



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Regionalni razvoj

2020

10 ZMANJŠEVANJE
NEENAKOSTI



CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Regionalni razvoj

Številka: 324-23/2017/54
Ljubljana, 3. junija 2020

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti poslovanja *Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo*, ki je pristojno za regionalno politiko, in 6 občin: *Občine Tolmin, Občine Idrija, Občine Postojna, Občine Ilirska Bistrica, Mestne občine Novo mesto in Občine Ribnica* pri vodenju regionalnega razvoja v obdobju od leta 2014 do leta 2017. Računsko sodišče je obravnavalo načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja, za kar so pristojne država in občine.

Računsko sodišče meni, da sta bila *Vlada Republike Slovenije* in *Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo* delno učinkovita pri vodenju regionalnega razvoja.

Ustava Republike Slovenije v 5. členu določa, da država na svojem ozemlju med drugim ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije. Državni zbor Republike Slovenije še ni sprejel zakona o ustanovitvi pokrajin, sprejel pa je Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

Vlada Republike Slovenije s strateškimi dokumenti ni opredelila ciljev in usmeritev za pripravo regionalnih razvojnih programov. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo pri načrtovanju v svojih programih ni celostno obravnavalo ukrepov, ki vplivajo na regionalni razvoj, je pa na svojih spletnih straneh navedlo cilje za področje skladnega regionalnega razvoja, ki pa niso določeni na način, da bi bilo mogoče preveriti njihovo doseganje.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je za potrebe priprave regionalnih razvojnih programov programskega obdobja 2014–2020 s predstavniki razvojnih regij sicer pogosto sodelovalo, vendar jim konkretnih vsebinskih usmeritev o regijskih projektih, ki jih bo finančno podprla država, do leta 2016 ni podajalo, saj do takrat pristojna ministrstva še niso pripravila lastnih sektorskih projektov za razvoj razvojnih regij.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je pregledalo predloge regionalnih razvojnih programov in po zahtevanih dopolnitvah vsem regionalnim razvojnim programom 12 razvojnih regij v letu 2015 podalo pozitivna mnenja. Vloga regionalnih razvojnih programov ni bila povsem jasna, predvsem v smislu, ali naj program za ukrepe in projekte vsebuje tudi realno opredeljen način izvedbe in finančne vire. Nejasnost vloge regionalnih razvojnih programov pa izhaja tudi iz določb Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki razen dogovorov za razvoj regij ne predvideva drugih oblik uresničevanja.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je ob pomoči Vlade Republike Slovenije v letih 2016 in 2017 vodilo prvi postopek usklajevanj med državo in razvojnimi regijami o ključnih regijskih projektih, ki jih bo država podprla, vendar je postopek potekal počasi in ni bil zaključen v predvidenih rokih. Za projekte, vključene v dogovore za razvoj regij leta 2017, ki so temeljili na sektorskih (ministrskih) projektih,

merila za izbor sektorskih projektov za ministrstva oziroma vlado niso bila zahtevana in jih ministrstva oziroma vlada tudi niso izkazali.

Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo sta spremljala delovanje sistema regionalnega razvoja in v obdobju, na katero se nanaša revizija, predlagala nekatere spremembe predpisov, ki so bile sprejete. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je spremljalo delovanje regionalnih razvojnih agencij, ni pa spremljalo, obravnavalo in vplivalo na delovanje regijskih razvojnih mrež.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni imelo vzpostavljenega celostnega sistema spremljanja stanja, ukrepov in učinkov na področju regionalnega razvoja, pripravljalo pa je poročila za posamezna problemska območja. Vlada Republike Slovenije je za spremljanje stanja uporabljala Poročila o razvoju, ki jih pripravlja Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, vendar pa teh podatkov ne vlada ne ministrstvo nista nadalje obdelovala.

V revizijski pregled je bilo vključenih 6 občin iz 3 razvojnih regij (od 12), in sicer:

- Občina Tolmin in Občina Idrija (Goriška razvojna regija);
- Občina Postojna in Občina Ilirska Bistrica (Primorsko-notranjska razvojna regija) ter
- Mestna občina Novo mesto in Občina Ribnica (razvojna regija Jugovzhodna Slovenija).

Računsko sodišče meni, da so bile občine (*Občina Tolmin, Občina Idrija, Občina Postojna, Občina Ilirska Bistrica, Mestna občina Novo mesto in Občina Ribnica*) delno učinkovite pri vodenju regionalnega razvoja.

Vse občine so v svojih strateških dokumentih in letnih proračunih določile nekaj ciljev, ki se posredno navezujejo na regionalni razvoj (najbolje Občina Tolmin in Mestna občina Novo mesto), niso pa neposredno določile ciljev občine na področju regionalnega razvoja. So pa vse občine potrdile skupne strateške dokumente razvojne regije (regionalne razvojne programe), ki vsebujejo regionalne cilje.

Vse občine so sodelovale pri pripravi regionalnih razvojnih programov in podale svoje predloge projektov, ti predlogi so večinoma izhajali iz neposrednih potreb občine predlagateljice in ne širšega vidika skladnega razvoja razvojne regije.

Lastniški oziroma ustanoviteljski deleži občin v razvojnih institucijah (na primer v regionalnih razvojnih agencijah), ki so med občinami različni, so vplivali na obseg sodelovanja občin z razvojnimi institucijami. Vse občine so potrjevale letne programe dela in letna poročila razvojnih institucij (razen Občine Ilirska Bistrica, ki nima ustanoviteljskega oziroma lastniškega deleža v razvojni instituciji) in tako posredno usmerjale delo razvojnih institucij, niso pa neposredno usmerjale dela razvojnih institucij s podajanjem predlogov in navodil za delo na sejah organov oziroma skupščinah (razen Mestne občine Novo mesto). Računsko sodišče je ocenilo, da so občine (razen Občine Postojna in Občine Ilirska Bistrica) podpirale delovanje razvojnih institucij, katerih solastnice so, v smeri regionalnosti. Ni pa bilo razvidno, da so občine usmerjale delo razvojnih institucij k skladnejšemu razvoju oziroma zmanjševanju razlik znotraj razvojne regije.

Računsko sodišče je ugotovilo, da občine niso ustrezno zmanjšale tveganja za podvajanje osnovnih oziroma splošnih razvojnih nalog razvojnih institucij (na primer regionalne razvojne agencije in območne razvojne agencije), ki jih sofinancirajo občine (Občina Postojna in Občina Ribnica), vseeno pa neposrednih podvajanj konkretnih programov nismo ugotovili.

Ureditev sofinanciranja razvojnih institucij je v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja razmeroma jasno določena za splošne naloge in za projekte v okviru dogovorov za razvoj regij, v zakonu pa neposredno ni določen način financiranja drugih tekočih ali projektnih aktivnosti razvojnih institucij s področja regionalnega razvoja. Za financiranje teh so nekatere občine (Občina Tolmin, Občina Idrija in Občina Ribnica) z institucijami s statusom regijske ali območne razvojne institucije sklepale neposredne pogodbe. Računsko sodišče je ocenilo, da bi za namene učinkovitosti in preglednosti morala Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo financiranje razvojnih institucij celostno urediti v predpisih, ki urejajo financiranje razvojnih institucij.

Projektov razvojnih institucij, ki bi jih hkrati finančno podprli obe občini razvojne regije, vključeni v revizijo, je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, malo. Pri tem je večinoma šlo za ukrepe, ki jih sistemsko sofinancira država (na primer regijske štipendijske sheme). Navedeno in dejstvo, da projekti v regionalnih razvojnih programih večinoma ne temeljijo na analizah, ki bi upoštevale stanje in razlike med vsemi območji v razvojni regiji, kaže na to, da so občine podpirale malo projektov razvojnih institucij, ki bi jih po kriterijih računskega sodišča lahko označili kot regijske projekte.

Računsko sodišče je ocenilo, da v sistemu regionalnega razvoja ni jasno opredeljena vloga občin za skladen razvoj znotraj razvojne regije, saj občine, vključene v revizijo, niso podpirale projektov, ki bi neposredno povečevali skladnost razvoja znotraj razvojne regije, tovrstnih usmeritev tudi ni bilo v letnih programih dela in letnih poročilih razvojnih institucij.

Računsko sodišče je od Vlade Republike Slovenije zahtevalo *predložitev odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati pripravo načrta aktivnosti za opredelitev usmeritev in ciljev regionalne politike; vsem revidirancem pa je podalo tudi *priporočila*.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	9
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	10
1.2.1 Vlada Republike Slovenije.....	10
1.2.2 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.....	10
1.2.3 Občine	11
1.2.3.1 Občina Tolmin	11
1.2.3.2 Občina Idrija.....	12
1.2.3.3 Občina Postojna.....	12
1.2.3.4 Občina Ilirska Bistrica	12
1.2.3.5 Mestna občina Novo mesto	12
1.2.3.6 Občina Ribnica.....	12
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	13
1.3.1 Vsebinska opredelitev regionalne politike	13
1.3.1.1 Spodbujanje skladnega regionalnega razvoja.....	13
1.3.1.2 Razvojne regije	15
1.3.1.3 Programski dokumenti.....	17
1.3.1.4 Regionalni razvojni program.....	21
1.3.1.5 Dogovori za razvoj regije.....	21
1.3.1.6 Prednostna območja regionalne politike.....	22
1.3.2 Organizacijska opredelitev regionalne politike.....	23
1.3.2.1 Regionalna politika in druge povezane politike	23
1.3.2.2 Organizacijska struktura na ravni razvojne regije	26
1.3.2.3 Organi odločanja na ravni razvojne regije.....	27
1.3.2.4 Regionalne razvojne agencije in druge razvojne institucije	28
1.3.3 Regionalna politika v Sloveniji v preteklih obdobjih.....	31
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	32
1.5 OMEJITVE PRI REVIZIJI.....	33
2. UČINKOVITOST VODENJA REGIONALNEGA RAZVOJA	34
2.1 UČINKOVITOST VLADE IN PRISTOJNEGA MINISTRSTVA PRI VODENJU REGIONALNEGA RAZVOJA.....	34

2.1.1	Vsebinske usmeritve in cilji na področju regionalnega razvoja	34
2.1.2	Vodenje usklajevanja regijskih ukrepov države oziroma pristojnih ministrstev	40
2.1.3	Usmeritve razvojnim regijam za ukrepe razvojnih regij in nadzor nad pripravo regionalnega razvojnega programa	43
2.1.4	Vodenje postopka uskladitve regijskih ukrepov/projektov med državo in razvojnimi regijami	49
2.1.5	Spremljanje delovanja sistema regionalnega razvoja	55
2.1.6	Spremljanje vsebinskega stanja in učinkov ukrepov na področju razvojnih regij	59
2.2	UČINKOVITOST OBČIN PRI VODENJU REGIONALNEGA RAZVOJA	63
2.2.1	Cilji občin na področju regionalnega razvoja	63
2.2.2	Sodelovanje občin pri načrtovanju in izvajanju regionalnega razvojnega programa	68
2.2.3	Usmerjanje in nadziranje razvojnih institucij	72
2.2.3.1	Usmerjanje delovanja razvojnih institucij	72
2.2.3.2	Nadzor nad poslovanjem razvojnih institucij	80
2.2.3.3	Podvajanje nalog	83
2.2.4	Financiranje razvojnih institucij	85
2.2.5	Sofinancirani projekti	88
3.	MNENJE	92
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	96
5.	PRIPOROČILA	97
6.	PRILOGE	100

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti poslovanja Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT) ter Občine Tolmin, Občine Idrija, Občine Postojna, Občine Ilirska Bistrica, Mestne občine Novo mesto in Občine Ribnica v delu, ki se nanaša na vodenje regionalnega razvoja v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 23. 11. 2017.

Náša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o učinkovitosti poslovanja vlade, MGRT in 6 občin v delu, ki se nanaša na vodenje regionalnega razvoja v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje vlade, MGRT in 6 občin v delu, ki se nanaša na vodenje regionalnega razvoja⁵ v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017.

Cilj revizije je bil izrek mnenj o učinkovitosti vlade, MGRT, in 6 občin v delu, ki se nanaša na vodenje regionalnega razvoja v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017.

V reviziji smo si glede na predstavljeni cilj zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje, *ali so vlada, MGRT in občine vodile regionalni razvoj učinkovito*.

Učinkovitost vodenja regionalnega razvoja smo presojali na podlagi odgovorov na naslednji revizijski podvprašanja:

- ali sta vlada in MGRT vodila regionalni razvoj učinkovito,
- ali so občine vodile regionalni razvoj učinkovito.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-23/2017/12.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

⁵ V reviziji smo obravnavali vodenje regionalne politike, in sicer regionalno politiko, ki jo vodijo država in občine (predstavitev predmeta revizije je podana v točki 1.3 tega poročila).

Mnenje o učinkovitosti poslovanja vlade in MGRT ter občin smo oblikovali na podlagi vnaprej določenih kriterijev, ki so predstavljeni v nadaljevanju poročila (povezava s točkama 2.1 in 2.2 tega poročila). Poslovanje vlade in MGRT ter posamezne občine smo ocenili kot učinkovito, če je bilo poslovanje v pretežnem delu skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, kot neučinkovito, če poslovanje v pretežnem delu ni bilo skladno s kriteriji za presojo učinkovitosti, v vseh ostalih primerih pa smo poslovanje ocenili kot delno učinkovito.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Na podlagi določil 5. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: ZVRS) vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Vlada po določitvi Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja⁷ (v nadaljevanju: ZSRR-2) s strategijo razvoja Slovenije in strategijo prostorskega razvoja Slovenije določi cilje in usmeritve za pripravo regionalnih razvojnih programov ter s programom državnih razvojnih prioritet in investicij podrobneje opredeli, z vidika spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, programe in instrumente regionalne politike (7. člen ZSRR-2).

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa med drugim usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado. V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so vlado vodili:

- mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade do 8. 5. 2014, do 18. 9. 2014 opravljala tekoče posle;
- dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljal tekoče posle;
- Marjan Šarec, predsednik vlade od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- Janez Janša, predsednik vlade od 13. 3. 2020.

1.2.2 Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

MGRT opravlja naloge na več področjih, med drugim tudi na področju regionalnega razvoja⁸.

Delo MGRT je organizirano v direktoratih, ki so razdeljeni na sektorje. Za regionalni razvoj je pristojen Direktorat za regionalni razvoj.

Ključna delovna področja Direktorata za regionalni razvoj so:

- načrtovanje regionalnega razvoja,
- izvajanje nacionalnih programov,
- izvajanje programov Evropske unije (v nadaljevanju: EU),
- socialno podjetništvo.

⁶ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14, 55/17.

⁷ Uradni list RS, št. 20/11, 57/12, 46/16.

⁸ 30. člen Zakona o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16).

Na spletni strani MGRT⁹ je navedeno, da si prizadeva uresničevati ZSRR-2 s ciljem, da bi regionalni razvoj dosegel vse dele države. Razvojne razlike v Sloveniji so velike in centralizacija odločanja v državi precejšnja. Z vizijo udejanjanja regionalizma, v danih pogojih, se uresničujejo zastavljeni cilji in načela ter oblikuje regionalna politika. Njihovo poslanstvo je v spodbujanju trajnostnega razvoja v najširšem pomenu, ki aktivira razvojne potenciale in odstranjuje razvojne ovire v vseh slovenskih razvojnih regijah, pri tem pa ne zmanjšuje virov in možnosti razvoja prihodnjih generacij. Delo Direktorata za regionalni razvoj je organizirano v 4 sektorjih.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe MGRT:

- dr. Uroš Čufer, minister za finance in začasno odgovoren za vodenje MGRT, do 24. 2. 2014;
- Metod Dragonja, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 24. 2. do 8. 5. 2014, do 18. 9. 2014 opravljal tekoče posle;
- Jožef Petrovič, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 18. 9. do 17. 10. 2014, do 29. 10. 2014 opravljal tekoče posle;
- dr. Dušan Mramor, minister za finance in začasno odgovoren za vodenje MGRT, od 29. 10. 2014 do 4. 12. 2014;
- Zdravko Počivalšek, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo, od 4. 12. 2014.

