo:

- izvajanje prostorske politike regionalnega pomena oziroma predlaganje prostorskih aktov za načrtovanje prostorskih ureditev regionalnega pomena skladno z Zakonom o urejanju prostora (ZUreP-3; Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-1O, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP in 23/24), Zakonom o podpornem okolju za podjetništvo (ZPOP-1; Uradni list RS, št. 102/07, 57/12, 82/13, 17/15, 27/17, 13/18 – ZSInv in 40/23 – ZZrID-A), Zakonom o spodbujanju razvoja turizma (ZSRT-1; Uradni list RS, št. 13/18) in Zakonom o spodbujanju investicij (ZSInv; Uradni list RS, št. 13/18, 204/21, 29/22 in 65/23);
- sodelovanje pri načrtovanju kmetijske strukturne politike in izvajanje ukrepov državnih pomoči regionalnega pomena ter sodelovanje pri pripravi programa za razvoj podeželja in ribištva skladno z Zakonom o kmetijstvu (ZKme-1; Uradni list RS, št. 45/08, 57/12, 90/12

- ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17, 22/18, 86/21 – odl. US, 123/21, 44/22, 130/22 – ZPOmK-2, 18/23 in 78/23)
 - skrb za odgovorno ravnanje z odpadki, ki zajema zbiranje, prevažanje, predelavo in odstranjevanje odpadkov, vključno z nadzorom tega ravnanja, če gre za čez-občinski vpliv oziroma učinke, skladno z Zakonom o varstvu okolja (ZVO-2; Uradni list RS, št. 44/22, 18/23 – ZDU-1O, 78/23 – ZUNPEOVE in 23/24);
 - sodelovanje pri programih varstva okolja in upravljanja voda ter (pri čez-občinskih vplivih) izvajanje gospodarske javne službe upravljanja voda skladno z Zakonom o vodah (ZV-1; Uradni list RS, št. 67/02, 2/04 – ZZdrI-A, 41/04 – ZVO-1, 57/08, 57/12, 100/13, 40/14, 56/15, 65/20, 35/23 – odl. US in 78/23 – ZUNPEOVE);
- (2) Regija ima pooblastila za izvajanje naslednjih nalog, ki so ji posebej dodeljene s strani občin v okviru regije:
- a) sprejemanje načrtov razvoja prometnega sistema v regiji in izvajanje programov ukrepov na področju cestnega prometa;
 - b) gradnja in vzdrževanje regijskih cest ter določanje prometne ureditve na regijskih cestah in površinah za mirujoči promet regionalnega pomena;
 - c) izvajanje nalog preventive in vzgoje v cestnem prometu ter urejanje plovbe na celinskih vodah;
 - d) sprejemanje energetskega koncepta regije, koordinacija lokalnih energetskih konceptov ter izvajanje programov uveljavljanja obnovljivih virov energije in učinkovite rabe energije;
 - e) sprejemanje stanovanjskega programa za izvajanje stanovanjske politike regionalnega pomena ter zagotavljanje sredstev za gradnjo, pridobitev in oddajanje neprofitnih stanovanj ter stanovanjskih stavb;
 - f) sprejemanje programov razvoja visokega šolstva in raziskav regionalnega pomena na območju regije;
 - g) sprejemanje in izvajanje regionalnih programov razvoja šolstva in športa ter na posameznih področjih vzgoje in izobraževanja ter športa določanje izvajalcev programov, ustanavljanje in financiranje vzgojnih izobraževalnih zavodov ter zavodov s področja športa;
 - h) sprejemanje in izvajanje programa zdravstvenega varstva, ustanavljanje javnih bolnišnic regionalnega pomena in zagotavljanje njihove mreže na območju regije, sprejemanje programov na področju preprečevanja uporabe prepovedanih drog in obravnave uživalcev prepovedanih drog, programe njihovega zdravljenja in socialne re-

habilitacije, zagotavljanje izvajanja ukrepov na področju javnega zdravja;

- i) načrtovanje in organizacija socialnovarstvenih storitev in programov s področja dela, družine in socialnega varstva;
- j) sprejemanje programov razvoja kulturnih dejavnosti in izvajanje ukrepov za zagotavljanje javnega interesa za kulturo;
- k) načrtovanje in izvajanje ukrepov zaščite in reševanja ter ocenjevanje ogroženosti zaradi naravnih in drugih nesreč na območju regije;
- l) načrtovanje in izvajanje ukrepov za integracijo tujcev in beguncev ter zagotavljanje mreže pomoči pri njihovi integraciji;
- m) urejanje in opravljanje drugih nalog regionalnega pomena, ki bi se določile s posebnim zakonom.

(3) Regija je dolžna izvajati dodeljene naloge na strokoven, učinkovit in transparenten način v skladu z zakonodajo in predpisi.

(4) Nadzor nad izvajanjem dodeljenih nalog se izvaja s strani pristojnih organov inšpekcijskega nadzora v skladu z določbami zakona.

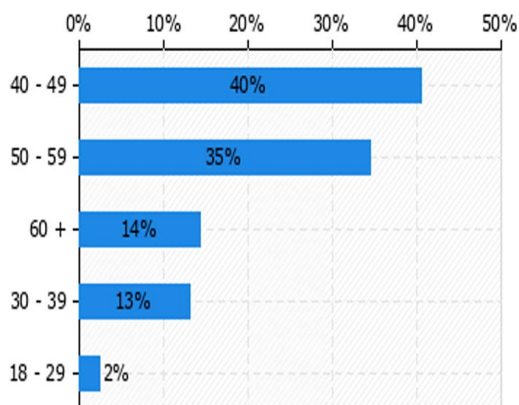
7. DRUGE NALOGE, KI JIH RAZVOJNI REGIJI POSEBEJ DOLOČIJO IN DODELIJO OBČINE ČLANICE REGIJE

ROKI ZA PRENOS NALOG IN PREHODNO OBDOBJE

V sklopu priprave vsebin smo želeli pridobiti tudi odziv relevantnih deležnikov na obravnavanem področju, saj sta sodelovanje in doseganje konsenza med vpletenimi stranmi ključnega pomena za uspešno izvedbo projekta kot tudi njegove vsebine. S tem namenom smo relevantne deležnike vljudno prosili, da izpolnijo vprašalnik v spletnem orodju 1ka. Anketa je bila odprta od 14. 8. 2004 do 15. 9. 2004 in je bila poslana tridesetim predstavnikom na državni ravni (zaposlenim na Ministrstvu za kohezijo in regionalni razvoj, Ministrstvu za naravne vire in prostor, Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport, Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstvu za okolje, podnebje in energijo, Ministrstvu za infrastrukturo, Ministrstvu za solidarno prihodnost, Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in inovacije, Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje, Ministrstvu za zdravje, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za obrambo, Ministrstvu za notranje zadeve) vsem 212 županom in direktorjem občinskih uprav, predsednikom Svetov regij in predsednikom Razvojnih svetov regij, skupaj torej 478 naslovnikom. Na anketo je v celoti odgovorilo 84 posameznikov, kar predstavlja 17,57 %. Njihova imena in priimki predstavljajo odgovor na prvo vprašanje.