1.2.3 Občine

V revizijski pregled smo vključili 6 občin iz 3 razvojnih regij (od 12). Izbrali smo po 2 občini iz posamezne razvojne regije, in sicer:

- Občina Tolmin in Občina Idrija (Goriška razvojna regija);
- Občina Postojna in Občina Ilirska Bistrica (Primorsko-notranjska razvojna regija) ter
- Mestna občina Novo mesto in Občina Ribnica (razvojna regija Jugovzhodna Slovenija).

Goriška razvojna regija je uvrščena v kohezijsko regijo Zahodna Slovenija, Primorsko-notranjska razvojna regija in razvojna regija Jugovzhodna Slovenija pa sta uvrščeni v kohezijsko regijo Vzhodna Slovenija.

1.2.3.1 Občina Tolmin

Občina Tolmin je bila ustanovljena leta 1994. Na površini 382 km² je imela 11.147 prebivalcev na dan 1. 1. 2018¹⁰. Organa občine sta 22-članski občinski svet in 5-članski nadzorni odbor.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba občine Uroš Brežan, župan občine.

⁹ [URL: http://www.mgrrt.gov.si/delovna_podrocja/regionalni_razvoj/regionalna_politika/], 15. 3. 2019.

¹⁰ Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS), SI-Stat podatkovni portal: [URL: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0214811S&ti=&path=../Database/Splosno/02_upravna_razdelitev/02148_terit_enote/&lang=2] in [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>, stanje na dan 1. 1. 2018], 15. 3. 2019.

1.2.3.2 Občina Idrija

Občina Idrija je bila ustanovljena leta 1994. Na površini 294 km² je imela 11.757 prebivalcev na dan 1. 1. 2018¹¹. Organa občine sta 21-članski občinski svet in 5-članski nadzorni odbor.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila odgovorni osebi občine:

- Bojan Sever, župan občine, do 6. 12. 2018;
- Tomaž Vencelj, župan občine, od 6. 12. 2018.

1.2.3.3 Občina Postojna

Občina Postojna je bila ustanovljena leta 1994. Na površini 270 km² je imela 16.207 prebivalcev na dan 1. 1. 2018¹². Organa občine sta 23-članski občinski svet in 7-članski nadzorni odbor.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila odgovorni osebi občine:

- Jernej Verbič, župan občine, do 7. 11. 2014;
- Igor Marentič, župan občine, od 7. 11. 2014.

1.2.3.4 Občina Ilirska Bistrica

Občina Ilirska Bistrica je bila ustanovljena leta 1994. Na površini 480 km² je imela 13.329 prebivalcev na dan 1. 1. 2018¹³. Organa občine sta 23-članski občinski svet in 5-članski nadzorni odbor.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba občine Emil Rojc, župan občine.

1.2.3.5 Mestna občina Novo mesto

Mestna občina Novo mesto je bila ustanovljena leta 1994. Na površini 236 km² je imela 36.533 prebivalcev na dan 1. 1. 2018¹⁴. Organa občine sta 30-članski mestni svet in 7-članski nadzorni odbor.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila odgovorni osebi občine:

- Alojz Muhič, župan občine, do 4. 11. 2014;
- mag. Gregor Macedoni, župan občine, od 4. 11. 2014.

1.2.3.6 Občina Ribnica

Občina Ribnica je bila ustanovljena leta 1994. Na površini 154 km² je imela 9.377 prebivalcev na dan 1. 1. 2018¹⁵. Organa občine sta 19-članski občinski svet in 5-članski nadzorni odbor.

¹¹ Tako kot opomba 10.

¹² Tako kot opomba 10.

¹³ Tako kot opomba 10.

¹⁴ Tako kot opomba 10.

¹⁵ Tako kot opomba 10.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila odgovorni osebi občine:

- Jože Levstek, župan občine, do 13. 12. 2018;
- Samo Pogorelc, župan občine, od 13. 12. 2018.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

V reviziji smo obravnavali vodenje regionalne politike, in sicer regionalno politiko, ki jo vodijo država in občine.

1.3.1 Vsebinska opredelitev regionalne politike

1.3.1.1 Spodbujanje skladnega regionalnega razvoja

Ustava Republike Slovenije¹⁶ v 5. členu določa, da država na svojem ozemlju med drugim ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije, in v 9. členu, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. 143. člen Ustave Republike Slovenije določa, da:

- je pokrajina samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena,
- se pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime; zakon sprejme Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev; v postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin,
- država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.

Državni zbor ni sprejel zakona o ustanovitvi pokrajin, sprejel pa je ZSRR-2, ki v 1. členu določa, da se z namenom spodbujanja skladnega regionalnega razvoja s tem zakonom določajo:

- načini 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.

Regionalna politika je opredeljena kot strukturna politika, ki obsega razvojne dejavnosti in programe za doseganje skladnega regionalnega razvoja in se izvaja z ukrepi endogene regionalne politike ter z usklajevanjem razvojnih politik, ki pomembno vplivajo na regionalni razvoj na podlagi teritorialnega razvojnega dialoga (deveta alineja prvega odstavka 3. člena ZSRR-2). Endogena regionalna politika je del regionalne politike, ki je usmerjen v uresničevanje teritorialnih razvojnih ciljev in se izvaja kot povezovanje notranjih razvojnih pobud razvojnih regij po načelu od spodaj navzgor (prva alineja prvega odstavka 3. člena ZSRR-2).

Na podlagi 4. člena ZSRR-2 so za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja pristojne država in občine.

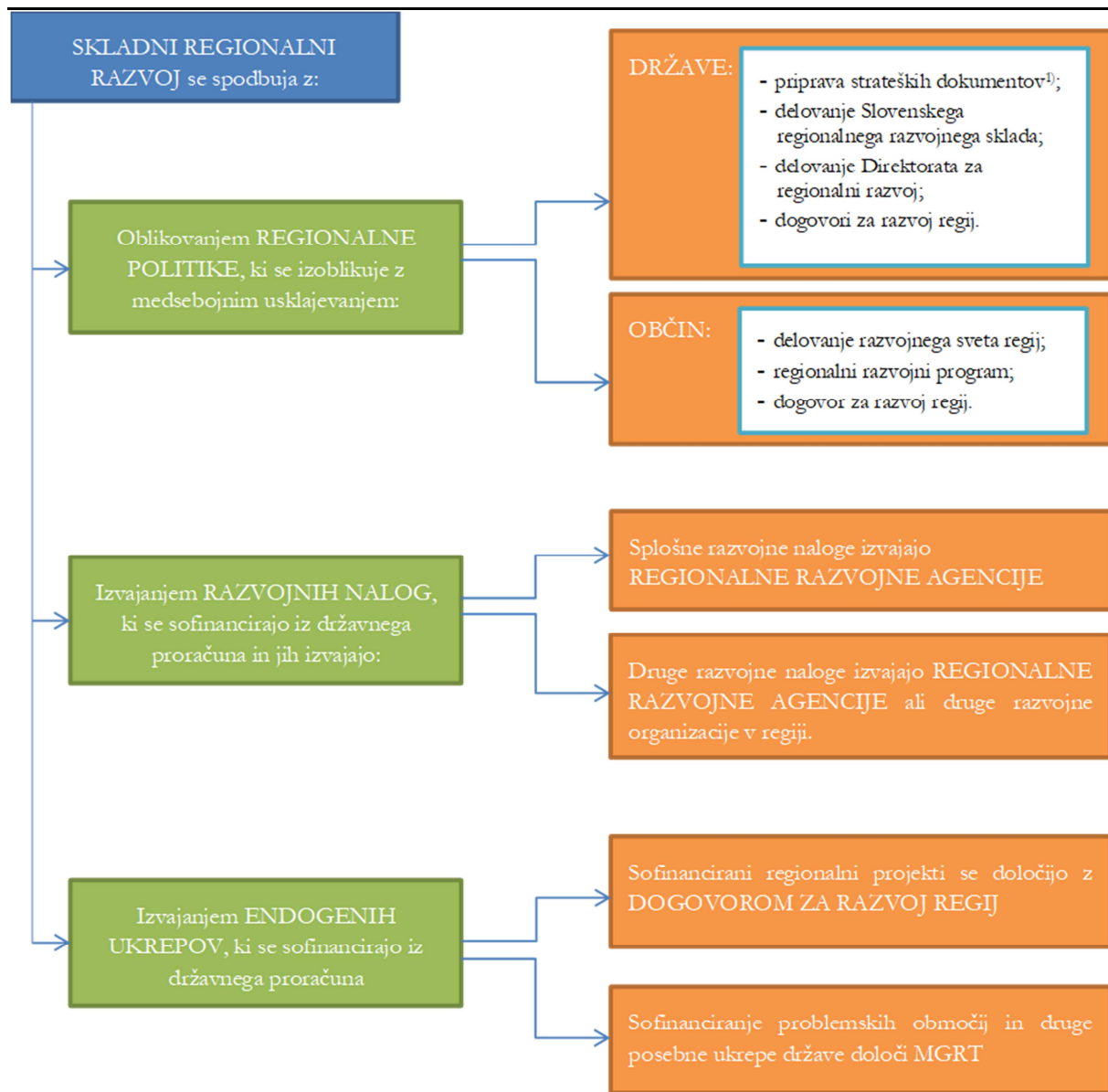
¹⁶ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16.

Iz ZSRR-2 izhaja, da se skladni regionalni razvoj spodbuja s 3 skupinami aktivnosti:

- oblikovanjem regionalne politike,
- izvajanjem razvojnih nalog,
- izvajanjem ukrepov endogene regionalne politike (v nadaljevanju: endogeni ukrepi).

Na sliki 1 so prikazani načini spodbujanja skladnega regionalnega razvoja.

Slika 1: Načini spodbujanja skladnega regionalnega razvoja



Opomba: ¹⁾ Strategija razvoja Slovenije, prostorski načrt, Program državnih razvojnih prioritet in investicij, programski dokumenti kohezijske politike.

Vir: ZSRR-2.

Oblikovanje regionalne politike se realizira z aktivnostmi države (pripravo strateških dokumentov države, delovanjem SRRS in delovanjem pristojnega organa – MGRT) in aktivnostmi občin: prek delovanja sveta regij in razvojnega sveta regij ter regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju: RRP) ter medsebojnim usklajevanjem države in občin: med drugim z usklajevanjem prej omenjenih dokumentov in z dodatnim instrumentom – dogovorom za razvoj regij (v nadaljevanju: DRR).

Izvajanje razvojnih nalog zajema izvajanje splošnih razvojnih nalog, kot je usklajevanje na ravni razvojnih regij, priprava RRP in spremljanje izvajanja ter izvajanje drugih nalog, kot so štipendijske in garancijske sheme ter lahko tudi prostorsko načrtovanje (18. in 19. člen ZSRR-2). MGRT sklepa pogodbe z razvojnimi institucijami za izvajanje splošnih razvojnih nalog, druga pristojna področna ministrstva pa z razvojnimi institucijami sklepajo pogodbe o izvajanju in sofinanciranju drugih razvojnih nalog.

Izvajanje endogenih ukrepov zajema določitev in izvedbo ukrepov, ki se sofinancirajo iz državnega proračuna. Endogena regionalna politika zajema naslednje ukrepe (22. člen ZSRR-2):

- sofinanciranje regijskih projektov, ki se določijo z DRR, sklenjenimi med MGRT in razvojnimi sveti regij,
- ukrepe, ki jih določi MGRT za prednostna območja vseh razvojnih politik:
 - dodatni ukrepi za obmejna problemska območja,
 - dodatni začasni ukrepi razvojne podpore za problemska območja z visoko brezposelnostjo in
- druge ukrepe¹⁷.

1.3.1.2 Razvojne regije

Temeljna funkcionalna teritorialna enota za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja je 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 (6. člen ZSRR-2).

V Sloveniji imamo 12 razvojnih regij, ki so vključene v 2 kohezijski regiji, in sicer Pomurska regija, Podravska regija, Koroška regija, Savinjska regija, Zasavska regija, Posavska regija, Jugovzhodna Slovenija in Primorsko-notranjska regija, ki spadajo v kohezijsko regijo Vzhodna Slovenija, ter Osrednjeslovenska regija, Gorenjska regija, Goriška regija in Obalno-kraška regija, ki spadajo v kohezijsko regijo Zahodna Slovenija. Razvojna regija se po evropski skupni klasifikaciji statističnih teritorialnih enot uvršča v NUTS 3¹⁸.

Kohezijska regija se po evropski skupni klasifikaciji statističnih teritorialnih enot uvršča v NUTS 2.

¹⁷ Prenos državnega premoženja v razvojne namene, nujni ukrepi regionalne politike in drugi ukrepi, ki se določijo z zakonom, državnim proračunom ter poslovnim in finančnim načrtom Slovenskega regionalnega razvojnega sklada.

¹⁸ Ang.: *The Nomenclature of Territorial Units for Statistics*. Ureditev določa Uredba 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).

Na sliki 2 so prikazane razvojne regije v Sloveniji.

Slika 2: Razvojne regije v Sloveniji

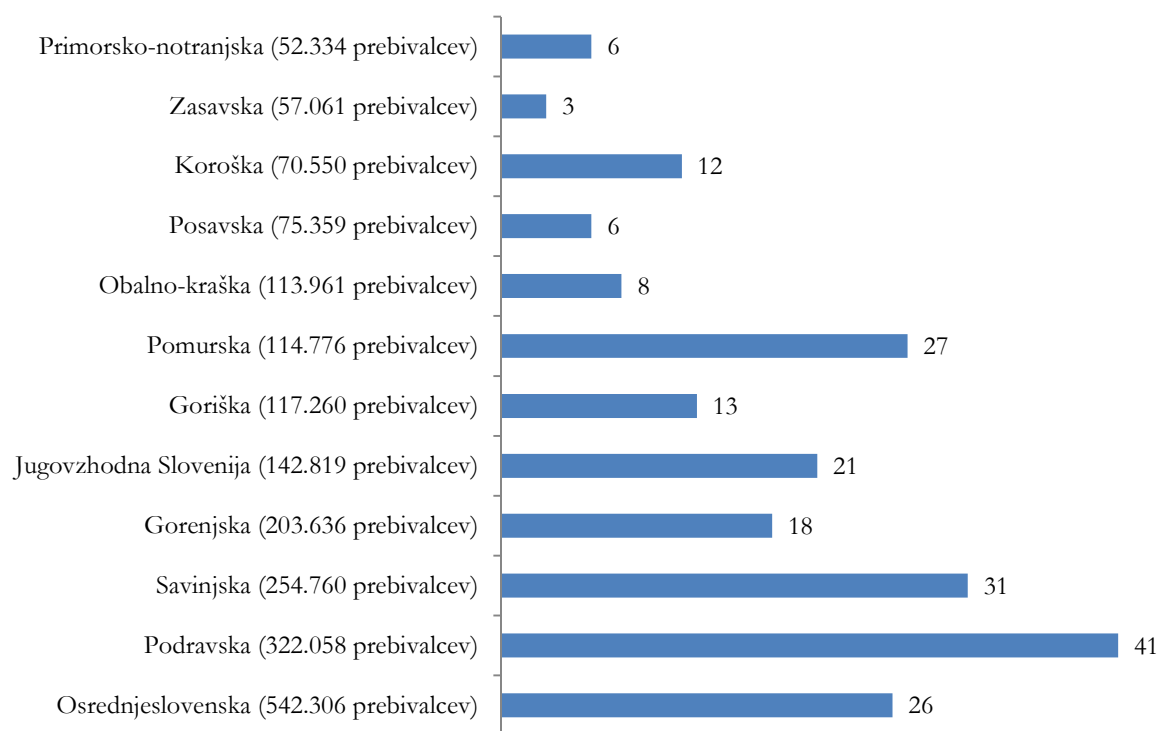


Vir: podatki SURS; [URL: <https://www.stat.si/statweb>], 15. 3. 2019.