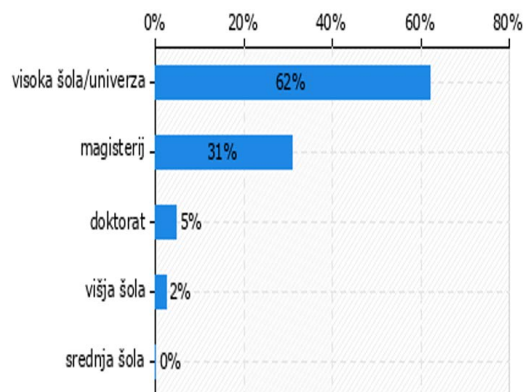
2. Starost: (n=84)

Možnih je več odgovorov



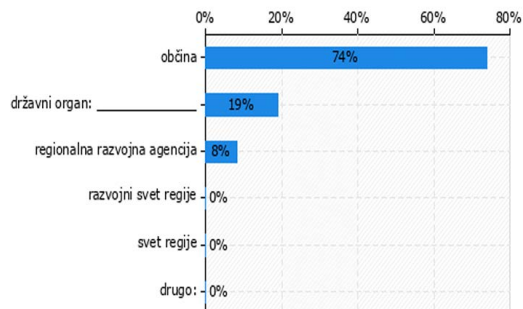
3. Izobrazba: (n=84)

Možnih je več odgovorov



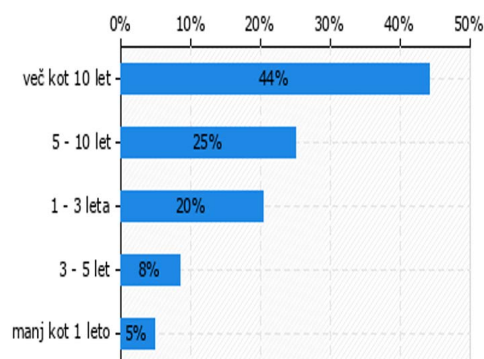
5. Organ, v katerem opravljate delo: (n=84)

Možnih je več odgovorov



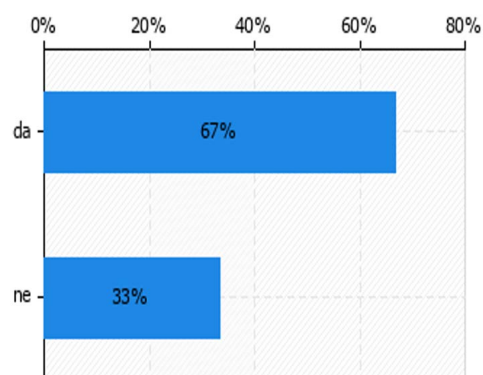
6. Kako dolgo opravljate delo v trenutnem organu? (n=84)

Možnih je več odgovorov



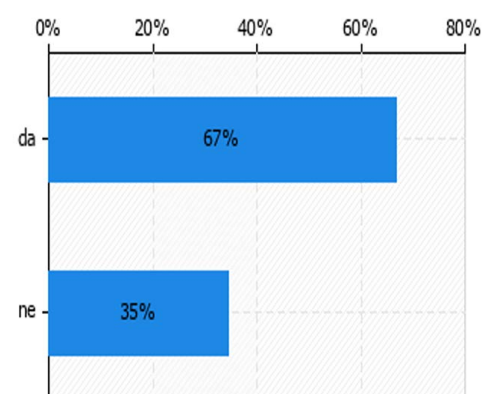
7. Ali ste že kdaj sodelovali pri načrtovanju regionalnih razvojnih projektov? (n=84)

Možnih je več odgovorov



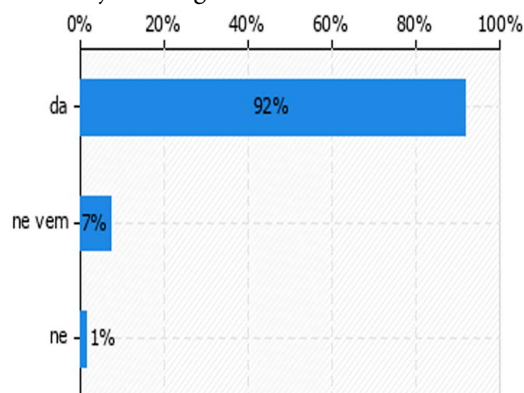
8. Ali poznate koncept funkcionalne regionalizacije? (n=84)

Možnih je več odgovorov



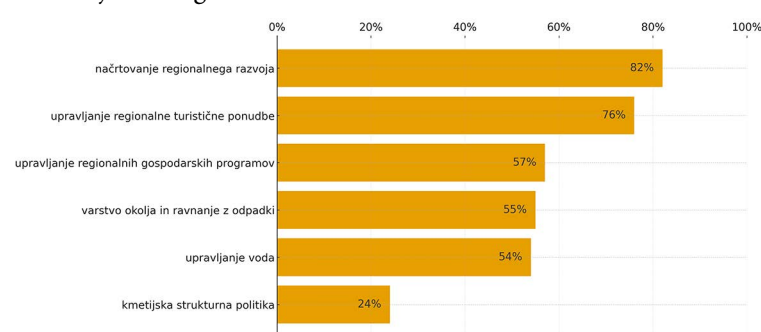
9. Ali podpirate prenos določenih pristojnosti z državnih organov na razvojne regije? (n=84)

Možnih je več odgovorov



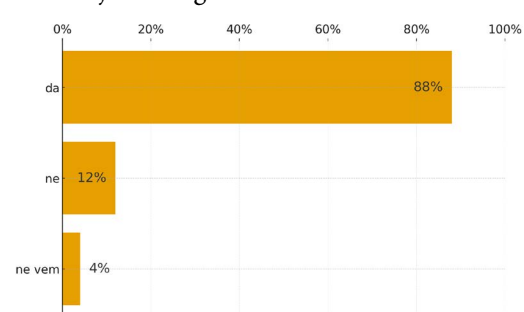
10. Katere pristojnosti bi po vašem mnenju morale biti prenesene na razvojne regije? (n=84)

Možnih je več odgovorov



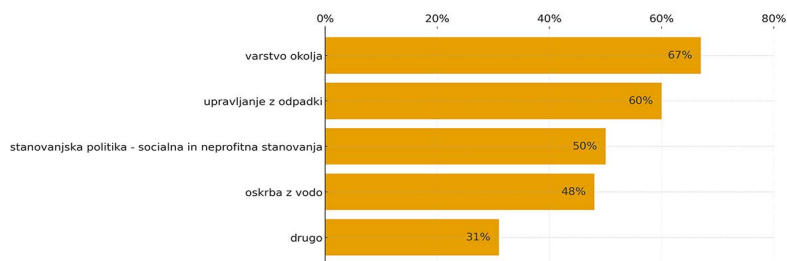
11. Ali menite, da bi morali za bolj učinkovito upravljanje prenesti nekatere pristojnosti z občin na razvojne regije? (n=84)

Možnih je več odgovorov



11. Katere? (n=84)

Možnih je več odgovorov

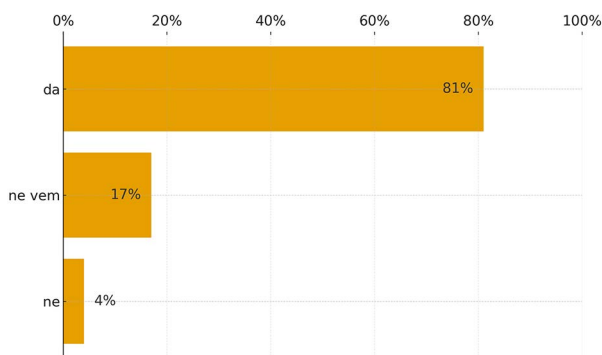
**12. Drugo**

Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
/	2	2 %	8 %	8 %
gospodarske cone, družbena infrastruktura	1	1 %	4 %	12 %
nič	1	1 %	4 %	15 %
prostorsko planiranje	2	2 %	8 %	23 %
urejanje prostora (tudi z države na regijo)	1	1 %	4 %	27 %
urejanje prostora, varstvo okolja, upravljanje z vodami, promet, zaščita in reševanje	1	1 %	4 %	31 %
ne vem	2	2 %	8 %	38 %
vrtni	1	1 %	4 %	42 %
varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami	1	1 %	4 %	46 %
šolski prevozi	1	1 %	4 %	50 %
skrb za zapuščene živali	1	1 %	4 %	54 %
prostorsko načrtovanje, inšpektorat, projektne pisarne, ...	1	1 %	4 %	58 %
x	1	1 %	4 %	62 %
vse te naloge morajo biti bližje prebivalcem	1	11 %	4 %	65 %
prostorsko načrtovanje, upravljanje (trajnostno) mobilnosti	1	1 %	4 %	69 %
prostorsko načrtovanje, šolstvo in vzgoja, zdravstvo	1	1 %	4 %	73 %
šole s prilagojenim programom, glasbene šole, razvojni oddelki vrtcev	1	1 %	4 %	77 %

šolstvo (šole in vrtce)	1	1 %	4 %	81 %
prostorsko načrtovanje	2	2 %	8 %	88 %
prostorsko načrtovanje, civilna zaščita	1	1 %	4 %	92 %
zaščita in reševanje, potniški promet, turizem	1	1 %	4 %	96 %
urejanje prostora (prostorsko načrtovanje nad+med občinskih prostorskih ureditev oziroma vseh tistih, ki presegajo območje ene občine in imajo vpliv tudi na druge občine)	1	1 %	4 %	100 %
Skupaj	26	31 %	100 %	/

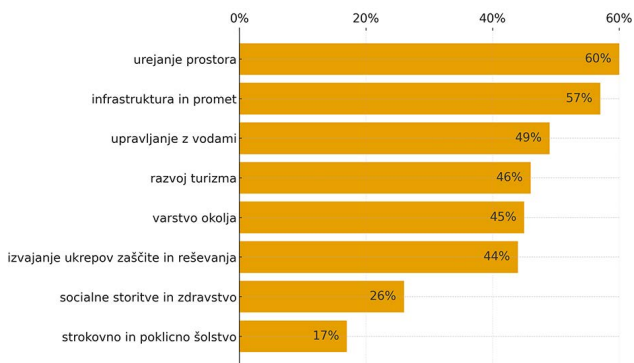
13. Ali se strinjate s trditvijo, da bi morali imeti regijski sveti kot najvišji organi odločanja v regijah več pristojnosti tako v razmerju do občin kot tudi do državnih organov? (n=84)

Možnih je več odgovorov



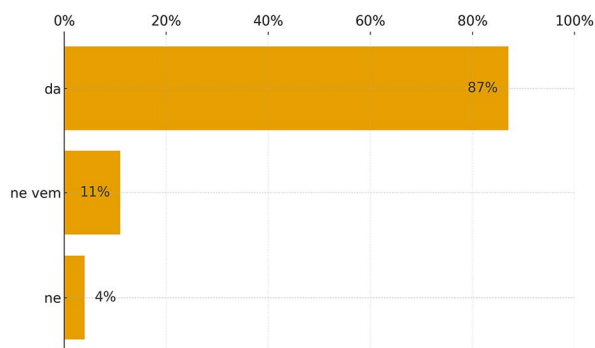
14. Katera področja delovanja bi morala poleg regionalnega razvoja biti prioriteta regijskih svetov? (n=84)

Možnih je več odgovorov



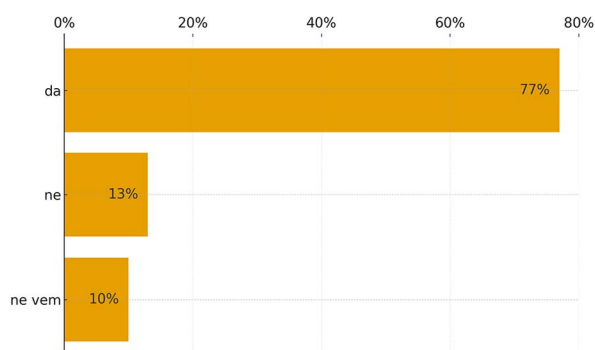
15. Ali menite, da bi razvojne regije morale imeti večjo avtonomijo pri financiranju svojih projektov? (n=84)

Možnih je več odgovorov



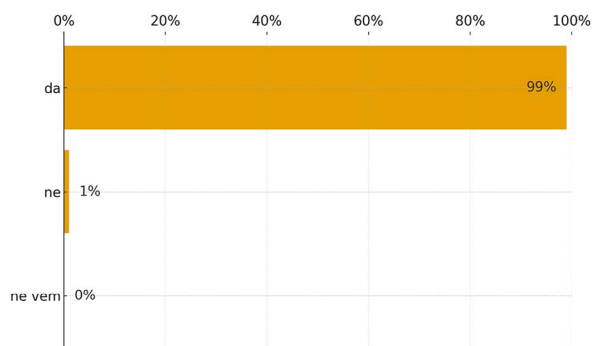
16. Ali se strinjate, da bi bili organi regij psoredniška telesa v okviru evropske kohezijske politike? (n=84)

Možnih je več odgovorov



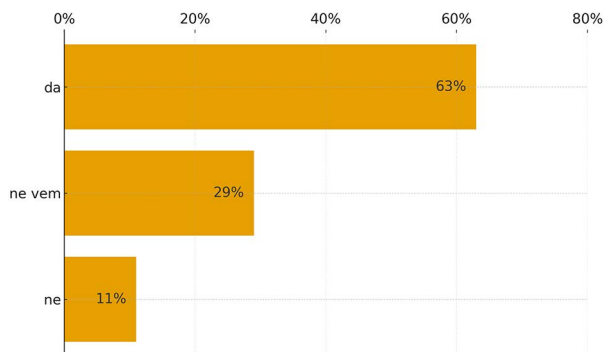
17. Ali podpirate tesnejše sodelovanje občin v okviru razvojnih regij? (n=84)

Možnih je več odgovorov



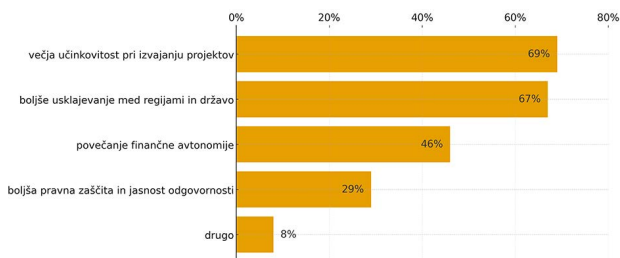
18. Ali menite, da bi preoblikovanje regionalnih razvojnih agencij v regijske uprave prispevalo k boljši izvedbi regionalnih razvojnih projektov?
(n=84)

Možnih je več odgovorov



19. Kakšen bi po vašem mnenju moral biti glavni cilj preoblikovanja regionalnih razvojnih agencij? (n=84)

Možnih je več odgovorov



Kot drugo so anketiranci zapisali:

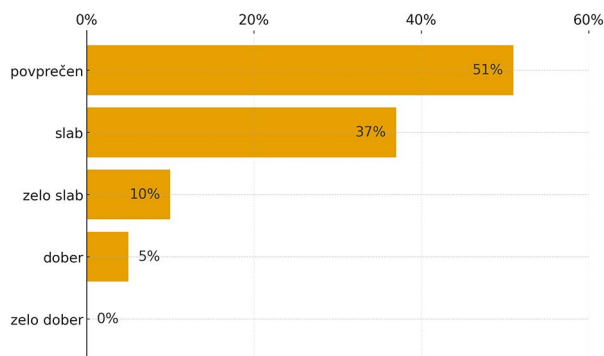
- regionalni razvoj,
- depolitizacija in osmislitev vloge RRA, ki v trenutni ureditvi nimajo nobene avtonomije in so v polni odvisnosti od regijskih organov in/ali svojih ustanoviteljev,
- preoblikovanje šele, ko ima regija pravno subjektiviteto,
- ne vem,
- regionalne agencije ni potrebno statusno preoblikovati, že sedaj po trenutni zakonodaji imajo vse agencije svojo organiziranost in interdisciplinarno kadrovske sestavo, ki odgovarja vsem zahtevam delovanja. Potrebno je spremeniti sprejemanje agencij pri državnih uradnikih, ki jih

trenutno ne vidijo kot akterje / subjekte razvoja na nivoju regij, temveč kot subjekte, ki želijo samo sredstva za svoje delo in opravljanje nalog,

- preoblikovanje RRA-jev ni rešitev, ker je preveč zaposlenih v teh organizacijah, ki so slabi delavci. Potrebno je ustanoviti regije in vanje zaposliti najboljši kader, tako iz ministrstev kot občin in tudi RRA-jev.

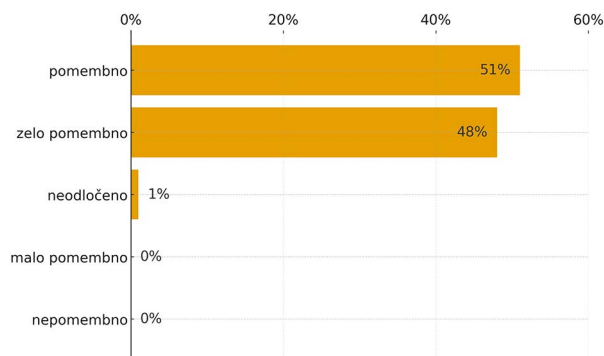
20. Kako ocenjujete trenutni sistem regionalnega razvoja v Sloveniji? (n=84)

Možnih je več odgovorov



21. Kako bi ocenili pomembnost krepitev funkcionalne regionalizacije za prihodnji razvoj Slovenije? (n=84)

Možnih je več odgovorov



22. Imate kakšen predlog ali komentar glede funkcionalne regionalizacije v Sloveniji?

- Funkcionalna regionalizacija bi morala prispevati k izboljšanju življenja prebivalcev v posamezni regiji, upoštevajoč značilnosti posamezne regije. Morda bi bilo smiselno v okviru posamezne regije ugotoviti bistvene pomanjkljivosti, ki izstopajo in poskušati doseči odpravo le teh.