Razvojne regije, kot enota za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja, kot to določa ZSRR-2, so bile oblikovane leta 1999 na območjih 12 statističnih regij in so geografsko enake statističnim regijam. Statistična regija Slovenije je raven teritorialne členitve Slovenije, ki jih SURS uporablja pri zbiranju in izkazovanju statističnih podatkov. Raziskovalne ustanove, občasno pa tudi SURS, so že od sedemdesetih let prejšnjega stoletja za analitične potrebe združevali tedanje občinske podatke na ravni tako imenovanih 12 funkcionalnih regij oziroma 12 območij medobčinskega sodelovanja. V obdobju med leti 1990 in 1994 je bilo 62 občin oziroma komun, povezanih v 12 medobčinskih skupnosti. Ko je bilo konec leta 1994 ustanovljenih 147 občin, so tedaj na novo uvedene statistične regije ohranile potek meja in poimenovanje po medobčinskih skupnostih, njihova notranja členitev pa je bila prilagojena 147 občinam. Leta 2011 se je z ustanovitvijo Občine Ankaran število občin povečalo z 211 na 212 in se kasneje ni več spreminjalo, število razvojnih regij pa se od leta 1994 ni spreminjalo.

Na sliki 3 prikazujemo število občin in prebivalcev po razvojnih regijah po stanju na dan 1. 1. 2018.

Slika 3: Število občin in prebivalcev po razvojnih regijah



Vir: podatki SURS; [URL: <https://www.stat.si/statweb/>], 15. 3. 2019.

S sprejetjem Ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije¹⁹ leta 2006 so bili spremenjeni 121., 140. in 143. člen Ustave Republike Slovenije, ki se nanašajo na pokrajine. Skupini poslancev sta na podlagi spremenjenih ustavnih določil podali predloga zakonov o ustanovitvi pokrajin, ki ju je v letih 2008 in 2009 obravnaval državni zbor²⁰. Predloga zakonov sta bila glede števila pokrajin različna in sta predvidevala ustanovitev 6 oziroma 14 pokrajin. Državni zbor nobenega od predlaganih zakonov o ustanovitvi pokrajin ni sprejel, tako da pokrajine v Sloveniji niso bile ustanovljene.

1.3.1.3 Programski dokumenti

ZSRR-2 v drugem odstavku 5. člena določa, da se regionalna politika načrtuje z naslednjimi medsebojno usklajenimi dokumenti:

- strategijo razvoja Slovenije,
- državnim strateškim prostorskim aktom,
- programom državnih razvojnih prioritet in investicij,
- programskimi dokumenti na mednarodni in državni ravni,
- regionalnimi in območnimi razvojnimi programi ter
- DRR.

¹⁹ Uradni list RS, št. 68/06.

²⁰ Oznaki EPA 801-V in EPA 1962 – IV.

ZSRR-2 v prvem odstavku 7. člena določa, da vlada s strategijo razvoja Slovenije in strategijo prostorskega razvoja Slovenije določi cilje in usmeritve za pripravo RRP, ter v drugem odstavku istega člena, da s programom državnih razvojnih prioritet in investicij podrobneje opredeli, z vidika spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, programe in instrumente regionalne politike. Programsko obdobje za izvajanje regionalne politike je enako obdobju vsakokratne finančne perspektive EU (prvi odstavek 5. člena ZSRR-2). Sedanje programsko obdobje za regionalno politiko je od leta 2014 do leta 2020.

Vlada je Strategijo razvoja Slovenije 2030 sprejela 7. 12. 2017²¹. Pred tem je bila v veljavi Strategija razvoja Slovenije 2005–2013.

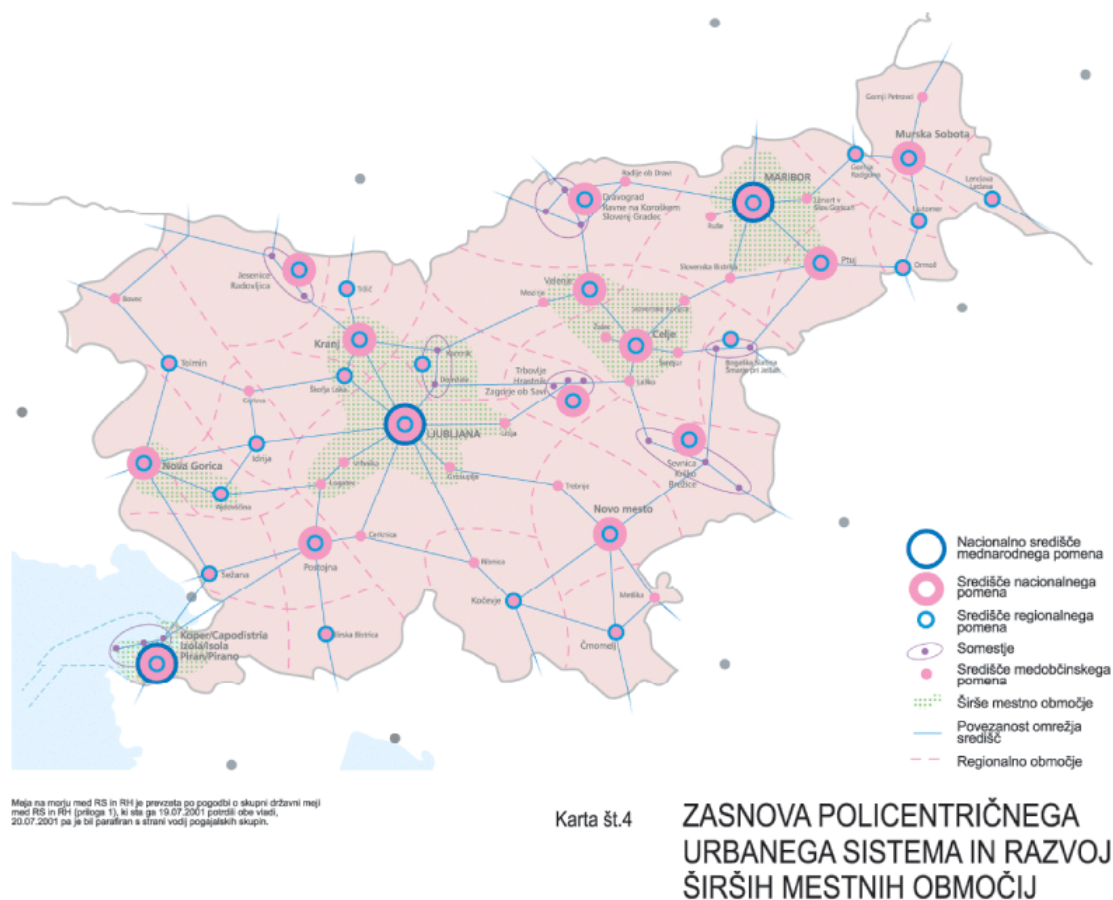
V Odloku o strategiji prostorskega razvoja Slovenije²² (v nadaljevanju: strategija prostorskega razvoja Slovenije), ki je zadnji sprejeti državni strateški prostorski akt, je določeno, da se spodbuja razvoj policentričnega urbanega sistema, ki ga tvori dvostopenjsko strukturirano omrežje središč nacionalnega in regionalnega pomena, na katero se, s primerno delitvijo funkcij in medsebojnimi prometnimi povezavami, navezuje omrežje drugih središč. Omrežje družbene javne infrastrukture, kot so šolstvo, zdravstvo, socialno varstvo, kulturne in druge javne službe, se razvija v skladu z omrežjem središč.

Na sliki 4 je prikazana zasnova policentričnega urbanega sistema in razvoj širših mestnih območij.

²¹ [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf], 23. 4. 2020. Vlada je dokument sprejela na 159. redni seji. MGRT je leta 2013 pripravil osnutek Strategije razvoja Slovenije 2014–2020, vendar ni bil sprejet.

²² Uradni list RS, št. 76/04.

Slika 4: Zasnova policentričnega urbanega sistema in razvoj širših mestnih območij



Vir: strategija prostorskega razvoja Slovenije.

Strategija prostorskega razvoja Slovenije prepoznava več urbanih središč, ki jih deli na središča mednarodnega, nacionalnega in regijskega pomena.

Za področje prostorskega načrtovanja je v obdobju, na katero se nanaša revizija, Zakon o prostorskem načrtovanju²³ določal prostorske ureditve regionalnega pomena in regionalni prostorski načrt. Za področje prostorskega urejanja je bil oktobra 2017 sprejet ZUreP-2, ki med drugim na novo določa način priprave regionalnega prostorskega plana. Regionalni prostorski plan je prostorski strateški akt, s katerim se država in občine dogovorijo in uskladijo o prostorskem razvoju posamezne razvojne regije in določijo bistvene razvojne priložnosti. Regionalni prostorski plan mora biti sprejet pred regionalnim razvojnim programom ali sočasno z njim.

²³ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12, 109/12. Veljal do 17. 11. 2017, ko ga je nadomestil Zakon o urejanju prostora (v nadaljevanju: ZUreP-2; Uradni list RS, št. 61/17).

Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020²⁴ (v nadaljevanju: partnerski sporazum) je vlada sprejela 28. 7. 2014, v njem je določeno, da bo Republika Slovenija v obdobju od leta 2014 do leta 2020 razpolagala s 4.118 milijoni evrov evropskih sredstev (v nadaljevanju: sredstva EU). Od tega se na kohezijsko politiko nanaša 3.255 milijonov evrov, največ preostalih sredstev pa na programe razvoja podeželja. Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020²⁵ (v nadaljevanju: operativni program) je bil sprejet 13. 11. 2014. Operativni program opredeljuje odobrena sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada ter pobude za zaposlovanje mladih v skupnem znesku 3.012 milijonov evrov. Kohezijska politika glede teritorialne razdelitve evropskih sredstev temelji na kohezijskih regijah in tako so tudi sredstva operativnega programa iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada razdeljena na kohezijski regiji Vzhodna Slovenija in Zahodna Slovenija. Operativni program sredstev Kohezijskega sklada ne deli po razvojnih regijah, ki so sicer osnovna teritorialna enota spodbujanja skladnega regionalnega razvoja po ZSRR-2. V operativnem programu so evropska sredstva razdeljena na 14 vsebinskih področij (prednostne osi). V operativnem programu je določeno, da se sredstva dodeljujejo na podlagi neposredne potrditve operacije ali javnega razpisa.²⁶

MGRT je v letu 2015 sprejelo lasten programski dokument *Program izvajanja finančnih spodbud Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo 2015–2020*²⁷ (v nadaljevanju: program izvajanja finančnih spodbud MGRT). Program izvajanja finančnih spodbud MGRT zajema področja, ki jih lahko povežemo z regionalno politiko in ki jih neposredno, kot nosilno ministrstvo, s kohezijskimi in integralnimi sredstvi financira MGRT. Ta področja so:

- poslovna infrastruktura za mala in srednja podjetja, ocenjena razpoložljiva finančna sredstva 30 milijonov evrov,
- dvig konkurenčnosti gospodarstva in poslovnega okolja, ocenjena razpoložljiva finančna sredstva 22,9 milijona evrov,
- lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost (poimenovana lokalna akcijska skupina oziroma LAS), ocenjena razpoložljiva finančna sredstva 34,8 milijona evrov,
- delovanje razvojnih svetov regij in programi problemskih območij, ocenjena razpoložljiva finančna sredstva 100 milijonov evrov,
- lokalna infrastruktura, ocenjena razpoložljiva finančna sredstva 195 milijonov evrov.

Programe, ki vključujejo kohezijska in integralna sredstva in se v delu lahko nanašajo na regionalno politiko, imajo tudi druga ministrstva. Direktorat za regionalni razvoj zato regionalno politiko naslavlja *horizontalna regionalna politika*.

²⁴ [URL: <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/partnerski-sporazum-slovenska-verzija.pdf>], 23. 4. 2020.

²⁵ [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf], 23. 4. 2020.

²⁶ Razlika glede na programsko obdobje 2007–2014 je, da je bil takrat del sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj neposredno na voljo lokalni ravni (statističnim regijam in nadalje občinam), kar je predvideval že takratni operativni program.

²⁷ [URL: <http://www.las-mestoinvas.si/media/uploads/Programom%20izvajanja%20financnih%20spodbud%20MGRT%202015-2020.pdf>], 23. 4. 2020.

1.3.1.4 Regionalni razvojni program

RRP je temeljni strateški in programski dokument na regionalni ravni (enajsta alineja prvega odstavka 3. člena ZSRR-2). Z RRP se uskladijo razvojni cilji v razvojni regiji ter določijo instrumenti in ocenijo viri za njihovo uresničevanje (prvi odstavek 13. člena ZSRR-2).

RRP je sestavljen iz strateškega in programskega dela. Strateški del vsebuje analizo regionalnih razvojnih potencialov, opredelitev ključnih razvojnih ovir in prednosti razvojne regije, razvojne cilje in prioritete razvojne regije v programskem obdobju ter določitev razvojne specializacije razvojne regije. Programski del pa vsebuje programe za spodbujanje razvoja v razvojni regiji s časovnim in finančnim ovrednotenjem ter določi sistem spremljanja, vrednotenja in organiziranosti izvajanja RRP (drugi odstavek 13. člena ZSRR-2).

RRP se sprejme za programsko obdobje, ki je enako obdobju vsakokratne finančne perspektive EU, in mora biti usklajen s strategijo razvoja Slovenije (tretji odstavek 13. člena ZSRR-2). V obdobju, na katero se nanaša revizija, so se posamezni RRP sprejeli za obdobje 2014–2020. Za pripravo RRP skrbi regionalna razvojna agencija (v nadaljevanju: RRA), RRP sprejme razvojni svet regije, njegovo odločitev naknadno potrdi svet regije. RRA mora pridobiti mnenje MGRT o skladnosti RRP z zakonom, izvedbenim dokumentom razvojnega načrtovanja na državni ravni in razvojnimi politikami, kot določa tretji odstavek 9. člena Uredbe o regionalnih razvojnih programih²⁸ (v nadaljevanju: uredba o RRP).

Do začetka leta 2015 je MGRT na podlagi predhodnega mnenja pristojnih ministrstev podalo pozitivno mnenje za RRP za programsko obdobje 2014–2020 vsem 12 razvojnim regijam, ki so jih pred tem sprejeli razvojni sveti regij in potrdili sveti regij.

1.3.1.5 Dogovori za razvoj regije

V DRR se določijo regijski projekti, ki jih sofinancira država. DRR je v ZSRR-2 določen kot endogen ukrep spodbujanja skladnega regionalnega razvoja (prikazano na sliki 1). ZSRR-2 določa, da se RRP uresničuje z DRR, ki ga skleneta MGRT in razvojni svet regije in velja do izteka obdobja trajanja vključenih projektov ali do nadomestitve z novim DRR (prvi odstavek 15. člena ZSRR-2).

Pri pripravi DRR se upošteva načelo skladnega razvoja vseh območij v razvojni regiji (drugi odstavek 15. člena ZSRR-2). DRR vključuje regijske projekte²⁹ in sektorske projekte³⁰ (tretji odstavek 15. člena ZSRR-2). DRR mora upoštevati usmeritve ter javnofinančne in časovne okvire za pripravo programskega proračuna države ter že sprejete proračune države in občin (četrti odstavek 15. člena ZSRR-2).

²⁸ Uradni list RS, št. 69/12, 78/15.