- Določene aktivnosti, ki jih danes izvajajo regionalne razvojne agencije, so same sebi namen. Po toliko letih pridobivanja kohezijskih sredstev, ki naj bi prispevala k zmanjševanju razlik v razvoju, vidimo, da so še vedno razlike med regijami, občinami, vzhodom in zahodom zelo velike. Občine imajo vedno manj pristojnosti in možnosti odločanja, pri čisto vsaki stvari smo vezani na državni nivo in njihove zahteve, potrebujemo vmesni nivo, torej regijski nivo, saj se tudi regije po državi medsebojno razlikujemo, imamo različne potrebe, različne poglede, različne naravne ovire, zato bi morali tudi določene zadeve ponekod izvajati drugače kot na drugem koncu države, ne pa da nam država vsem predpisuje isto, ne glede na krajevne razmere. Potrebujemo več individualnega pristopa, razmisleka o vsakem primeru posebej in več avtonomije občin pri odločanju, predvsem ko govorimo o vodotokih, zemljiščih, cestni in drugi infrastrukturi.
- Ključna je čimprejšnja decentralizacija države s krepitvijo sistema, po nalogah (pristojnostih) in financah, nižje od državne ravni, pa četudi na občinsko raven. Nujno je omejiti nosilce urejanja prostora oziroma bolj preiščljeno nastaviti sistem. Že pri prostorskem planiranju občine, kljub temu da imajo npr. izvirno pristojnost prostorskega planiranja in vzpostavljanja pogojev za gospodarski razvoj, smo omejeni s pogoji vsakega nosilca urejanja prostora posebej, mnogokrat pa tudi njihovi pogoji medsebojno niso kompatibilni. To na koncu vodi h kaosu na področju prostorskega planiranja. Občine pa kljub povpraševanju in želji po razvijanju v določeni smeri, tega zaradi omejevanja organov iz državnega nivoja ne moremo, pa čeprav imamo izvirno pristojnost. Ta je potem nadalje omejena s področno zakonodajo.
- Zaradi zelo skromnega kadrovskega potenciala regij število teh ne more biti višje od 4+1; v primeru preoblikovanja rra morajo biti te vzpostavljene in nadzorovane s strani državnega organa, s čimer se lahko bistveno zmanjša parcialni vpliv občin; zagotovitev ustreznega systemskega financiranja za strokovne službe; preureditev procesa priprave regionalnih razvojnih programov z zmanjšanjem vpliva občin.
- Čimprejšnja vzpostavitev regij (max 6).
- Regionalizacija je nujna za enakomeren razvoj vseh delov države.
- Funkcionalne regije ne smejo biti določene samo na podlagi analitičnih podatkov in kriterijev, ampak tudi na podlagi preteklega stanja in lokalne identitete.
- Odločitve je potrebno sprejemati s prebivalci in zato je potrebno naloge izvajati bližje ljudem. Prenesene naloge morajo spremljati finančna sredstva in zagotovljena odgovornost.
- Ustanovitev pokrajin.

- Regije so brez finančne avtonomije, torej se jih država minimalno upošteva.
- Edina rešitev za regionalizacijo je čim hitrejša ustanovitev pokrajin in prenos nalog iz državne ravni na pokrajine. Vse drugo je samo metanje peska v oči.
- Pri načrtovanju predlagam, da izhajate iz temeljev, ki so v tem času dobro postavljeni, odpravite pomanjkljivosti pri operativnem izvajanju, predvsem pa ne vsega postavljati na novo, kar je praksa v naši državi. Funkcionalnost regionalizacije ni odvisna od nas regij in organiziranosti v regijah, temveč od politike na državnem nivoju, saj regij tako vlada kot posamezna ministrstva ne vidijo kot partnerje v razvoju in izvajanju projektov, temveč kot moteče akterje, ki jim želijo vzeti tako pristojnosti kot sredstva. V regijah organi in način funkcioniranja le teh poteka in deluje. Same regionalne agencije so v regijah dobro postavljene z interdisciplinarno strokovno kadrovske pokritostjo, z izkušnjami vodenja tako regijskih kot evropskih projektov. V kolikor je cilj pristopa k regionalizaciji preoblikovanja agencij, je to korak nazaj. Država mora biti tista, ki prepozna in umesti agencije kot svoje partnerje, pri čemer pa jim mora dopustiti avtonomijo pri razvoju in organiziranosti. To izhaja predvsem iz dejstva, da je slovenija sestavljena iz različnih območij po razvitosti in 12 regij, ki jih pa ne moremo ukalupiti. S prepoznavnostjo različnosti in spoštovanjem obstoječe dobre organiziranosti na nivoju regij bi lahko namen funkcionalne regionalizacije v Sloveniji imel učinek, drugače bo pač to še en neuspešen poizkus.
- Naš sistem je trenutno slab in nujno potrebujemo regije, ker je »prepad« med ministrstvi in občinami enostavno prevelik in rabimo en vmesni člen.
- Veliko upeha pri delu.
- Bolj kot sistem je pomembno, kdo so ključni gradniki tega sistema – ljudje. imamo izrazito preveč ljudi na napačnih položajih, zato je entropija energija precejšnja.
- Jasna določitev pristojnosti, sicer je lahko regija država v državi.
- S pristojnostmi področij na regije je nujno potrebno vzporedno doreči tudi financiranje teh nalog.
- Trenutna ureditev je neustrezna. Razvojne regije ne morejo imeti in izvajati nalog, če nimajo jasno določene politične odgovornosti in jasno zagotovljenih virov za financiranje.
- RRA bi kmorale imeti pomembnejšo vlogo, ne glede na formalno pomanjkanje te administrativne ravni.
- Regionalizacija je nujna, saj bi lahko pripomogla k bolj racionalnemu, učinkovitemu in trajnostnemu razvoju. S prenašanjem pristojnosti tako

z občin kot tudi z državne ravni na regije bi lahko bile rešitve hitreje dogovorjene in usklajene, s finančno samostojnostjo regij pa bi bila hitra in učinkovita tudi njihova izvedba. Med trenutno razdelitvijo pristojnosti na državno in lokalno raven je žal prevelik razkorak, ki pa vsakokratni politiki omogoča trenutne in praviloma slabe razvojne rešitve. Za nadaljnji razvoj države so regije nujne, zato jih je treba oblikovati odgovorno, z vsemi potrebnimi pristojnostmi, financami in odločevalskimi organi.

- Cilj mora biti dencentralizacija države. Regije/pokrajine morajo biti oblikovane funkcionalno in ne špekulativno.

Iz povzetka odgovorov anketirancev o regionalizaciji izhajajo naslednje točke:

1. Funkcionalna regionalizacija bi morala prispevati k izboljšanju življenja prebivalcev z upoštevanjem posebnosti posamezne regije, hkrati pa se osredotočati na odpravljanje ključnih pomanjkljivosti.
2. Regionalne razvojne agencije pogosto delujejo neproduktivno, saj ne uspejo bistveno zmanjšati razlik v razvoju med regijami, občinami in vzhodom ter zahodom države. Večje pristojnosti in avtonomija občin so nujne, zlasti pri upravljanju infrastrukture in naravnih virov.
3. Anketiranci se zavzemajo za decentralizacijo države, kar bi prineslo večjo avtonomijo regij in občin, tako pri financah kot pri izvajanju nalog. Trenutna omejenost s strani državnih organov in neusklajenost pogojev med različnimi akterji prostorskega urejanja otežuje razvoj regij.
4. Mnenja poudarjajo potrebo po hitri vzpostavitvi regij (približno 4–6), ki bi zmanjšale parcialni vpliv občin in izboljšale upravljanje na regionalni ravni.
5. Finančna avtonomija regij je ključna za uspešno regionalizacijo. Brez zadostnih finančnih sredstev regije nimajo vpliva in ostajajo odvisne od državnih sredstev.
6. Pokrajine kot institucionalne enote so nujne za enakomeren razvoj celotne države, saj trenutna razdrobljenost med državnimi in lokalnimi nivoji ovira učinkovito izvajanje projektov.
7. Pristojnosti in financiranje morata biti jasno opredeljena, saj brez tega regije ne morejo uspešno delovati in prevzemati nalog z državne ravni.
8. Velik problem je tudi pomanjkanje ustrezno usposobljenih kadrov na regionalnem nivoju ter neprilagojenost obstoječe zakonodaje, ki onemogoča prilagojeno delovanje regij glede na njihove specifikke.
9. Regionalizacija bi morala temeljiti na prepoznavanju lokalnih značilnosti in zgodovine, ne zgolj na analitičnih podatkih.

10. Za uspešno regionalizacijo je ključna jasna določitev pristojnosti in odgovornosti med regijami ter državo.

Ugotovitve kažejo na široko potrebo po izboljšanju upravljanja na regionalni ravni, predvsem s povečanjem avtonomije in izboljšanjem sodelovanja med državnimi in lokalnimi organi.

* * *

Prenos pristojnosti na razvojne regije po posameznih področjih bi se lahko zakonsko izvedel v enem letu z uskladitvijo zakonov, ki urejajo zadeve na teh področjih (izhodišča za prenovo so predstavljena v predlogih normativne ureditve). Če uskladitev ne bi bila opravljena, bi se prenos pristojnosti izvedel s posebnim zakonom, ki bi začel veljati npr. dve leti po predvideni uskladitvi. Ministrstva, pristojna za posamezno področje nalog, bi dve leti po prenosu nalog spremljala delo regij in na podlagi analize najpozneje v treh letih predlagala rešitve glede prenosa izvrševanja drugih nalog, ki jih izvršujejo upravne enote, iz državne pristojnosti, na regije. Z zakoni bi se določilo tudi stvarno premoženje in ustanoviteljske pravice države ter pravice iz naslova lastnine, ki bi se prenesla na regije. Finančne obveznosti državnega proračuna, prevzete do dne prenosa, se ne bi prenesle na regije. Slednje bi tudi vstopile v koncesijske in druge pogodbe, sklenjene za izvajanje javnih služb, opravljanje nalog v javno korist, posebne pravice na javnem dobru ter izkoriščanje naravnega bogastva iz regijske pristojnosti.

Zagotovitev pogojev za začetek dela regij novih pristojnosti – vlada bi lahko z uredbo določila ukrepe za zagotovitev kadrovskih, prostorskih in drugih pogojev za začetek delovanja regij z novimi vsebinami. *Prevzem javnih uslužbencev* – javne uslužbence, ki bi bili zaposleni v organih državne uprave in bi do začetka dela regij z novimi nalogami opravljali naloge, ki bi prešle v pristojnost regij, bi slednje prevzele v regijske uprave v 90 dneh po sprejetju odloka o ustanovitvi regijske uprave. Javne uslužbence, ki bi bili zaposleni v občinskih upravah občin z območja regije, ki bi do začetka dela regij z novimi nalogami opravljali naloge, ki bi prešle v pristojnost regij, bi prevzele regije v regijske uprave, v 90 dneh po sprejetju predpisa, ki bi prenesel relevantne naloge na regije. Prevzem javnih uslužbencev bi se opravil v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja in položaj javnih uslužbencev, pri čemer bi javni uslužbenci obdržali enakovredna delovna mesta in vse pravice, pridobljene s pogodbo o zaposlitvi pri prejšnjem delodajalcu oziroma z odločbo. *Prostori za delovanje* – poslovni prostori, ki bi bili potrebni za delovanje regije z novimi pristojnostmi, bi se kot nepremično premoženje države neodplačno odsvojilo in preneslo na regijo v skladu z zakonom, ki ureja stvarno premoženje države, pokrajin in občin, če regije na bi imele zadovoljivih, primernih prostorov za opravljanje vseh novih nalog. Če ne

bi bilo na razpolago ustreznih poslovnih prostorov, bi prostore proti plačilu nudila občina, na območju katere je sedež regije. Sredstva za plačilo bi se zagotovila v državnem proračunu. Če bi bili poslovni prostori, ki bi jih zagotovila občina, začasni, bi vlada, občina in regija sklenile pogodbo o uporabi prostorov, v kateri bi določile uporabe ter nadomestilo za uporabo in stroške. Sodelovanje in doseganje soglasja med vključenimi strankami sta ključna za uspešen prenos pristojnosti. Ta se lahko izvede postopoma s specifičnimi fazami in sprejeto časovnico, kar omogoča ustrezno prehodno obdobje ter prilagoditev tako državnim organom kot razvojnim regijam na nove pristojnosti in odgovornosti.

15. poglavje

ZAKLJUČEK

Najbolj razvita svetovna gospodarstva imajo posebne politike za razvoj podeželja, namenjene izboljšanju razmer v njihovih ruralnih območjih. To so uresničile glavne evropske države in Evropska unija, kjer so ukrepi ruralne politike predstavljali pomemben del kohezijske in skupne kmetijske politike. Slovenija je doslej svoje pomanjkanje lastne regionalne politike nadomestila z usklajevanjem in izvajanjem pravil Skupnosti, vendar nujno potrebuje ustrezno zakonodajo za podporo razvoju regij in podeželja, saj je v sodobni Evropi ruralna politika pogosto odvisna od držav članic. Definicija te politike mora izhajati iz skupnih evropskih politik in smernic, kot sta Lizbonska strategija iz leta 2000, povezana z zaposlovanjem in konkurenčnostjo, ter Göteborgska deklaracija iz leta 2001, usmerjena v trajnostni razvoj. Hkrati je nujno vzpostaviti lastno ruralno politiko, ki se bo prilagodila posebnim ekonomskim, socialnim in okoljnim razmeram. Vsaka ruralna politika mora spodbujati večjo teritorialno integracijo podeželskih območij, omogočiti komplementarne odnose med podeželjem in mestom ter podpirati trajnostni razvoj. Ta pobuda mora izhajati iz države, vključiti avtonomne in lokalne skupnosti, spoštovati konkurenčne okvire ter spodbujati sodelovanje s zasebnim sektorjem. Glede obsega se nanaša na zakone, ki obsegajo različne aktivnosti in ukrepe trajnostnega razvoja podeželja, ki jih izvaja državna uprava v dogovoru z drugimi javnimi in zasebnimi institucijami glede na njihove pristojnosti. Nova struktura regij bi lahko združevala značilnosti zvez občin in tradicionalnih regionalnih enot, kar bi pripomoglo k enakomernejšemu regionalnemu razvoju in krepitvi kohezije po celotni državi. Ta pristop bi omogočil, da presežemo trenutno nezadostno prostovoljno medobčinsko sodelovanje, kot ga kaže neuspešna ustanovitev pokrajin. Da bi dosegli te cilje, je ključno vzpostaviti sistem, v katerem bi regije imele lastno

pravno osebnost in avtonomijo ter bi bile sposobne učinkovito upravljati s kohezijskimi sredstvi in regionalnimi nalogami.

Oblikovanje novih regij v Sloveniji bi zahtevalo ustrezne zakonodajne spremembe, ki bi omogočile delno decentralizacijo ter podelitev pristojnosti in sredstev za izvajanje javnih nalog. Te spremembe bi lahko omogočile boljše upravljanje kohezijskih sredstev in pospešile regionalni razvoj. Pri prenosu nalog države na regije je ključnega pomena upoštevanje načela subsidiarnosti, kar pomeni, da se naloge prenašajo na najnižjo raven, ki je sposobna učinkovito izvajati te dejavnosti. Upoštevati je potrebno tudi kapacitete posameznih regij, pomen nalog za lokalne skupnosti, razpoložljive finančne vire ter učinkovitost in odgovornost pri izvažanju nalog.

Pred prenosom nalog bi bilo smiselno izvesti temeljito oceno pripravljenosti regij za prevzem teh odgovornosti. To vključuje zagotavljanje ustreznega usposabljanja in izobraževanja za uradnike ter vzpostavitev sistemov za nadzor in preglednost, kar bi prispevalo k uspešnemu izvažanju nalog. Prenos nalog bi moral biti prilagodljiv, da bi lahko ustrezno reagiral na specifične potrebe in okoliščine posameznih regij. Potencialne nove naloge regij lahko vključujejo upravljanje regionalnih razvojnih politik, izvajanje zemljiške politike, spodbujanje gospodarstva in turizma, uvajanje kmetijskih politik, ravnanje z odpadki, varstvo okolja, prometno načrtovanje, razvoj energetske in stanovanjske politike ter upravljanje z izobraževanjem, zdravstvenim varstvom, socialnimi storitvami in kulturo.