²⁹ Regijski projekt je razvojni projekt, ki temelji na RRP, uresničuje razvojne prioritete razvojne regije in izkorišča njene razvojne potenciale; od lokalnega projekta se regijski razlikuje po celovitem reševanju določene problematike v okviru razvojne regije oziroma širšem razvojnem vplivu na razvojno regijo in izven nje (osma alineja prvega odstavka 3. člena ZSRR-2). Izraz "regijski projekt" je v tem poročilu uporabljen pri različnih vsebinskih sklopih in ni vedno vezan na pomen, ki ga določa ZSRR-2. Dodatne razlage uporabe izraza so podane v točkah 2.2.2. in 2.2.5. tega poročila.

³⁰ Sektorski projekt je razvojni projekt, ki uresničuje program pristojnega ministrstva za doseganje ciljev na področju dela ministrstva in ima tudi pomemben vpliv na uresničevanje razvojne prioritete v razvojni regiji (dvanajsta alineja prvega odstavka 3. člena ZSRR-2).

V petem odstavku 15. člena ZSRR-2 je določen postopek priprave DRR. Osnutek dogovora pripravi RRA. Zakon glede DRR med drugim določa, da MGRT seznani z osnutkom DRR pristojna ministrstva ter organizira in vodi usklajevanje med razvojno regijo in pristojnimi ministrstvi, ki se opredelijo o regijskih projektih prek teritorialnega razvojnega dialoga. Po izvedenem postopku se sredstva lahko dodelijo brez javnega razpisa z neposredno sklenitvijo pogodbe.

MGRT je pristojno za usklajevanje predlogov DRR posameznih razvojnih regij, predlaganje odločitev vladi iz njene pristojnosti in vodenje teritorialnega razvojnega dialoga (tretja alineja prvega odstavka 9. člena ZSRR-2).

1.3.1.6 Prednostna območja regionalne politike

V okviru spodbujanja skladnega regionalnega razvoja ZSRR-2 kot endogen ukrep, ki se financira iz državnega proračuna, določa tudi sofinanciranje prednostnih območij. V ZSRR-2 so opredeljena naslednja prednostna območja regionalne politike:

- obmejna problemska območja (24. člen); določenih je 85 občin³¹;
- problemska območja z visoko brezposelnostjo (25. člen);
- območja, kjer živi madžarska in italijanska narodna skupnost (14. člen);
- območja, kjer živi romska skupnost (14. člen).

Vlada je s sklepi o dodatnih začasnih ukrepih razvojne podpore³² določila status problemskega območja z visoko brezposelnostjo za naslednja območja:

- Pokolpje,
- Maribor s širšo okolico in
- območje občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje.

³¹ V skladu s 4. členom Uredbe o določitvi obmejnih problemskih območij (Uradni list RS, št. 22/11, 97/12, 24/15, 35/17) se v obmejna problemska območja uvrstijo občine, in sicer: Ajdovščina, Apače, Bistrica ob Sotli, Bohinj, Bovec, Brda, Brežice, Cankova, Cerklje, Čirkulane, Črenšovci, Črna na Koroškem, Črnomelj, Divača, Dobrovnik, Dolenjske Toplice, Dravograd, Gorje, Gornji Grad, Gornji Petrovci, Grad, Hodoš, Hrpelje - Kozina, Ilirska Bistrica, Jezersko, Kanal, Kobarid, Kobilje, Kočevje, Komen, Kostanjevica na Krki, Kostel, Kozje, Kranjska Gora, Kungota, Kuzma, Lendava, Loška dolina, Loški Potok, Lovrenc na Pohorju, Luče, Majšperk, Makole, Metlika, Mežica, Miren - Kostanjevica, Moravske Toplice, Muta, Ormož, Osilnica, Pesnica, Pivka, Podčetrtek, Podlehnik, Podvelka, Postojna, Preddvor, Prevalje, Puconci, Radlje ob Dravi, Ravne na Koroškem, Renče - Vogrsko, Ribnica na Pohorju, Rogašovci, Rogatec, Ruše, Selnica ob Dravi, Semič, Sežana, Slovenj Gradec, Solčava, Središče ob Dravi, Sveta Ana, Sveti Tomaž, Šalovci, Šentjernej, Šmarje pri Jelšah, Tolmin, Tržič, Velika Polana, Videm, Vipava, Vuzenica, Zavrč in Žetale.

³² Sklep o dodatnih začasnih ukrepih razvojne podpore za problemsko območje z visoko brezposelnostjo Pokolpje (Uradni list RS, št. 26/11; veljavnost od 9. 4. 2011 do 20. 5. 2016), Sklep o dodatnih začasnih ukrepih razvojne podpore za problemsko območje z visoko brezposelnostjo Maribor s širšo okolico (Uradni list RS, št. 53/13; veljavnost od 22. 6. 2013 do 20. 5. 2016), Sklep o dodatnih začasnih ukrepih razvojne podpore za problemsko območje z visoko brezposelnostjo za območje občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje (Uradni list RS, št. 63/13; veljavnost od 27. 7. 2013 do 20. 5. 2016), Sklep o dodatnih začasnih ukrepih razvojne podpore za problemska območja z visoko brezposelnostjo (Uradni list RS, št. 36/16, 64/16; veljavnost od 21. 5. 2016 oziroma od 15. 10. 2016), z uveljavitvijo katerega so prenehali veljati prej navedeni sklepi.

Za problemska območja z visoko brezposelnostjo se skladno s šestim odstavkom 25. člena ZSRR-2 sprejme program spodbujanja konkurenčnosti, ki je namenjen podjetjem in brezposelnim osebam na takšnem območju. Programi spodbujanja konkurenčnosti so se izvajali za Maribor s širšo okolico (v obdobju 2013–2018), Pokolpje (v obdobju 2011–2017), za območje občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje (v obdobju 2013–2018) in tudi za območje Pomurske regije (v obdobju 2010–2015). Za območje Pomurske regije in za območje Upravne enote Ormož je bil sprejet poseben razvojni zakon, tako imenovani Pomurski zakon (Zakon o razvojni podpori Pomurski regiji v obdobju 2010–2019³³).

1.3.2 Organizacijska opredelitev regionalne politike

1.3.2.1 Regionalna politika in druge povezane politike

ZSRR-2 v 9. členu določa naloge državnega organa, pristojnega za regionalno politiko. V skladu z 9. členom ZSRR-2 je MGRT poleg odgovornosti za izvajanje tega zakona in vodenje regionalne politike pristojno za opravljanje naslednjih strokovnih in upravnih nalog na področju regionalnega razvoja:

- zagotavljanje strokovne pomoči RRA,
- usklajevanje predlogov DRR posameznih razvojnih regij, predlaganje odločitev vladi iz njene pristojnosti in vodenje teritorialnega razvojnega dialoga,
- dodeljevanje finančnih spodbud v okviru izvajanja programov spodbujanja skladnega regionalnega razvoja s svojega delovnega področja,
- vodenje evidence RRA,
- zagotavljanje raziskovalnih podlag na področju regionalnega razvoja in skrb za prenos dobrih praks,
- priprava predlogov odločitev, ki jih vlada sprejema za uresničevanje ustanoviteljskih pravic Republike Slovenije v javnem skladu, namenjenem spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in razvoja podeželja,
- obdelava podatkov o državnih razvojnih spodbudah v razvojnih regijah in vzpostavitev ter vzdrževanje informacijskega sistema za regionalni razvoj,
- opravljanje drugih nalog v skladu z zakonom.

Med vsemi navedenimi nalogami MGRT izpostavljam predvsem usklajevalno nalogo, tako na državni ravni med pristojnimi ministrstvi kot tudi na ravni razvojnih regij (MGRT mora usklajevati delovanje 12 RRA).

Regionalna politika se sicer v širšem smislu oblikuje tudi z dejavnostmi vlade, Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: SVRK), Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) in drugih pristojnih ministrstev, kar pojasnujemo v nadaljevanju.

Vlada mora s strategijo razvoja Slovenije in strategijo prostorskega razvoja Slovenije določiti cilje in usmeritve za pripravo RRP ter s programom državnih razvojnih prioritet in investicij z vidika spodbujanja skladnega regionalnega razvoja podrobneje opredeliti programe in instrumente regionalne politike (7. člen ZSRR-2).

³³ Uradni list RS, št. 87/09, 82/15, 27/17.

SVRK je na podlagi 2. člena Odloka o ustanovitvi in nalogah Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko³⁴ pristojna za delovna področja evropske kohezijske politike in razvoj ter med drugimi opravlja tudi naslednje naloge:

- pripravi predlog strategije razvoja Slovenije v sodelovanju z Ministrstvom za finance (v nadaljevanju: MF) in Uradom Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR);
- usklajuje razvojno načrtovanje in razvojne dokumente Republike Slovenije ter spremlja izvajanje razvojnih politik in njenih programov;
- opravlja naloge upravljanja za potrebe evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, ki izhajajo iz veljavnega pravnega reda EU s področja kohezijske politike.

MJU v skladu s 34.a členom Zakona o državni upravi opravlja naloge tudi na področju lokalne samouprave. Lokalna samouprava je ustavna institucija in predstavlja zagotovitev decentralizirane oblasti ljudstva, ki jo prebivalci Republike Slovenije uresničujejo v samoupravnih lokalnih skupnostih. V okviru MJU od leta 2013 deluje Služba za lokalno samoupravo, ki je pred tem delovala v okviru različnih državnih organov, vendar ne glede na umeščenost vseskozi opravlja podobne naloge, med drugim³⁵:

- pripravlja sistemske predpise s področja organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti;
- usklajuje delo z ministrstvi in drugimi pristojnimi državnimi organi pri pripravi sistemskih rešitev in področne zakonodaje v zadevah organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti;
- zagotavlja izvajanje Evropske listine lokalne samouprave in zakonodaje s področja organizacije, delovanja in financiranja lokalnih skupnosti;
- izvaja naloge za spodbujanje medsebojnega sodelovanja občin;
- pripravlja sistemske analize lokalne samouprave;
- daje strokovno pomoč lokalnim skupnostim in sodeluje z združenji samoupravnih lokalnih skupnosti;
- vzpostavlja baze podatkov za spremljanje delovanja organov lokalnih skupnosti in baze podatkov za potrebe lokalnih skupnosti.

Tudi ostala pristojna ministrstva morajo pri oblikovanju svoje politike upoštevati oziroma vključevati regionalni razvoj (predstavljeno v točki 1.3.1.5 tega poročila). Vse navedeno pomeni, da je za oblikovanje regionalne politike v širšem smislu odgovornih več organov in da se regionalna politika izvaja horizontalno.

V obdobju od leta 2004 do leta 2012 so 3 sektorji državne uprave, ki so vsak s svojega vidika odgovorni za aktivnosti na ravni razvojnih regij, in sicer:

- za lokalno samoupravo,
- za regionalni razvoj in
- za evropsko kohezijsko politiko,

delovali v okviru skupnega organa (najprej Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in nato ministrstvo, pristojno za gospodarstvo), kasneje pa ne več. ZVRS-F je namreč v tretji in četrti alineji tretjega odstavka 4. člena prehodnih in končnih določb določil, da preide del delovnega področja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki se nanaša na področje lokalne samouprave, v pristojnost Ministrstva za pravosodje in javno upravo ter del

³⁴ Uradni list RS, št. 15/14, 69/14, 24/17.

³⁵ [URL: http://www.mju.gov.si/si/lokalna_samouprava/sluzba_za_lokalno_samoupravo/], 15. 3. 2019.

delovnega področja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki se nanaša na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, v pristojnost MGRT. Nazadnje je bila 1. 3. 2014 evropska kohezijska politika prenesena z MGRT na SVRK. Področje regionalnega razvoja je tako sedaj v manjši meri kot v preteklosti povezano z lokalno samoupravo (MJU) ter s črpanjem kohezijskih sredstev (SVRK).

V tabeli 1 je prikazan pregled dokumentov oziroma predlogov dokumentov, ki določajo teritorialno delitev Slovenije.

Tabela 1: Pregled dokumentov oziroma predlogov dokumentov, ki določajo teritorialno delitev Slovenije

Dokument in leto sprejema dokumenta oziroma leto priprave predloga	Število pokrajin/regij/središč
Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, 1999 ¹⁾	12 razvojnih regij, ki izhajajo iz statističnih regij
strategija prostorskega razvoja, 2004	15 središč nacionalnega pomena
predlog Zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok), 2006	14 pokrajin
predlog Zakona o ustanovitvi pokrajin (ZUPok), 2008	6 pokrajin
Osnutek partnerskega sporazuma 2014–2020, 2014	7 funkcionalnih regij za potrebe celotnih teritorialnih naložb iz EU skladov
partnerski sporazum 2014–2020	2 kohezijski regiji in 11 mestnih občin, slednje so upravičene do uporabe mehanizma celostnih teritorialnih naložb ²⁾
Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 ³⁾ , sprejeta leta 2016	/ ⁴⁾
Strategija razvoja Slovenije 2030, sprejeta leta 2017	/ ⁵⁾

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: ZSRR; Uradni list RS, št. 60/99, 56/03.

²⁾ V nadaljevanju: CTN.

³⁾ V nadaljevanju: strategija razvoja lokalne samouprave do 2020. Vlada je dokument sprejela na 103. redni seji z dne 29. 9. 2016.

⁴⁾ V strategiji razvoja lokalne samouprave do 2020 je določen razvoj funkcionalnih regij kot eden izmed ciljev, niso pa določene teritorialne enote in funkcije regij.

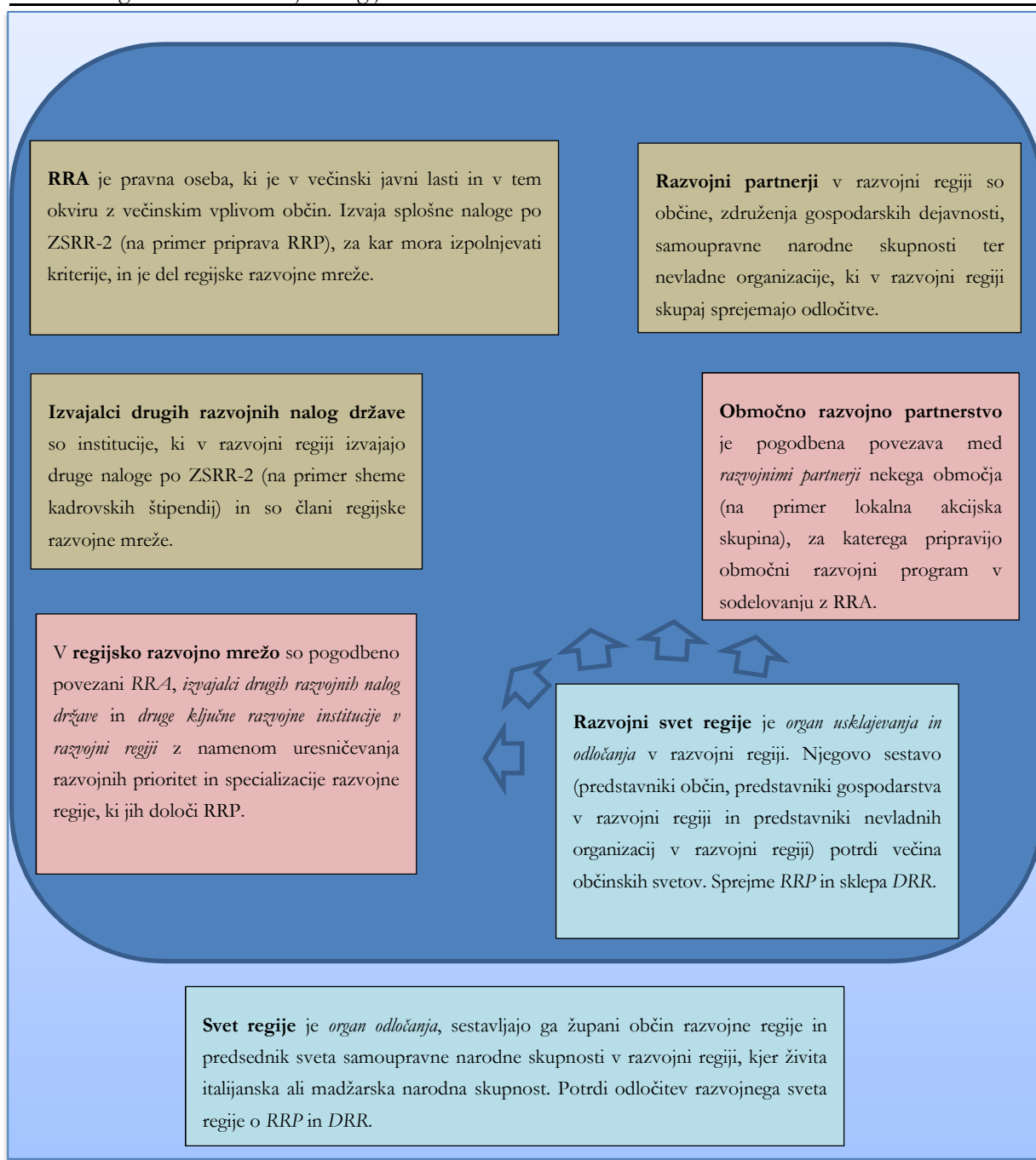
⁵⁾ V Strategiji razvoja Slovenije 2030 je omenjeno, da se bodo cilji med drugim dosegali s krepitevijo funkcionalnih regij.