Za uspešno implementacijo teh nalog je nujno, da regije prevzamejo del pristojnosti in nalog, ki jih trenutno nosi država. To vključuje upravne naloge, inšpekcije ter naloge, ki so sedaj v pristojnosti upravnih enot, v kolikor se izkaže, da je to učinkovito in smiselno. Za vsak prenos naloge je potrebno določiti jasne cilje, obseg dela, časovni in finančni okvir ter druge pogoje za izvajanje. Zakonodaja bi morala predvideti tudi prehodno obdobje ter postopke za prenos nalog, kar vključuje prevzem javnih uslužbencev v regijske uprave, zagotovitev primernih prostorov za delo regij ter financiranje začetnega obdobja. Vse to bi prispevalo k boljši organizaciji in učinkovitosti regionalnih uprav, kar se bo neposredno odražalo v izboljšanju lokalnega življenja in regionalnega razvoja.

STVARNO KAZALO

B

blaginja 9

blockchain. *glej* tehnologija veriženja blokov; *glej* tehnologija veriženja blokov

D

decentralizacija 196, 210

decentralizirane regionalne uprave 211

E

evropska kohezijska politika 23, 218

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja 28, 36

evropski pristop 9

Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo 28, 36

Evropski sklad za regionalni razvoj 27, 92, 93, 108, 109, 110, 111, 114, 142, 175, 185

evropski socialni model 9

Evropski socialni sklad 27, 92, 93, 110, 111, 114, 142, 185

F

funkcionalna regija 11, 12, 13, 79, 235, 236

H

horizontalno upravljanje 208

I

infrastrukturni razvoj 254, 255

izobraževanje 10, 13, 19, 29, 31, 46, 50, 61, 69, 73, 77, 87, 88, 94, 101, 107, 125, 136, 137, 138, 147, 160, 161, 163, 174,

187, 194, 195, 198, 201, 214, 223, 246, 248, 249, 250, 254, 257, 271, 281

K

kabinet 190, 191, 194

kohezija 9, 10, 92, 94, 95, 96, 97, 99, 101, 102, 103, 104, 105, 201, 252, 253

kohezijska politika 10, 27, 70, 91, 93, 106, 107, 116, 132, 139, 154, 164, 173, 180, 187, 194

kohezijski sklad 27, 93, 104, 110, 111, 113, 114, 142

kohezivna družba 9

kooperativne regije 211

kriteriji regionalnega razvoja 245

kultura in dediščina 186

kulturne dediščine 77, 151, 186, 247, 250, 275

kulturne dejavnosti 61, 84, 123, 153, 165, 260

M

MELLS 12, 82, 217, 233, 248

Ministrstvo za regionalni razvoj in lokalno samoupravo 191, 193

N

Nacionalni svet za regionalni razvoj 191

načelo subsidiarnosti 11, 140, 296

naloge občin 246

O

okolje in prostorsko načrtovanje 186

P

pokrajina 10, 13, 17–19, 79, 82, 84–86,
158, 224, 245, 248, 269, 292
predsednik regije 241, 242, 243, 244, 267,
268
prenesene naloge 231, 234, 252
pristojnost 229
promet in infrastruktura 186
provinca 17, 18, 19

R

razvojna regija *glej* funkcionalna regija
regija 11, 13, 17, 18, 19, 23, 29, 74, 85, 87,
115, 136, 171, 173, 174, 181, 182, 184,
186, 187, 188, 190, 192, 193, 199, 200,
202, 207, 227, 228, 235, 236, 237, 238,
240, 244, 250, 255, 258, 260, 261, 263,
265, 266, 268, 274, 275, 278, 279, 280,
288, 291, 294
regija načrtovanja 190, 193
regije za načrtovanje ali statistične regije
211
regije z zakonodajnimi pristojnostmi 211
regijska uprava 243, 244, 245, 268, 269
regijski svet 134, 135, 240, 241, 242, 243,
244, 264, 265, 266, 267, 268, 272, 274
regionalne politike 11, 21, 72, 79, 85, 88,
96, 104, 106, 116, 120, 122, 123, 138, 158,
190, 191, 194, 203, 206, 207, 208, 212,
214, 221, 222, 228, 236, 263, 270, 295

regionalni razvoj in gospodarstvo 186
regionalno načrtovanje 13, 68, 123, 129,
136, 141, 145, 255

S

socialna kohezija 9
socialne storitve 10, 124, 154, 161, 165, 186
suverenost 229
svet regije 21, 23, 88, 192, 193, 219, 221,
224, 225, 255
šport in rekreacija 186

T

trajnostni razvoj 10, 57, 64, 77, 106, 107,
144, 161, 162, 164, 175, 181, 199, 202,
214, 218, 254, 256, 258, 295
turizem 186

V

več-nivojske strukture 14
Več-nivojsko upravljanje 15

Z

zaposlovanje 10, 21, 27, 35, 43, 44, 52,
61, 93, 95, 106, 107, 114, 116, 132, 133,
134, 139, 154, 165, 178, 219
zdravstvo 186
ZLS 12, 81, 234, 238, 246, 248, 258
ZSRR-2 20, 86, 88, 219, 220, 222, 224,
225, 226, 227, 228, 230, 236, 239, 251,
255, 256, 269, 270, 274, 278

LITERATURA

- Bachtler, J. in McMaster, I. (2007). EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 26(2).
- Bachtler, J., in Mendez, C. (2007). Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the structural funds, *Journal of Common Market Studies*, 45(3), 535-564
- Bachtler, J. in Mendez, C. (2013). EU cohesion policy and European integration: The dynamics of EU budget and regional policy reform, Routledge.
- Balgaranov, D. (2023). *The European Cohesion Fund turns 30, with 179 billion euros of project history*. Dostopno na: <https://www.themayor.eu/en/a/view/the-european-cohesion-fund-turns-30-with-179-billion-euros-of-project-history-11694>
- Barbero, J. in Salotti, S. (2022). Improving Government Quality in the Regions of the EU and its System-Wide Benefits for Cohesion Policy, *Journal of Common Market Studies*.
- Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Begg, I. et al (2003). The Impact of Member State policies on Cohesion, Final report to the Evropska komisija, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact_member.pdf.
- Bourdin, S. (2019). Trappes de développement et influence de la Politique de Cohésion de l'Union européenne: une exploration géospatiale, *Belgeo*.
- Bradley, J. (2006). Evaluating the impact of European Union Cohesion policy in less- developed countries and regions, *Regional Studies*, 40(2), 189-200.
- Cace, C. idr. (2010). Absorption capacity of the structural funds. Integrating perspectives. *Munich Personal RePEc Archive*. Pridobljeno iz https://mpra.ub.uni-muenchen.de/82660/1/MPRA_paper_82660.pdf
- Capello, R., Fratesi U. in Resmini L. (2011). *Globalization and Regional Growth in Europe: Past Trends and Future Scenarios*, Springer.

- Cappellen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J. in Verspagen, B. (2003). The impact of EU regional support on growth and convergence in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 41(4), 621-44.
- Charbit, C. in M. Michalun (2009). Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government, OECD Working Papers on Public Governance, No. 14, OECD Publishing, Paris, DOI:10.1787/221253707200.
- Charron N., Dijkstra L. in Lapuente V. (2014). Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions, *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*, Springer, 122(2), 315-346.
- Charron N., Lapuente V. in Annoni P. (2019). Measuring quality of government in EU regions across space and time, *Regional Science*.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B. in Perdał R. (2021), *European Regional Development: Contemporary Regional and Local Perspectives of Socio-Economic and Socio-Political Changes*, Springer.
- Ciffolilli A. in Pompili M. (2024). Research for REGI Committee – Absorption rates of Cohesion Policy funds.
- European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels
- Council of Europe (2005). Concerted development of social cohesion indicators - Methodological guide, Council of Europe Publishing, Strasbourg.
- Council of Europe. (2018). Local and regional democracy in Latvia. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-latvia-monitoring-committee-rapporteur/168079c2e8>
- Cuadrado-Roura, J. R., Garrido-Yserte, R. in Marcos-Calvo, M. A. (2004). Economic and Social Cohesion in the EU: a critical approach, ERSa conference paper ersa04p657, European Regional Science Association.
- Davoudi S. (2003). Polycentricity in European Spatial Planning: From an Analytical Tool to a Normative Agenda, *European Planning Studies*, 11(8), 979-99.
- Molle W. (2007). *European Cohesion Policy*, Routledge: London.
- De Michelis, N. in Monfort, P. (2008). Some reflections concerning GDP, regional convergence and European cohesion policy, DG Regio, European Commission, *Regional Science Policy & Practice*, 1(1).
- Devex (2023). State Regional Development Agency. <https://www.devex.com/organizations/state-regional-development-agency-60606>
- Dieleman, F.M. in Faludi, A. (ur.) (1998). Special Issue: Polynucleated Metropolitan Regions in Northwest Europe, *European Planning Studies*, 6(4).
- Diemer A., Iammarino S., Rodríguez-Pose A. in Storper M. (2022). The Regional Development Trap in Europe, *Economic Geography*, 98 (5), 2022.
- Dijkstra L., Poelman H. in Veneri P. (2019), The EU-OECD definition of a functional urban area, OECD Regional Development Working Papers, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris,

- Doucet P. (2007). Cohésion territoriale de l'Union européenne – La gestation ambiguë d'un ambitieux projet politique, *Les Cahiers de l'Urbanisme*, 64, 6-11.
- Duff P. W. in Whiteside H. E. (1929). Delegata Potestas Non Potest Delegari: A Maxim of American Constitutional Law. *Cornell Law Review*, 14(2).
- Dutt A. K., Mookherjee, D., Thakur, R. R., Sommers, B. in Benhart, J. (2020), Regional Development and Planning: An Overview v Thakur, R., Dutt, A., Thakur, S., Pomeroy, G. (ur.) *Urban and Regional Planning and Development*, Springer, Cham.
- Ederveen S., de Groot H. L. F. in Nahuis, R. (2002). Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy, CPB Discussion Paper, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- Evropska komisija (1996). First Cohesion Report, OPOEC, Luxembourg.
- Evropska komisija (2001). Second Report on Economic and Social Cohesion. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/contentpdf_en.htm
- Evropska komisija (2004). Third Report on Economic and Social Cohesion. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion_3_en.htm
- Evropska komisija (2005). Third Progress Report on Economic and Social Cohesion. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim3_en.htm
- Evropska komisija (2006). Fourth Progress Report on Economic and Social Cohesion. Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim4_en.htm
- Evropska komisija (2007). Fourth Report on Economic and Social Cohesion, Dostopno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/index_en.htm
- Evropska komisija (2023). 2014-2020 Cohesion Policy Overview. Dostopno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/14-20
- Evropska komisija (2023). Austria funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/AT/14-20>
- Evropska komisija (2023). Belgium funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/BE/14-20>
- Evropska komisija (2023). Bulgaria funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/BG/14-20>
- Evropska komisija (2023). Croatia funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HR/14-20>
- Evropska komisija (2023). Cyprus funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CY/14-20>
- Evropska komisija (2023). Czechia funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CZ/14-20>

- Evropska komisija (2023). Denmark funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/DK/14-20>
- Evropska komisija (2023). Estonia funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/EE/14-20>
- Evropska komisija (2023). Finland funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/FI/14-20>
- Evropska komisija (2023). France funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/FR/14-20>
- Evropska komisija (2023). Germany funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/DE/14-20>
- Evropska komisija (2023). Greece funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/GR/14-20>
- Evropska komisija (2023). Hungary funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU/14-20>
- Evropska komisija (2023). Ireland funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IE/14-20>
- Evropska komisija (2023). Italy funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT/14-20>
- Evropska komisija (2023). Latvia funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/LV/14-20>
- Evropska komisija (2023). Lithuania funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/LT/14-20>
- Evropska komisija (2023). Luxembourg funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/LU/14-20>
- Evropska komisija (2023). Malta funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/MT/14-20>
- Evropska komisija (2023). Netherlands funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/NL/14-20>
- Evropska komisija (2023). Poland funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL/14-20>
- Evropska komisija (2023). Portugal funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PT/14-20>
- Evropska komisija (2023). Romania funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/RO/14-20>
- Evropska komisija (2023). Slovak Republic funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SK/14-20>
- Evropska komisija (2023). Slovenia funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SI/14-20>
- Evropska komisija (2023). Spain funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ES/14-20>
- Evropska komisija (2023). Sweden funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SE/14-20>

- Evropska komisija (2023). United Kingdom funding period 2014-2020. Dostopno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/UK/14-20>
- European Committee of Regions (CoR). (2023). Italy. Dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Italy-Introduction.aspx>
- European Committee of the Regions (CoR). (2023). Austria. Dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Austria.aspx>
- European Committee of the Regions (CoR). (2023). Finland. Dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Finland.aspx>
- European Committee of the Regions (CoR). (2023). Ireland. Dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Ireland-intro.aspx>
- European Committee of the Regions (CoR). (2023). Latvia. Dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Latvia.aspx>
- European Committee of the Regions (CoR). (2023). Portugal. Dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Portugal-intro.aspx>
- European Committee of the Regions (CoR). (2023). Slovakia. Dostopno na: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Slovakia.aspx>
- European Union. (2023). Principles, countries, history – Latvia. Dostopno na: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/latvia_en
- Eurostat (2018). Methodological manual on territorial typologies. 2018 edition. Publication Office of the European Union, Luxembourg. Dostopno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9507230/KS-GQ-18-008-EN-N.pdf>
- Evropska investicijska banka. (2023). The European Regional Development Fund / Cohesion Fund. Dostopno na: <https://www.fi-compass.eu/funds/erdf>
- Evropska investicijska banka. (2023a). The European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund. Dostopno na: <https://www.fi-compass.eu/funds/emfaf>
- Evropska investicijska banka. (2023b). The European Agricultural Fund for Rural Development. Dostopno na: <https://www.fi-compass.eu/funds/eafrd>
- Evropska komisija (2014). Predstavitev kohezijske politike EU 2014-2020. Junij 2014. Dostopno na: <http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/publikacije/predstavitve-kohezijske-politike-eu-2014-2020.pdf>
- Evropska komisija. (2023). Evropski strukturni in investicijski skladi. Dostopno na: https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/2014-2020-european-structural-and-investment-funds_sl
- Evropska komisija. (2023a). European Social Fund Plus (ESF+). Dostopno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&langId=en>
- Evropska komisija. (2023b). Agriculture and rural development. Dostopno na: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/rural-development_en
- Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi (2023). Kohezija do 2020. Dostopno 6. 11. 2023 na URL: <http://www.eu-skladi.si/sl/ekp>
- Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi (2023a). Kohezija po 2020. Dostopno na: <http://www.eu-skladi.si/sl/po-2020>