Ureditev na področju regionalnega razvoja v obdobju od leta 2014 do leta 2017, ki jo določa ZSRR-2, je predstavljena v točki 1.3.2.2 tega poročila.

1.3.2.2 Organizacijska struktura na ravni razvojne regije

Na sliki 5 predstavljamo organiziranost razvojnih regij, kot jo določa ZSRR-2 od 3., 10.a, 17., 19. do 20. člena.

Slika 5: Organiziranost razvojnih regij



Vir: ZSRR-2.

Odločitve na ravni razvojnih regij se sprejemajo na več ravneh. Vključene so različne organizacije in organi. Najpomembnejše odločitve potrjuje svet regije. Organizacijsko strukturo in naloge posameznih organov na ravni razvojnih regij podrobneje predstavljamo v nadaljevanju.

1.3.2.3 Organi odločanja na ravni razvojne regije

V skladu z 10.a členom ZSRR-2 razvojne odločitve na ravni razvojne regije in kohezijske regije sprejemajo:

- razvojni svet regije,
- svet regije in
- razvojni svet kohezijske regije.

Organ usklajevanja razvojnih pobud in razvojnih interesov v razvojni regiji je *razvojni svet regije*, v katerem z večino glasov navzočih članov sprejemajo odločitve predstavniki občin, predstavniki gospodarskih, obrtnih in drugih zbornic ter združenj s področja gospodarstva v razvojni regiji in predstavniki nevladnih organizacij v razvojni regiji (prvi in drugi odstavek 11. ter drugi odstavek 12. člena ZSRR-2).

Ključne naloge razvojnega sveta regije so določene v prvem odstavku 12. člena ZSRR-2, in sicer:

- vodi in usmerja pripravo RRP in ga sprejme,
- na področju regionalnega razvoja sodeluje z regijami drugih držav,
- sklepa DRR,
- sodeluje v teritorialnem razvojnem dialogu,
- spremlja izvajanje RRP in DRR in
- opravlja druge naloge v skladu z ZSRR-2.

Razvojni svet regije za pripravo predlogov odločitev v postopku priprave in izvajanja RRP na prioritetenih področjih razvoja v razvojni regiji imenuje tudi odbore, ki jih sestavljajo predstavniki regijske razvojne mreže, zunanji strokovnjaki, predstavniki občin, izpostav državnih organov in drugih institucij, ki delujejo v razvojni regiji in so pomembne za njen razvoj. Vodi jih predstavniki RRA (peti odstavek 12. člena ZSRR-2).

RRP in DRR mora potrditi še *svet regije* (tretji odstavek 12. člena ZSRR-2). Svet regije predstavlja najvišje politično predstavništvo v razvojni regiji.³⁶

Za izvajanje kohezijske politike EU in opravljanje drugih skupnih nalog, povezanih z razvojem, ki jih sporazumno določijo občine in država, se razvojne regije povezujejo v kohezijske regije (prvi odstavek 6.a člena ZSRR-2). Organ odločanja kohezijske regije je *razvojni svet kohezijske regije* (tretji odstavek 6.a člena ZSRR-2). Vsaka razvojna regija v kohezijski regiji ima v razvojnem svetu kohezijske regije 5 predstavnikov, ki jih imenuje svet regije (četrti odstavek 6.a člena ZSRR-2).

Razvojni svet kohezijske regije Vzhodna Slovenija ima tako 40 članov iz 8 razvojnih regij (Pomurska, Podravska, Zasavska, Posavska, Koroška, Savinjska, Jugovzhodna Slovenija in Primorsko-notranjska). Razvojni svet kohezijske regije Zahodna Slovenija pa ima 20 članov iz 4 razvojnih regij (Gorenjska, Goriška, Obalno-kraška in Osrednjeslovenska).

³⁶ [URL: http://www.mgrt.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalni_razvoj/institucije_regionalnega_razvoja_na_ravni_razvojnih_regij/], 15. 3. 2019.

Na podlagi šestega odstavka 6.a člena ZSRR-2 je vlada izdala Uredbo o razvojnem svetu kohezijske regije³⁷, ki v 5. členu določa, da razvojni svet kohezijske regije daje soglasje k vsebini programov EU in obravnava poročila in dokumente s področja izvajanja evropske kohezijske politike.

1.3.2.4 Regionalne razvojne agencije in druge razvojne institucije

RRA je pravna oseba v večinski javni lasti, ki opravlja splošne razvojne naloge v razvojni regiji (deseta alineja prvega odstavka 3. člena ZSRR-2).

ZSRR-2 določa pogoje, ki jih mora izpolnjevati RRA, in sicer (tretji odstavek 20. člena ZSRR-2):

- je pravna oseba z večinskim javnim vplivom na podlagi večinskega deleža vpisanega kapitala ali ustanoviteljskega deleža in z večinskim občinskim vplivom v okviru javnega vpliva,
- ima strokovno usposobljene kadre za opravljanje splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji,
- izkaže, da je del regijske razvojne mreže in pokriva območje celotne razvojne regije,
- predloži strategijo izvajanja splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji,
- izkaže, da ima sklenjeno pogodbeno razmerje z območnim razvojnim partnerstvom o razdelitvi splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji, če je v razvojni regiji oblikovano območno razvojno partnerstvo,
- izkaže, da ima sklenjeno pogodbeno razmerje z drugimi pravnimi osebami v večinski javni lasti o razdelitvi splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji, če na podlagi sklepa sveta regije skupno opravlja splošne razvojne naloge v razvojni regiji.

V Sloveniji je 12 razvojnih regij in 12 razvojnih agencij, ki imajo status RRA. Na območju Goriške razvojne regije delujejo 4 razvojne agencije, ki skupaj opravljajo splošne razvojne naloge v regiji³⁸. Vlogo nosilne institucije in s tem RRA Goriške razvoje regije ima Posoški razvojni center za programsko obdobje 2014–2020. Ostale 3 razvojne agencije so v programskem obdobju 2014–2020 vpisane v evidenco regionalnih razvojnih agencij za opravljanje splošnih razvojnih nalog kot sodelujoče institucije.

V skladu z 18. členom ZSRR-2 se v razvojni regiji opravljajo v javnem interesu naslednje splošne razvojne naloge:

- priprava, usklajevanje, spremljanje in vrednotenje regionalnega razvojnega programa in regijskih projektov v razvojni regiji,
- priprava DRR,
- izvajanje regijskih projektov in sodelovanje pri izvajanju postopkov javnih razpisov, javnih naročil in javno-zasebnega partnerstva v okviru teh projektov,
- sodelovanje in podpora pri delovanju sveta, sveta regije, regijske razvojne mreže in območnih razvojnih partnerstev,
- obveščanje, splošno svetovanje, popis projektnih idej ter usmerjanje razvojnih partnerjev v razvojni regiji pri oblikovanju, prijavi na razpise in izvedbi regijskih projektov,
- prenos znanja in dobrih praks regionalnega razvoja ter
- pomoč pri izvajanju regijskih finančnih shem iz prvega odstavka 19. člena ZSRR-2, kadar jih izvaja Slovenski regionalni razvojni sklad.

³⁷ Uradni list RS, št. 33/13, 61/16.

³⁸ Posoški razvojni center, Idrijsko-cerkljanska razvojna agencija d. o. o. Idrija, RRA severne primorske Regijska razvojna agencije d. o. o. Nova Gorica in Razvojna agencija ROD Ajdovščina.

Za opravljanje teh nalog svet regije izbere RRA za programsko obdobje z javnim razpisom (drugi odstavek 19. člena ZSRR-2).

Financiranje splošnih razvojnih nalog je urejeno v 21. členu ZSRR-2, ki v prvem odstavku med drugim določa, da se navedene naloge RRA financirajo iz proračunov občin in državnega proračuna, ob upoštevanju števila upravičenih zaposlenih na splošnih razvojnih nalogah na regionalni ravni, glede na število prebivalcev in število občin v razvojni regiji. Sofinanciranje iz državnega proračuna se določi s pogodbo, ki jo za programsko obdobje skleneta MGRT in RRA na podlagi ocene vrednosti splošnih razvojnih nalog na regionalni ravni v višini 60 odstotkov potrebnih sredstev na letni ravni, plačilo po pogodbi se izvede glede na dejansko opravljeno delo.

Nadzor nad opravljanjem nalog RRA izvajata svet regije in MGRT. Nadzor nad izpolnjevanjem pogojev iz zgornjega odstavka ter nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela RRA opravlja MGRT. O izsledkih svojih ugotovitev MGRT obvesti svet regije (šesti odstavek 20. člena ZSRR-2).

RRA se vpiše v evidenco RRA, ki jo vodi MGRT (četrty odstavek 20. člena ZSRR-2). Minister za gospodarski razvoj in tehnologijo je na podlagi osmega odstavka 20. člena ZSRR-2 izdal Pravilnik o regionalnih razvojnih agencijah³⁹ (v nadaljevanju: pravilnik o RRA), ki podrobneje določa minimalne pogoje za opravljanje nalog RRA in njihov vpis v evidenco RRA, način vodenja evidence RRA, obvezne elemente pogodbe o opravljanju nalog RRA, način oblikovanja in delovanja območnega razvojnega partnerstva in regijske razvojne mreže, merila in normative za financiranje splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji in splošne pogoje za opravljanje razvojnih nalog države v razvojni regiji.

V tabeli 2 so prikazani podatki o razvojnih institucijah s statusom RRA za leto 2017.

³⁹ Uradni list RS, št. 3/13, 59/15, 12/17.

Tabela 2: Podatki o razvojnih institucijah s statusom RRA za leto 2017

Št.	Razvojna institucija s statusom RRA	Pravnoorganizacijska oblika
1.	Razvojni center Murska Sobota Development Centre Murska Sobota ¹⁾	javni zavod
2.	RRA Koroška regionalna razvojna agencija za Koroško regijo, d. o. o.	d. o. o.
3.	RASR, Razvojna agencija savinjske regije, d. o. o.	d. o. o.
4.	Regionalna razvojna agencija Zasavje ²⁾	javni zavod
5.	Regionalna razvojna agencija Posavje	javni zavod
6.	Razvojni center Novo mesto, Svetovanje in razvoj, d. o. o. ³⁾	d. o. o.
7.	BSC, poslovno podporni center, d. o. o., Kranj	d. o. o.
8.	Posoški razvojni center ⁴⁾	javni zavod
9.	RRA Zeleni kras, d. o. o. ⁵⁾	d. o. o.
10.	Mariborska razvojna agencija p. o.	javni zavod
11.	Regionalni razvojni center Koper Centro regionale di sviluppo Capodistria	zavod
12.	Regionalna razvojna agencija – Ljubljanske urbane regije	javni zavod

Opombe: ¹⁾ V Pomurski razvojni regiji je bil Razvojni center Murska Sobota Development Centre Murska Sobota (javni zavod) vpisan v evidenco RRA dne 26. 2. 2016, pred tem pa je bila za opravljanje nalog RRA pristojna razvojna institucija RRA Mura, d. o. o., nad katero je bil v letu 2015 uveden stečaj.

²⁾ V Zasavski razvojni regiji je v juliju 2016 prišlo do zamenjave razvojne institucije, ki opravlja naloge RRA, in sicer to ni bil več RCR Zasavje, d. o. o., ampak Regionalna razvojna agencija Zasavje (RRA Zasavje), javni zavod, ki so ga v letu 2016 ustanovile vse 3 zasavske občine.

³⁾ V nadaljevanju: razvojna institucija RC Novo mesto.

⁴⁾ V nadaljevanju: razvojna institucija PRC.

⁵⁾ V nadaljevanju: razvojna institucija Zeleni kras.

Vir: podatki AJPEŠ; [URL: <https://www.ajpes.si/>], 15. 3. 2019.

Splošne razvojne naloge v razvojni regiji lahko poleg RRA opravlja tudi druga pravna oseba, ki pa mora izpolnjevati z zakonom določene pogoje (3.a člen pravilnika o RRA):

- je v večinski javni lasti,
- je del regijske razvojne mreže,
- ima pooblastilo sveta za opravljanje splošnih razvojnih nalog,
- ima strokovno usposobljene kadre za opravljanje splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji,
- ima sklenjeno pogodbeno razmerje z RRA o razdelitvi splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji in
- vodi ločene računovodske evidence za opravljanje splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji.

V 4 razvojnih regijah⁴⁰ od 12 splošne razvojne naloge izvajajo tudi sodelujoče razvojne institucije. Naloge RRA tako izvaja 12 RRA in 14 sodelujočih razvojnih institucij (prikazano v prilogi 1 tega poročila).

Na institucije v okviru regijske razvojne mreže pa se prenašajo tudi razvojne naloge države, za katere zakon določa, da se opravljajo v javnem interesu na regionalni ravni. ZSRR-2 tako v 19. členu določa, da se v razvojni regiji opravljajo v javnem interesu tudi naslednje razvojne naloge države:

- izvajanje regijske finančne sheme,
- izvajanje regijske sheme kadrovskih štipendij,
- dejavnost upravljanja LAS v okviru izvajanja lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, sofinancirana iz evropskih skladov,
- spodbujanje in razvoj podjetništva ter kulture inovativnosti,
- promocija razvojne regije in spodbujanje investicij v razvojni 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 MGRT.

Za izvedbo zgoraj navedenih nalog 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. Pooblaščenca pravna oseba se vključi v regijsko razvojno mrežo (drugi odstavek 19. člena ZSRR-2). Financiranje izvajanja omenjenih razvojnih nalog države se določi s pogodbo med izvajalcem in pristojnim ministrstvom, glede na dejansko opravljeno delo (tretji odstavek 21. člena ZSRR-2).

1.3.3 Regionalna politika v Sloveniji v preteklih obdobjih

Regionalno politiko v Sloveniji v preteklih obdobjih lahko glede na značilnosti posameznih zakonov razdelimo na naslednja obdobja⁴¹:

- obdobje pospeševanja razvoja manj razvitih območij med letoma 1971 in 1991;
- obdobje spodbujanja demografsko ogroženih območij med letoma 1991 in 1999;
- obdobje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja:
 - med letoma 1999 in 2005;
 - med letoma 2005 in 2011 in
 - od marca 2011 dalje.