- Evropska unija. (2007). *European Social Fund: 50 years investing in people*. Dostopno na: https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_en.pdf
- Gallo J. (2004). Space-time analysis of gdp disparities among european regions: a markov chains approach. *International Regional Science Review*, 27(2), 138-163.
- Husson C. (2002). *L'Europe sans territoire: Essai sur le concept de cohésion territoriale*, Editions de l'aube/DATER, La Tour d'Aigues.
- Iammarino S., Rodríguez-Pose A. in Storper M. (2018). Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications, *Political Economy - Development: Comparative Regional Economies Journal*.
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009). Regionalpolitisk. Dostopno na: [regionalpolitisk-redegoerelse-2009-analyser-og-baggrund.pdf](#)
- Javna uprava 2020. Strategija razvoja javne uprave 2015-2020, Ljubljana 29. 4. 2015.
- Jenson J. (1998). Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research, CPRN Study No. F3, Canadian Policy Research Networks, Ottawa. Dostopno na: http://www.cprn.org/documents/15723_en.pdf.
- Jenson J. (2002). Identifying the Links: Social Cohesion and Culture', *Canadian Journal of Communication*, 27(2), 141-151. Dostopno na: <http://www.cjc-online.ca/index.php/journal/article/view/1289/1310>
- Jenson J. (2002). Identifying the Links: Social Cohesion and Culture, *Canadian Journal of Communication*, 27(2), 141-151.
- Jevšek A. (2023). *evroptskasredstva.si*. Pridobljeno 6. 11. 2023 iz Opis sistema izvajanja: Dostopno na: https://evroptskasredstva.si/app/uploads/2023/07/OSUN_2021-2027_verzija-1.0_30.6.2023.docx
- Jouen M. (2008). 'Territorial Cohesion: From theory to practice', *Notre Europe Policy Paper*, 35.
- Ketterer T. D. in Rodríguez-Pose A. (2016). Institutions vs. 'First-Nature' Geography - What Drives Economic Growth in Europe's Regions? *Domestic Development Strategies Journal*.
- Kilroy A. in Gamau R. (2021). How do small regions in Europe achieve growth? Brookings. Dostopno na: <https://www.brookings.edu/articles/how-do-small-regions-in-europe-achieve-growth/#:~:text=The%20relationship%20between%20FDI%20and,1%20percent>
- Kloosterman, R.C. in Musterd, S. (ur.) (2001). Special Issue: Polycentric Urban Regions, *Urban Studies*, 38(4).
- Lane, P. J., Koka, B. R. in Pathak, S. (2006). The Reification of Absorptive Capacity: A Critical Review and Rejuvenation of the Construct. *Academy of Management Review*, 31(4), 833-863. <http://www.jstor.org/stable/20159255>
- Local Government Reform Act. (2014). Dostopno na: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/1/enacted/en/html>
- LPS. (2023). About Latvian Association of Local and Regional Governments (LALRG). Dostopno na: <https://www.lps.lv/en/about-lalrg/about/>

- McCann P. in Ortega-Argilés R. (2015). Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 49(8), 1291-1302.
- Mikhaylov, A., Mikhaylova, A., in Kuznetsova, T. (2018). Geospatial dataset for analyzing socio-economic regional divergence of european regions. Data in Brief, 19, 2374-2383.
- Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi (2023). *Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 in 2021–2027 za obdobje od januarja 2014 do konca junija 2023. Cilj: naložbe za rast in delovna mesta*. Dostopno na: <https://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/porocila-1>
- Mirwaldt K., McMaster I. in Bachtler J. (2009). Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion, European Policy Research Papers, 66, *European Policies Research Centre*, University of Strathclyde, Glasgow.
- MKRR (2023). Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 in 2021–2027 za obdobje od januarja 2014 do konca junija 2023, Cilj za rast in delovna mesta, <https://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/porocila-1>
- Mohl P. in Hagen T. (2010). Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 40(5), 353-365.
- Molle W. (2007). *European Cohesion Policy*. Routledge: London.
- Monfort P. (2009). Territories with specific geographical features, DG Regional Policy Working Papers, 02/2009.
- Mrak M. in Wostner, P. (2005). Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. *UMAR IB revija*.
- Mullan D. J. (2001). *Essentials of Canadian Law: Administrative Law*. Toronto: Irwin Law.
- Neumann U., Budde R. in Ehlert C. (2014). Economic growth in european city regions. *Eastern European Economics*, 52(1), 79-108.
- Northern & Western Regional Assembly (NWRA). (2023). About NWRA. Dostopno na: <https://www.nwra.ie/>
- OECD (2009) *Society at a Glance 2009 - OECD Social Indicators*, OECD, Paris.
- OECD (2011), *OECD Territorial Reviews: Slovenia 2011*, OECD Publishing. Dostopno na: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264120570-en>
- OECD (2009). *How Regions Grow: Trends and Analysis*.
- OECD (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*.
- OECD (2013). *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*.
- OECD, DEELSA/ELSA (1999). *Social Indicators: A Proposed Framework and Structure*, OECD, Paris.
- OECD (2019). *Regional Development Policy in Ireland. Regional Outlook*. Dostopno na: https://www.oecd.org/cfe/_Ireland.pdf

- OECD (2019). Regional Development Policy in Latvia. Regional Outlook. Dostopno na: https://www.oecd.org/cfe/_Latvia.pdf
- OECD (2019). Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. OECD Publishing, Paris. Dostopno na: <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>
- OECD (2022). Regional Governance in OECD Countries: Trends, Typology and Tools. OECD Publishing. Dostopno na: <https://doi.org/10.1787/4d7c6483-en>
- Pape, U., Ávila, R., Pahl, J., Petrella, F., Pielniński, B., in Morera, T. (2016). Working under pressure: economic recession and third sector development in europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 36(7/8), 547-566.
- Pinho C., Varum C., Antunes Micaela (2015). Structural Funds and European Regional Growth: Comparison of Effects among Different Programming Periods, *European Planning Studies*.
- Priemus, H. (2004). Spatial Memorandum 2004: a Turning Point in the Netherlands' Spatial Development Policy, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 95(5), 578-583.
- Računsko sodišče Republike Slovenije (2017). *Upravljanje z nepravilnostmi in finančnimi popravki pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji*. Dostopno na: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/738/Npravilnosti_EKP_SP07-15.pdf
- Računsko sodišče Republike Slovenije (2018). *Revizijsko poročilo: Črpanje evropskih sredstev za Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast*. Dostopno na: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/3PrednostnaOs/3PrednostnaOs.pdf
- Računsko sodišče Republike Slovenije (2021). *Revizijsko poročilo: Uspešnost črpanja sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020*. Dostopno na: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2021/EUCrpanje/EUCrp_SP_RevizijskoP.pdf
- Računsko sodišče Republike Slovenije (2022). *Dodeljevanje spodbud za krepitev praktičnega usposabljanja z delom dijakov in študentov pri delodajalcih*. Dostopno na: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2022/ProgramPUD/ProgramPUD_SP17-21_RevizijskoP.pdf
- Računsko sodišče (2020). Uspešnost črpanja sredstev evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, št. 3263-1/2020/33, Ljubljana.
- Republika Slovenija Evropska sredstva.si (2023). Program evropske kohezijske politike 2021 – 2027. Dostopno na <https://evropskasredstva.si/evropska-kohezijska-politika/>
- Rodríguez-Pose A. in Ganau R. (2021). Institutions and the Productivity Challenge for European Regions, *Journal of Economic Geography*.
- Rodríguez-Pose A. in Garcilazo E. (2015). Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, *Regional Studies*.
- Rodríguez-Pose A. (2020). Institutions and the fortunes of territories, *Regional Science Policy & Practice*.

- Rodriguez-Pose, A., in Fratesi, U. (2007). Regional business cycles and the emergence of sheltered economies in the southern periphery of Europe. *Growth and Change*, 38(4), 621-648.
- Rodriguez-Pose, A. in Fratesi, U. (2004). Between development and social policies: The impact of European Structural Funds in Objective 1 regions. *Regional Studies*, 38(1), 97-113.
- Rodríguez-Pose A., Ketterer, Tobias D. (2019). Institutional change and the development of lagging regions in Europe, *Regional studies*.
- Rodríguez-Pose A. in Muštra V. (2022). The economic returns of decentralisation: Government quality and the role of space, *Environment and Planning*.
- Rumford C. (2000). *European Cohesion? Contradictions in European Integration*, MacMillan, London.
- Quah D. (1996). Empirics for economic growth and convergence. *European Economic Review*, 40(6), 1353-1375.
- Senato della Repubblica. (2023). Dostopno na: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
- Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi (2019). Poročilo o izvajanju Akcijskega načrta za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Dostopno na: <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/porocila-mnenja-tolmacenja/porociloan-september-2019.pdf>
- Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in Evropska unija Evropski strukturni in investicijski skladi (2019). Poročilo o izvajanju Akcijskega načrta za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Dostopno na: <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/porocila-mnenja-tolmacenja/porociloan-september-2019.pdf>
- Smas L. in Schmit P. (2021). Positioning regional planning across Europe, *Regional Studies*, 55.
- Šesto poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji, Bruselj, 2014. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion6/6cr_sl.pdf
- CVCE (2016). Economic and social cohesion. Dostopno na: <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/7af9b11a-05da-4dce-b7d2-0c5701256093>
- Wikipedia (2023). Regions of Italy. https://en.wikipedia.org/wiki/Regions_of_Italy
- Yuill D. in ostali (2008). New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway, EoPRA Paper 08/1, presentation at the 29th meeting of the EoRPA Regional Policy Consortium 5-7 October 2008.
- Žemaitis A. (2023). Regions: Introduction. Latvia's regions. <https://www.onlatvia.com/regions-introduction-117>