Leta 1971 je bil sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij v Socialistični republiki Sloveniji⁴², katerega cilj je bil zmanjšati regionalne razlike med območji. Ta zakon je določil manj razvite občine in ukrepe za izboljšanje njihovega položaja. V skladu s tem zakonom so bile za razvoj manj razvitih občin odgovorne občine ter tudi gospodarski subjekti in organizacije, ki so delovali v manj razvitih

⁴⁰ Pomurska, Podravska, Savinjska in Goriška razvojna regija.

⁴¹ Časovna delitev, povzeta po gradivu Regionalna politika v Sloveniji po vključitvi v Evropsko unijo, doktorska disertacija, Damjan Kavaš, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani, 2014.

⁴² Uradni list SRS, št. 4/71.

območjih. Pri razvoju manj razvitih območij je sodelovala tudi takratna republika z graditvijo infrastrukturnih objektov, z davčnimi in kreditnimi olajšavami in s sofinanciranjem razvojnih programov.

Leta 1990 je bil sprejet Zakon o spodbujanju razvoja demografsko ogroženih območij v Republiki Sloveniji⁴³, katerega glavna cilja sta bila izboljšati pogoje za življenje in delo v ruralnih območjih ter ohranjanje poseljenosti podeželskih območij. Ta zakon je bil usmerjen predvsem na reševanje demografskih problemov in je za določanje problemskih območij določil demografske kazalnike.

Leta 1999 je bil sprejet ZSRR, ki je določil cilje, načela, organizacijo spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, dodeljevanje razvojnih spodbud ter merila za opredelitev območij s posebnimi razvojnimi problemi. ZSRR je predstavljal reformo regionalne politike in je pomenil drugačen pristop k razumevanju regionalne politike v Sloveniji, in sicer glavni cilj regionalne politike ni bil več spodbujanje razvoja demografsko ogroženih območij, temveč se je regionalna politika osredotočila na doseganje 2 sklopov ciljev, in sicer:

- spodbujanje razvoja (vseh) regij ter
- zmanjšanje regionalnih razlik s spodbujanjem razvoja prednostnih območij regionalne politike.

Leta 2005 je začel veljati Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja⁴⁴ (v nadaljevanju: ZSRR-1), ki je imel določene cilje in načela spodbujanja skladnega regionalnega razvoja. Leta 2011 pa je začel veljati ZSRR-2, ki ne določa več ciljev in načel regionalne politike, ampak določa, da cilje in usmeritve za pripravo RRP določi vlada s strategijo razvoja Slovenije in strategijo prostorskega razvoja Slovenije. ZSRR-2 uvaja regijsko razvojno mrežo, ki je oblika pogodbenega povezovanja ključnih razvojnih institucij ter DRR, ki je dvostranski izvedbeni akt, s katerim se uresničuje RRP. Uvaja tudi regionalne razvoje svete, ki sodelujejo in odločajo pri pripravi RRP. Člani regionalnih razvojnih svetov niso samo občine, kot pri svetu regij, ki je najvišji organ odločanja, ampak tudi drugi razvojni partnerji v razvojni regiji.

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode in tehnike dela:

- proučevanje pravnih in drugih podlag s področja revizije,
- proučevanje drugih javno dostopnih podatkov s področja revizije,
- intervjuji s predstavniki revidirancev,
- analiza pridobljenih podatkov in pojasnil.

Pri presoji učinkovitosti vodenja regionalnega razvoja smo izhajali iz vsebinske presoje revizijskih razkritij, ki so se nanašala na delovanje vlade, MGRT in izbranih občin v delu, ki se nanaša na vodenje regionalnega razvoja.

⁴³ Uradni list RS, št. 48/90 (3/91-popr.), 12/92.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 93/05. ZSRR-1 je nasledil pred njim veljaven Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR); Uradni list RS, št. 83/03-UPB1.

1.5 Omejitve pri reviziji

Delovanje revidirancev smo presojali na podlagi njihovih dejanj v obdobju, na katero se nanaša revizija. Pri tem izpostavljamo, da so:

- občine iz posamezne razvojne regije le skupaj odgovorne za regionalno politiko v tej razvojni regiji,
- posamezne občine odgovorne za delovanje institucij na področju regionalnega razvoja le v obsegu, v katerem imajo vpliv na njihovo delovanje.

V reviziji smo presojali le ureditev na področju regionalnega razvoja v obdobju od leta 2014 do leta 2017, ki jo določa ZSRR-2, in teritorialno temelji na 12 razvojnih regijah.

V revizijskem poročilu smo predstavili vsebino nekaterih strateških dokumentov – RRP, pogodb o ustanovitvi razvojnih institucij in drugih dokumentov ter aktivnosti razvojnih institucij in mrež, ki bi morale nastati v soglasju z občinami, vključenimi v revizijo, ter drugimi občinami, organi in organizacijami. Ker za nastanek teh dokumentov niso odgovorne samo občine (vključene v revizijo), vsebina teh dokumentov ni vplivala na oceno učinkovitosti poslovanja posamezne občine, vključene v revizijo.

Revizija neposredno ne zajema revidiranja aktivnosti, ki se nanašajo na prednostna oziroma problemska območja, za katere ZSRR-2 določa posebne endogene ukrepe države. Te aktivnosti so obravnavane le v obsegu, ki je potreben za predstavitev celostnega spodbujanja skladnega regionalnega razvoja.

Revizija se nanaša na ukrepe spodbujanja regionalnega razvoja, ki jih z javnimi ukrepi izvajata država in občine in so zajeti v ZSRR-2. Revizija se ne nanaša na ukrepe neposrednih finančnih pomoči gospodarskim družbam, tako imenovane "državne pomoči", ki v širšem smislu lahko tudi predstavljajo del politike spodbujanja regionalnega razvoja.

2. UČINKOVITOST VODENJA REGIONALNEGA RAZVOJA

2.1 Učinkovitost vlade in pristojnega ministrstva pri vodenju regionalnega razvoja

Učinkovitost vlade in pristojnega ministrstva pri vodenju regionalnega razvoja in s tem izvrševanja pristojnosti, ki jo državi nalaga 4. člen ZSRR-2, smo presojali na podlagi preveritve, ali sta vlada in MGRT s svojimi aktivnostmi podpirala skladen regionalni razvoj. Preverili smo, ali sta vlada in MGRT v obdobju, na katero se nanaša revizija:

- določala vsebinske usmeritve in cilje na področju regionalnega razvoja,
- vodila usklajevanje regijskih ukrepov države oziroma pristojnih ministrstev,
- usmerjala razvojne regije pri pripravi ukrepov in nadzirala pripravo RRP,
- vodila postopek usklajevanja regijskih ukrepov/projektov med državo in razvojnimi regijami,
- spremljala delovanje sistema regionalnega razvoja in
- spremljala vsebinsko stanje in učinke ukrepov na področju razvojnih regij.

Presojali smo aktivnosti na področju regionalnega razvoja v obdobju od leta 2014 do leta 2017, ko je ureditev temeljila na 12 razvojnih regijah. Ob tem izpostavljamo, da so bili v preteklosti podani predlogi za drugačno ureditev, kar smo predstavili v točki 1.3.2.1 tega poročila.

2.1.1 Vsebinske usmeritve in cilji na področju regionalnega razvoja

Preverili smo, ali in kakšne usmeritve in cilje je država določila za področje regionalnega razvoja, predvsem, ali je vlada pripravila strategijo, ki obravnava in opredeljuje skladen regionalni razvoj ter določa cilje in usmeritve za pripravo RRP. Preverili smo tudi, ali je MGRT podrobneje in merljivo opredelilo cilje za skladen regionalni razvoj.

V obravnavanem obdobju je bil v veljavi ZSRR-2, ki določa, da:

- je "regionalna politika" strukturna politika, ki obsega razvojne dejavnosti in programe za doseganje skladnega regionalnega razvoja (deveta alineja 3. člena),
- so za načrtovanje regionalne politike in izvajanje nalog regionalnega razvoja pristojne država in občine (4. člen),
- se regionalna politika načrtuje z medsebojno usklajenimi dokumenti (drugi odstavek 5. člena); gre za razvojne dokumente države in razvojnih regij,
- na državni ravni vlada s strategijo razvoja Slovenije in strategijo prostorskega razvoja Slovenije določi cilje in usmeritve za pripravo regionalnih razvojnih programov; s programom državnih razvojnih prioritet in investicij vlada podrobneje opredeli, z vidika spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, programe in instrumente regionalne politike (7. člen).

Strategija prostorskega razvoja Slovenije predstavi policentrični urbani razvoj v Slovenji in urbana središča po stopnjah pomembnosti. Med navedenimi 38 cilji strategije prostorskega razvoja Slovenije izpostavljamo 2, ki se najbolj neposredno nanašata na regionalni razvoj:

- 2.1 Spodbujanje razvoja središč nacionalnega (15 središč) in regionalnega pomena (30 središč) kot središč regionalnih območij,
- 5.1 Skladen razvoj regionalnih območij.

Strategija določa večje število središč nacionalnega in regionalnega pomena, prek katerih se spodbuja razvoj, kot pa je razvojnih regij v Sloveniji. Iz strategije in ZSRR-2 ni razviden način povezovanja teh središč v razvojne regije in njihova vloga v razvojnih regijah.

Pojasnilo MGRT

V okviru obstoječih regijskih institucionalnih in političnih struktur ter zakonsko opredeljenega sistema delovanja regionalnega razvoja po načelu enakopravnosti regijskih deležnikov s strani države ni mogoče zakonsko predpisati posameznih urbanih središč za doseganje policentričnega urbanega razvoja.

V Poročilu o prostorskem razvoju⁴⁵ iz leta 2016 je navedeno, da se sektorji (ministrstva) v procesih priprave politik, ki vplivajo na prostorske strukture, ne usklajujejo dovolj s prostorsko politiko. Gre zlasti za neuspešnost pri iskanju in doseganju sinergijskih učinkov pri spodbujanju regionalnega in policentričnega urbanega razvoja s hkratnim vključevanjem različnih politik, od gospodarskih, prometnih, družbenih do okoljskih in prostorskih. Možnost priprave *regionalnega prostorskega načrta*, ki ni strateški ampak izvedbeni akt, je bila v preteklosti malokrat izkoriščena, saj je bil v 8 letih od uvedbe instrumenta regionalni prostorski načrt v Zakonu o prostorskem načrtovanju pripravljen in sprejet le 1 regionalni prostorski načrt. ZUreP-2 je v letu 2017 uvedel novost, da občinski prostorski načrti, kot smo jih poznali doslej, niso več obvezni, razen za mestne občine, kar je dodatna spodbuda za uporabo regionalnih prostorskih planov. V Prvem vmesnem poročilu o uresničevanju Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020, ki ga je v aprilu 2018 pripravilo MJU, je navedeno, da gre pri regionalnih prostorskih planih za prvo pristojnost, ki bi lahko pomenila korak k funkcionalnim regijam.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, vlada za več kot polovico programskega obdobja 2014–2020 ni imela sprejete strategije razvoja Slovenije in tudi ne programa državnih razvojnih prioritet in investicij. Vlada je Strategijo razvoja Slovenije 2030 sprejela decembra 2017, programa državnih razvojnih prioritet in investicij pa ni sprejela. V delovno horizontalno skupino za koordinacijo priprave strategije, ki jo je vlada ustanovila in imenovala na 47. redni seji dne 23. 7. 2015, niso bili imenovani predstavniki MGRT. Strategija razvoja Slovenije 2030 določa 12 razvojnih ciljev Slovenije⁴⁶, ne vsebuje pa neposrednih ciljev za

⁴⁵ [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MOP/Publikacije/c5a7a4e249/proocilo_o_prostorskem_razvoju.pdf], 4. 5. 2020. Poročilo o prostorskem razvoju je pripravilo Ministrstvo za okolje in prostor, Direktorat za prostor, graditev in stanovanja. Ministrstvo za okolje in prostor je sicer odgovorno tudi za ureditev prostorskega planiranja na regionalni ravni (19. člen ZSRR-2).

⁴⁶ 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; nizkoogljično krožno gospodarstvo; trajnostno upravljanje naravnih virov; zaupanja vreden pravni sistem; varna in globalno odgovorna Slovenija ter učinkovito upravljanje in kakovostne javne storitve.

regionalni razvoj. V uvodni predstavitvi pri obravnavi prostorskega načrtovanja sicer izpostavlja, da so razlike v gospodarski razvitosti med regijami v Sloveniji ob mednarodni primerjavi sicer majhne, še vedno pa v nekaterih regijah, predvsem na vzhodu Slovenije, razvojna ogroženost precej odstopa od nacionalnega povprečja. Hitrejši in skladnejši razvoj Slovenije bi tako lahko dosegli tudi z zmanjševanjem razvojnih ovir, spodbujanjem sinergij med sektorskimi cilji in ukrepi v prostoru in boljšim upravljanjem z razvojnimi potenciali na regionalni in lokalni ravni. Pri opredelitvi načina doseganja 12 razvojnih ciljev strategija uporablja izraze "razvojne možnosti regij" in "krepitev funkcionalnih regij". Sicer pa glede načina organizacije in razvoja regij ne podaja konkretnih usmeritev.

Strategijo razvoja lokalne samouprave do 2020 je vlada sprejela septembra 2016. Strategija določa 6 strateških usmeritev⁴⁷, med katere uvršča tudi usmeritev "razvoja regionalne identitete". V strategiji je navedeno, da podpira iskanje možnosti v smeri krepitve uveljavljenih institucij upravljanja na regionalni ravni in funkcionalne regionalizacije tako, da se poveže delovanje že obstoječih oblasti z drugimi strukturami na geografsko zaokroženem območju. S postopnim iskanjem rešitev v okviru funkcionalnih regij s poudarjeno razvojno funkcijo naj bi se utrjevala regionalna identiteta. Kot prednost izpostavi, da je regionalno razvojno načrtovanje kot temelj bodočih funkcionalnih regij utečeno, kot slabost pa, da regionalna identiteta tako pri občanah kot pri državnih oblasteh ni razvita. Razvoj regionalne identitete naj bi se doseglo z 2 aktivnostma:

- določitev funkcionalne vsebine nalog, ki jih opravljajo funkcionalne regije,
- okrepitvijo organizacijske strukture razvojnih regij.

Strategija razvoja lokalne samouprave do 2020 ne opredeli konkretnih funkcionalnih regij oziroma jih ne poveže oziroma uskladi z obstoječimi razvojnimi regijami, katerih krepitev sicer podpira. V Prvem vmesnem poročilu o uresničevanju Strategije razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 je navedeno, da je prva aktivnost v izvajanju (funkcionalno vsebino oziroma nalogo priprave regionalnega prostorskega načrta ter neobvezno pripravo občinskega prostorskega načrta opredeli ZUreP-2 v letu 2017), druga aktivnost pa še ne.

Vlada je v letu 2014 sprejela partnerski sporazum, ki je strateški dokument in podlaga za črpanje sredstev iz skladov EU, in operativni program, ki opredeljuje 11 tematskih ciljev, programe in merila porabe sredstev iz skladov EU.

Niti partnerski sporazum niti operativni program ne opredelujeta ciljev in programov na način, da bi bili ti razvidni za področje regionalnega razvoja v okviru 12 razvojnih regij. Oba dokumenta sta bila namreč v izhodišču napisana na način, da programi oziroma podprogrami in s tem sredstva niso neposredno in vnaprej "rezervirana" za posamezne razvojne regije in prav tako ne izključno za subjekte, ki delujejo na področju regionalnega razvoja (občine ali razvojne institucije). Se pa ti lahko prijavljajo z regijskimi projekti na razpise, na katerih za pridobitev sredstev konkurirajo skupaj z ostalimi prijavitelji.

⁴⁷ Razvoj sposobnosti zadovoljevanja skupnih potreb in interesov prebivalcev na lokalni ravni; razvoj medinstitucionalnega dialoga; razvoj finančne avtonomije občin; razvoj regionalne identitete; razvoj lokalne demokracije ter razvoj urbane identitete občin.

Ob operativnem programu so bila sprejeta Merila za izbor operacij v okviru Operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020⁴⁸. Pri 7 od 12 prednostnih oseh operativnega programa so na posameznih prednostnih naložbah kot upravičenci navedene tudi institucije regionalnega razvoja. Pri 4 od 12 prednostnih oseh operativnega programa je na posameznih prednostnih naložbah kot možno merilo naveden prispevek k skladnemu regionalnemu razvoju in pri 1 prednostni osi merilo povezovanje regionalnih akterjev/partnerjev/institucij. V zvezi z uporabo meril, povezanih s skladnim regionalnim razvojem, MGRT ne spremlja, ali pristojna ministrstva pri objavi javnih razpisov za pridobitev sredstev iz EU skladov dejansko uporabijo ta merila.

Pojasnilo MGRT

Regijski oziroma teritorialni vidik je bil vključen v ključna horizontalna merila za izbor operacij operativnega programa. Dodatno sta se v okviru kohezijske politike izvajala še 2 specifična ukrepa: instrument celostnih teritorialnih naložb in instrument lokalnega razvoja, ki sta naslavljala različne potrebe na lokalni in državni ravni. Za izvrševanje upravnih nalog na področju kohezijske politike je pristojna Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. MGRT za delovanje na področju regionalnega razvoja ne razpolaga s podatki iz informacijskega sistema kohezijske politike.

Preverili smo tudi, ali je MGRT, ki je državni organ, pristojen za regionalno politiko, določil podrobnejše cilje na področju skladnega regionalnega razvoja.

MGRT je na svojih spletnih straneh⁴⁹ predstavilo ključna področja dela: načrtovanje regionalnega razvoja, izvajanje nacionalnih programov, izvajanje EU programov in socialno podjetništvo.

Iz navedb MGRT izhaja, da naj bi se regionalna politika izvajala s koordinacijo pobud, ki nastajajo v 2 oblikah:

- s povezovanjem deležnikov na območju posamezne razvojne regije in oblikovanjem pobud, kar MGRT poimenuje pristop od spodaj navzgor oziroma endogena politika, in
- s koordinacijo sektorskih (ministrskih) razvojnih politik v delu, ko se te nanašajo na razvoj posameznega regionalnega območja, kar MGRT poimenuje horizontalna politika.

Naloga MGRT je zagotavljati, da obe obliki potekata in da jih med seboj koordinira. Rezultat naj bi bili celostni regijski projekti, ki hkrati prinašajo koristi več deležnikom.

MGRT je v letu 2015 sprejelo Program izvajanja finančnih spodbud MGRT za obdobje od leta 2015 do leta 2020, v katerem so opredeljeni ukrepi MGRT, med njimi tudi 3 povezani z regionalnim razvojem:

- sofinanciranje splošnih razvojnih nalog na regionalni ravni,
- izvajanje programov spodbujanja konkurenčnosti na problemskih območjih z visoko brezposelnostjo,
- izvajanje programov spodbujanja razvoja na obmejnih problemskih območjih.

Vendar pa program izvajanja finančnih spodbud MGRT celostno ne obravnava ne ciljev ne ukrepov skladnega regionalnega razvoja, ampak navaja le predvidene rezultate zgornjih ukrepov, ki so:

- sprejeti RRP in letna poročila o izvajanju v 12 razvojnih regijah,
- oblikovanih in stalno delujočih 12 regijskih razvojnih mrež,

⁴⁸ [URL: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/merila_jm_14_20_17-4-2015.pdf], 23. 4. 2020.

⁴⁹ [URL: http://www.mgrrt.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalni_razvoj/regionalna_politika/], 15. 3. 2019.

- izvedeni programi spodbujanja konkurenčnosti v Pokolpju, območju Maribora s širšo okolico, območij občin Radeče, Trbovlje in Hrastnik ter v Pomurski regiji,
- izvedeni programi spodbujanja območij italijanske in madžarske narodne skupnosti.

MGRT je le na svoji spletni strani predstavilo splošne cilje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja:

- povečanje gospodarskega, okoljskega in družbenega kapitala v razvojnih regijah ter povečanje njegove učinkovitosti v smislu konkurenčnosti gospodarstva, kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov;
- odprava strukturnih težav problemskih območij in zmanjševanje njihovega razvojnega zaostanka;
- uresničevanje in krepitev razvojnih potencialov slovenskih regij z mednarodnim teritorialnim sodelovanjem.

Za merjenje splošnih ciljev so navedeni naslednji kazalniki na ravni razvojnih regij:

- sprememba v indeksu razvojne ogroženosti⁵⁰,
- stopnja brezposelnosti in BDP na prebivalca v primerjavi s povprečjem na ravni EU in v primerjavi z mejnimi regijami sosednjih držav na ravni NUTS 3.

MGRT splošnih ciljev za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja ni določilo na merljiv način, saj ni navedlo ne izhodiščnih ne ciljnih vrednosti kot tudi ne obdobja in ne pričakovanega prispevka regionalne politike.

V tabeli 3 prikazujemo opredelitev ciljev regionalnega razvoja v dokumentih države, ki določajo regionalni razvoj.

⁵⁰ Razvoj v regijah je odvisen od številnih dejavnikov, zato je bil kot orodje za njegovo spremljanje razvit sintezni kazalnik - indeks razvojne ogroženosti. Sestavljen je iz 14 pod-kazalnikov. ZSRR-2 v 3. členu opredeljuje "indeks razvojne ogroženosti" kot relativni kazalec razvitosti razvojne regije, izračunan na podlagi utežitve kazalcev razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti. Nadalje 23. člen ZSRR-2 določa, da se stopnja razvitosti regije, izražena z tem kazalcem, upošteva pri zagotavljanju skupnega obsega sredstev za sofinanciranje projektov v posamezni regiji.

Tabela 3: Opredelitev ciljev regionalnega razvoja v dokumentih države, ki določajo regionalni razvoj

Dokument	Vsebuje cilje regionalnega razvoja
ZSRR (1999)	DA
strategija prostorskega razvoja Slovenije (2004)	NE (tudi ne vključuje 12 razvojnih regij)
ZSRR-1 (2005)	DA
ZSRR-2 (2011)	NE
partnerski sporazum in operativni program (2014)	NE (kot mogoče upravičence prepoznavata regionalne razvojne institucije)
Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja ¹⁾	NE
strategija razvoja lokalne samouprave do 2020 (2016)	DA
program izvajanja finančnih spodbud MGRT (2016)	NE (oziroma cilje vsebuje le za nekatere ukrepe razvoja razvojnih regij)
Strategija razvoja Slovenije 2030 (2017)	NE

Opomba: ¹⁾ V nadaljevanju: ZSRR-2B; Uradni list RS, št. 46/16.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili cilji glede razvoja razvojnih regij določeni le v strategiji razvoja lokalne samouprave do 2020. MGRT posebnega dokumenta, v katerem bi določilo vsebinske usmeritve in cilje regionalnega razvoja, ni sprejelo, je pa splošne cilje spodbujanja skladnega regionalnega razvoja predstavilo na svoji spletni strani.

Pojasnilo MGRT

V preteklosti so službe, ki delujejo na področju regionalnega razvoja (sedanji Direktorat za regionalni razvoj), na področju kobezijske politike (sedanja SVRK) in na področju lokalne samouprave (sedanja Služba za lokalno samoupravo na MJU), delovale v okviru skupnega ministrstva – MGRT. Sedaj so službe ločene, sredstva za regionalni razvoj so razdrobljena po več ministrstvih, regionalne ustanove niso močne in država ne daje jasne usmeritve, kaj bo z razvojem pokrajin. Direktorat za regionalni razvoj v danih okvirih oblikuje oziroma usklajuje regionalno politiko. Konkretni vsebinski cilji regionalne politike pa se oblikujejo na ravni razvojnih regij z regionalnimi programi in nadalje z DRR. MGRT v okviru priprave predlogov sprememb predpisov načrtuje ponovno uvedbo določila o obvezni pripravi strategije regionalnega razvoja.

ZSRR-2 postavlja okvire regionalne politike in določa, da se vsebina opredeli s strateškimi dokumenti. V obdobju, na katero se nanaša revizija, vlada s strateškimi dokumenti ni jasno opredelila vsebinskih usmeritev in ciljev na področju regionalnega razvoja. Vlada namreč večino obdobja, na katero se nanaša revizija, ni imela sprejete strategije razvoja Slovenije, ko pa jo je v letu 2017 sprejela, ta ni vsebovala usmeritev za področje regionalnega razvoja. Strategija prostorskega razvoja Slovenije iz leta 2004 sicer določa cilje prostorskega razvoja in urbana središča, vendar iz strategije in ZSRR-2 ni razviden način povezovanja teh središč v razvojne regije in ni določena njihova vloga v razvojnih regijah. V strategiji razvoja lokalne samouprave do 2020 je glede organizacijske strukture na ravni regij in glede vsebine dela regij izražena usmeritev krepitve regionalnih razvojnih aktivnosti v okviru obstoječih razvojnih regij in

vzpostavitve funkcionalnih regij, niso pa opredeljene funkcije oziroma naloge funkcionalnih regij. V programu izvajanja finančnih spodbud MGRT za obdobje od leta 2015 do leta 2020 je MGRT določilo 3 ukrepe, povezane z regionalnim razvojem, in predstavilo njihove načrtovane učinke, vendar pa program celostno ne obravnava ukrepov, ki vplivajo na regionalni razvoj. MGRT je opredelilo nekatere cilje za področje skladnega regionalnega razvoja, ki pa niso določeni na način, da bi bilo mogoče preveriti njihovo doseganje.

2.1.2 Vodenje usklajevanja regijskih ukrepov države oziroma pristojnih ministrstev

Odgovornost pristojnih ministrstev pri izvajanju posameznih nalog, ki so v njihovi pristojnosti, je tudi presojati ob upoštevanju določil ZSRR-2, kar pomeni, da kot nosilci odločanja sodelujejo pri izvajanju tega zakona v skladu z načelom partnerstva (2. člen ZSRR-2). MGRT, kot državni organ, pristojen za regionalno politiko, je odgovorno za vodenje regionalne politike in usklajevanje predlogov DRR in predlaganje odločitev vladi (9. člen ZSRR-2), nima pa pristojnosti neposredno usmerjati dela pristojnih ministrstev, tudi če se to nanaša na regionalni razvoj. Zato pa ima vlada pristojnost usmerjati državno upravo prek ministrov, nadzorovati delo ministrstev, jim dajati smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbeti, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge (5. člen ZVRS).

Preverili smo delo vlade in MGRT pri koordinaciji sektorskih (ministrskih) razvojnih politik v delu, ko se te nanašajo na razvoj posameznega regionalnega območja. Preveritev smo izvedli tako, da smo preverili:

- ali je MGRT sodelovalo pri pripravi strateških dokumentov države in ministrstev, predvsem pri pripravi operativnega programa;
- ali je MGRT obveščalo ministrstva o regijskih projektih, organiziralo usklajevalna srečanja ter spodbujalo ministrstva k pripravi sektorskih projektov;
- ali je MGRT pridobivalo informacije od ministrstev o njihovih programih, sektorskih projektih in razpoložljivih finančnih sredstvih ter
- ali je vlada usmerjala ministrstva pri pripravi strateških dokumentov, projektov in opredelitvi finančnih sredstev.

V tabeli 4 prikazujemo število teritorialnih organizacijskih enot pristojnih organov za opravljanje nekaterih nalog (dodaten prikaz je podan v prilogi 11). Navedeno sicer ni neposredno povezano z razvojnimi aktivnostmi razvojnih regij, kaže pa na različno število teritorialnih enot za opravljanje nalog državnih organov.

Tabela 4: Število teritorialnih organizacijskih enot pristojnih organov za opravljanje nekaterih nalog

Pristojni organ	Teritorialna organizacijska enota	Število enot
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	razvojna regija	12
Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko	kohezijska regija	2
Ministrstvo za notranje zadeve ¹⁾	policijske uprave	8
Ministrstvo za zdravje ²⁾	splošne bolnišnice po območnih enotah	10
MF	finančni uradi	15
Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti ³⁾	območne službe zavoda za zaposlovanje	12
MDDSZ	centri za socialno delo	16
Ministrstvo za okolje in prostor ⁴⁾	območne geodetske uprave	12
MJU	upravne enote	58

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: MNZ.

²⁾ V nadaljevanju: MZ.

³⁾ V nadaljevanju: MDDSZ.

⁴⁾ V nadaljevanju: MOP.

Viri: podatki MGRT: [URL: http://www.mgrrt.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalni_razvoj/institucije_regionalne_ga_razvoja_na_ravni_razvojnih_regij/regionalne_razvojne_agencije/], MNZ: [URL: https://www.policija.si/images/stories/O_Policiji/PDF/02062017_ORGGPU.pdf], MZ: [URL: http://www.mz.gov.si/si/pogoste_vsebine_za_javnost/strokovne_institucije/javni_zavodi_bolnisnice/], MF: [URL: <http://www.fu.gov.si/kontakti/#c116>], Zavod za zaposlovanje: [https://www.ess.gov.si/o_zrsz/naslovi_in_uradne_ure], MDDSZ: [URL: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/izvajalci_na_podrocju_socialnega_varstva/centri_za_socialno_delo/], MOP: [URL: <http://www.gu.gov.si/fileadmin/gu.gov.si/pageuploads/osnova/OrganigraM.pdf>], MJU: [URL: http://http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/], 15. 3. 2019.

Različno število teritorialnih enot zahteva več sodelovanja med pristojnimi organi tudi pri opredelitvi projektov pristojnih ministrstev, ki naj bi se izvajali v okviru regionalnih razvojnih programov razvojnih regij. Ob tem izpostavljamo, da ZSRR-2 v 9. členu kot nalogo MGRT določa tudi dodeljevanje finančnih spodbud v okviru izvajanja programov spodbujanja skladnega regionalnega razvoja s svojega delovnega področja. Za druga ministrstva zakon neposredno ne določa, da bi morala v okviru izvajanja svojih programov dodeljevati finančne spodbude za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja.

Na vsebino predlogov operativnega programa je MGRT podajalo formalne pripombe, kot na primer z dopisom, ki ga je MGRT 26. 3. 2014 naslovilo na SVRK. V njem navaja, da v Sloveniji obstajajo teritorialne oblike povezovanja in načrtovanja razvoja (regionalni sveti regij, RRP, RRA, DRR), ki jih operativni program ne upošteva, ter da je treba vanj vključiti teritorialne izzive razvojnih regij. MGRT tovrstnega ali podobnega dopisa v letih 2014 in 2015 ni naslovilo neposredno na vlado.

Pojasnilo Direktorata za regionalni razvoj

Direktorat za regionalni razvoj je dobil osnutke dokumentov, kot sta partnerski sporazum in operativni program, in nanje podal komentarje, vendar pa v izhodišču, to je pred letom 2014, ni sodeloval pri njihovi pripravi, čeprav je dokumente takrat pripravljala Direktorat za evropsko kohezijsko politiko v okviru MGRT. Z operativnim programom v obliki, kot je bil prvotno sprejet, se Direktorat za regionalni razvoj ni strinjal, vendar je bil preglasovan. Sicer so se upoštevala struktura operativnega programa in pravila evropske kohezijske politike nekateri projekti, ki bi jih bilo mogoče umestiti kot regijske, v operativnem programu obravnavali kot državni.

Vlada je v letu 2014 sprejela partnerski sporazum in operativni program, ki v izhodišču nista vsebovala vsebin, ki bi se neposredno nanašale na regionalni razvoj, kot ga opredeljuje ZSRR-2. Navedeno je bilo le, da se bo regionalni razvoj urejal tudi z DRR. MGRT je po prejemu predlogov RRP od razvojnih regij v prvi polovici leta 2014 te posredovalo v pregled pristojnim ministrstvom. MGRT je v zvezi s pripravo RRP v letih 2014 in 2015 organiziralo sestanke s predstavniki pristojnih ministrstev, razvojnih regij in občin. Pristojna ministrstva (predvsem Ministrstvo za infrastrukturo in MOP) so na sestankih in v dopisih podajala predstavnikom regij svoje usmeritve za pripravo RRP. Ministrstva so za izhodišče pri ocenjevanju RRP upoštevala predvsem operativni program, ki pa neposredno ni naslavljal regijskih projektov (povezava s točko 2.1.1 tega poročila). Predstavljamo še stališče MDDSZ, posredovano na MGRT v avgustu 2014, glede uvrščanja projektov v RRP, v katerem MDDSZ izjavlja, da ne podpira možnosti neposrednega financiranja vsebin socialnega vključevanja v okviru programov, določenih v RRP-jih. MDDSZ je namreč prek strukture strateških dokumentov na področju socialnega varstva, ki segajo tudi na regijsko raven, oblikovalo podlage, ki bodo med drugim služile za črpanje nacionalnih in evropskih sredstev. Z morebitnim uvrščanjem vsebin socialnega vključevanja iz RRP v okvir neposrednega črpanja evropskih sredstev bi po mnenju MDDSZ prišlo do nepreglednega poseganja v strukture izvajanja programa socialnega varstva, ki so oblikovane na podlagi resolucije in kjer je upoštevan tudi regionalni vidik, zaradi česar MDDSZ ne more podpreti nobenega RRP, ki vključuje programe socialnega varstva. Stališče MDDSZ izkazuje, da ima vzpostavljene svoje strukture izvajanja socialnega varstva na regijski ravni in da ne podpira uvrščanja projektov socialnega varstva v RRP. Pristojna ministrstva pa regijam pred letom 2016 niso predstavljala svojih konkretnih predlogov sektorskih projektov.⁵¹ Tovrstna usklajevanja (teritorialni razvojni dialog) med ministrstvi in razvojnimi regijami so se pričela kasneje, to je pri določanju konkretne vsebine posameznih DRR. MGRT tako razen vsebine partnerskega sporazuma in operativnega programa ni pridobivalo in ni spremljalo vsebin programskih dokumentov ministrstev in ni ocenjevalo usklajenosti politik pristojnih ministrstev z regionalno politiko ter ni razpolagalo s podatki, koliko sredstev namerava posamezno ministrstvo nameniti projektom, ki jih lahko povežemo z regionalnim razvojem.

Pojasnilo MGRT

Ministrstva so se formalno odzvala na osnutke RRP, tako da so podala pripombe oziroma potrdila usklajenost ciljev z njihovimi politikami, neusklajenosti pa so se izkazovale kasneje, to je ob prvih poskusih oblikovanja DRR. Konkretnajša usklajevanja med pristojnimi ministrstvi in razvojnimi regijami glede regijskih projektov so se začela kasneje zaradi zamud pri pripravi partnerskega sporazuma in operativnega programa ter šele na podlagi sprememb operativnega programa, ki so zagotovile realno podlago za financiranje projektov razvojnih regij.

⁵¹ Pristojna ministrstva so vodila pripravo nekaterih državnih projektov (na primer na področju oskrbe s pitno vodo in urejanja odpadnih voda), ki bi po vsebini sodili med regijske projekte, vendar jih niso izvajali v okviru sistema regionalnega razvoja in ZSRR-2.

Ocenjujemo, da v fazi pregleda RRP, ki je potekala v letih 2014 in 2015, načrtovana uskladitev nacionalnih in regionalnih strateških programov ni bila izpeljana tudi zato, ker v programskih dokumentih pristojnih ministrstev večinoma ni bilo opredeljenih možnih sektorskih projektov in finančnih sredstev za regionalne vsebine, ki bi jih lahko usklajevali z osnutki RRP. Pristojna ministrstva so sicer pripravljala in izvajala nekatere projekte, ki imajo regionalni vpliv, vendar jih niso nameravala izvajati v okviru DRR, ZSRR-2 in regionalne politike.

MGRT je kasneje 15. 7. 2016 ministrstva⁵² pozvalo, da pri razpisih za kohezijska sredstva vključijo dodatne točke za regijske projekte, vendar je večinoma dobilo njihov odgovor, da to ni njihova naloga v vlogi posredniških teles za kohezijsko politiko. Ministrstvo za infrastrukturo je tako v odgovoru na primer navedlo, da nima podlage za dodelitev dodatnih točk projektom iz osnutkov DRR.

Vlada ministrstvom pred letom 2016 ni podajala usmeritev, ki bi se konkretno nanašale na ukrepe regionalnega razvoja, in se z MGRT o tem ni usklajevala. V usklajevanje dela ministrstev v zvezi z regionalno politiko se je vključila v letu 2016 pri sklepanju DRR (povezava s točko 2.1.4 tega poročila).

Ugotovili smo, da je MGRT podajalo komentarje k predlogu operativnega programa, ni pa v letih 2014 in 2015 neposredno obveščalo vlade o svojih stališčih in deležnikov pri pripravi programa ni prepričalo, da se vanj neposredno vključijo vsebine, ki bi se nanašale na regionalni razvoj. Vlada je z opredelitvijo operativnega programa na način, da ta do regijskih projektov ni bil opredeljen oziroma je dopuščal različne načine njihovega vključevanja, uskladitve in odločitve o načinu sofinanciranja in implementacije regijskih projektov prestavila v prihodnost. Razlog je po naši oceni tudi v nepripravljenosti usmeritev, ciljev (povezava s točko 2.1.1 tega poročila) in sektorskih projektov na strani države ter v nepripravljenosti projektov na strani razvojnih regij (povezava s točko 2.1.3 tega poročila). Vlada in MGRT se tako pred pogajanjem o konkretnih DRR s pristojnimi ministrstvi nista usklajevala o konkretnih sektorskih projektih ministrstev za razvoj razvojnih regij, saj ti niso bili pripravljeni, so se pa pristojna ministrstva, MGRT in predstavniki regij usklajevali o ustreznosti RRP. MGRT tako do leta 2016 razen vsebine partnerskega sporazuma in operativnega programa ni pridobivalo in ni spremljalo priprave sektorskih projektov in sredstev, ki naj bi jih posamezna ministrstva usmerila na področje regionalnega razvoja. Vlada se je v usklajevanje dela ministrstev v zvezi z regionalno politiko vključila šele pri sprejemanju DRR.

2.1.3 Usmeritve razvojnim regijam za ukrepe razvojnih regij in nadzor nad pripravo regionalnega razvojnega programa

Preverili smo, ali sta vlada in MGRT podala jasna izhodišča za pripravo ukrepov razvojnih regij oziroma najprej vsebine RRP. Nadalje smo preverili, ali je MGRT preverilo ustreznost vsebine RRP in za pregled ustreznosti vsebine RRP pripravilo kriterije ter ali je v primeru neustreznosti vsebine RRP zahtevalo dopolnitev. Ti kriteriji bi se po naši oceni morali nanašati tudi na preveritev:

- realnosti RRP oziroma realnosti izvedbe ukrepov/projektov,
- vključevanja takšnih ukrepov/projektov, ki imajo značaj regionalnosti,
- opredelitve finančnih virov.

⁵² MDDSZ, Ministrstvo za infrastrukturo, MOP, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, MZ, Ministrstvo za kulturo in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.

Nekatere aktivnosti so se izvajale pred obdobjem, na katero se nanaša revizija. Zaradi boljšega razumevanja in presojanja aktivnosti, ki so se izvajale v obdobju, na katero se nanaša revizija, jih v nadaljevanju predstavljamo.

Aktivnosti pred obdobjem, na katero se nanaša revizija

Priprava RRP se je z vidika MGRT pričela 3. 9. 2012, ko je MGRT posredovalo obvestila razvojnim regijam. V obvestilih je bilo navedeno, da:

- naj bo poudarek v RRP na ugotavljanju razvojnih specializacij razvojne regije in na predstavitvi najpomembnejših regijskih projektov,
- bodo predstavniki MGRT poskrbeli, da se bodo nacionalni in regionalni dokumenti med seboj smiselno dopolnjevali in podpirali.

Sledili so obiski predstavnikov MGRT v razvojnih regijah. Prvotne usmeritve MGRT razvojnim regijam so bile, da razvojne regije pripravijo celostne projekte, za kar naj bi MGRT posredovalo RRA podrobnejše vsebinske usmeritve in opredelitve na podlagi koncepta CTN. Na obiskih v razvojnih regijah je bilo izpostavljeno, da bodo imeli prednost projekti z večjimi sinergijskimi učinki in tisti projekti, ki bodo povezovali več kohezijskih skladov.

Takratna ministrstva, MGRT (Direktorat za evropsko kohezijsko politiko in Direktorat za regionalni razvoj), Ministrstvo za infrastrukturo in prostor ter Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo, so v skupnem dopisu razvojnim regijam 4. 6. 2013 navedla, da:

- je ob pripravi RRP treba preveriti izvedljivost projektov, ki bodo uvrščeni v DRR; ob tem je treba zagotoviti tako finančno izvedljivost kot tudi izvedljivost z vidika umestitve projektov v prostor in
- občine zelo različno vstopajo v ta proces, zlasti pa zaostajajo s pripravo integriranih razvojnih projektov.

Vsebina CTN je bila razvojnim regijam predstavljena junija 2013, ko so prejele gradivo, v katerem je bilo navedeno, da naj bi se DRR izvedli v okviru mehanizma CTN, za kar je treba imeti:

- opredeljeno območje (funkcionalna regija) in celostno teritorialno razvojno strategijo (na primer RRP);
- sveženj ukrepov, ki jih je treba izvesti na območju (na primer DRR in sheme po 19. členu ZSRR-2) in
- ureditev upravljanja celostnih teritorialnih naložb (na primer možnost prenosa posameznih nalog upravljanja na razvojne institucije v regiji).

Ob tem je navedeno, da naj bi se CTN izvajali v okviru 7 funkcionalnih regij.

Mehanizem CTN in evropska sredstva zanj v nadaljevanju programiranja niso bila vključena v regionalno politiko in RRP, zaradi česar se je sredi obdobja načrtovanja spremenil pristop k oblikovanju regijskih projektov⁵³. Morebitni razlogi so bili, da:

- ni bila ustrezno oziroma dovolj jasno zastavljena organizacijsko izvedbena struktura, saj je bila že v izhodišču razlika med že zakonsko vpeljanimi 12 razvojnimi regijami in predlaganimi 7 funkcionalnimi regijami;
- ni bilo prepoznanih in pripravljenih primernih "celostnih" projektov in
- ni bila urejena možnost prenosa nalog upravljanja na razvojne institucije.

⁵³ S sredstvi mehanizma CTN se financirajo projekti "trajnostnega urbanega razvoja", ki se izvajajo v 11 mestnih občinah.

Izpostavljamo pa predvsem, da so usmeritve razvojnim regijam najprej temeljile na pripravi celostnih (med-sektorskih) projektov, ki bi se lahko izvajali v okviru mehanizma CTN, kasneje pa so se spremenile, tako da zahteva po celostnih projektih ni bila več v ospredju.

MGRT je na delavnici dne 3. 10. 2013 v Zagorju predstavilo horizontalni pristop pri vključevanju regionalne politike v izvajanje evropske kohezijske politike. Temeljl naj bi na tesnem sodelovanju razvojnih regij pri pripravi operativnega programa, merila izvajanja pa naj bi vključevala tudi "skladni regionalni razvoj" (kasnejši poskus vključevanja meril oziroma dodatnih točk je predstavljen v točki 2.1.2 tega poročila). Razvojne regije naj bi nato s svojimi projekti konkurirale na javnih razpisih. Razvojnim regijam je bilo med drugim pojasnjeno, da:

- za regijske projekte ne bo posebne prednostne osi;
- bo regijske projekte mogoče sofinancirati v okviru opredeljenih vsebinskih prednostnih osi;
- bodo morali projekti tekmovati z drugimi projekti.

Predstavljeno kaže, da pred letom 2014 tako državni organi kot tudi predstavniki razvojnih regij niso vedeli, kakšni celostni regijski projekti naj bi se pripravili in kako naj bi potekal mehanizem upravljanja s kohezijskimi sredstvi v povezavi z regijskimi projekti. Posledično so tudi razvojne regije s pripravo osnutkov RRP zamujale.

Aktivnosti v obdobju, na katero se nanaša revizija

Priprava partnerskega sporazuma in zatem operativnega programa je potekala vzporedno s pripravo RRP. Partnerski sporazum in operativni program sta bila sprejeta ob predhodnem soglasju Razvojnih svetov Vzhodne in Zahodne kohezijske regije v letu 2014. Razvojni svet kohezijske regije Vzhodna Slovenija je ob podaji soglasja za partnerski sporazum in kasneje za operativni program v novembru 2014 podal tudi zahteve vladi, da se njegove pripombe na Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 z dne 3. 11. 2014 upoštevajo v operativnem programu. Pripombe so se nanašale na različna področja, med drugim tudi na nedorečenost mehanizma CTN in neopredeljenost podpore regionalnim aktivnostim. V operativnem programu je glede regionalnih aktivnosti navedeno le, da se RRP uresničujejo z DRR in da bo treba v fazi izvajanja operativnega programa (v smislu usmerjanja javnih razpisov in neposrednih potrditev operacij) upoštevati tudi prispevek k skladnemu regionalnemu razvoju.

V prvi polovici leta 2014 je MGRT prejelo večino osnutkov RRP. MGRT se je pri preveritvi RRP osredotočalo na vsebino RRP, ki jo določa uredba o RRP v 4. členu, in sicer da mora RRP vsebovati:

- skupno okvirno finančno oceno vrednosti RRP,
- opredelitev in podroben opis ukrepov v okviru posamezne prioritete (časovni okvir, predvideni viri financiranja in kvantificirani kazalniki) in
- predstavitev najpomembnejših regijskih projektov.

Uredba o RRP torej glede vsebine RRP določa, da so ukrepi predstavljeni podrobno in da se navede le najpomembnejše projekte. Za namen preveritve osnutkov RRP je MGRT za skrbnike razvojnih regij pripravilo Opomnik za oceno predloga RRP. Opomnik vključuje oziroma opominja med drugim na naslednje vsebine, ki jih skrbnik razvojne regije preveri pri pregledu osnutka RRP:

- območni razvojni programi so integrirani v RRP,
- ustrezna predstavitev najpomembnejših regijskih projektov,
- skladnost s sektorskimi politikami ministrstev,

- skladnost s partnerskim sporazumom in operativnim programom,
- predstavitev organizacijske strukture izvajanja RRP,
- realnost finančne konstrukcije.

MGRT je po pregledu osnutkov RRP razvojnim regijam oziroma agencijam posredovalo priporočila za dopolnitev RRP. V večini takšnih dopisov je MGRT med drugim priporočalo, da se razvojne prioritete bolj realno in prioriteto opredelijo, upoštevajo finančna sredstva, oziroma da se jasno opredelijo finančni viri v okviru prioritet, ukrepov in aktivnosti RRP. MGRT pri tem ni podajalo vsebinskih usmeritev, katere vrste regijskih projektov bo država lahko finančno podprla, oziroma ni podajalo usmeritev o skladnosti s sektorskimi politikami ministrstev. Je pa MGRT vse RRP pred podajo mnenj posredovalo tudi pristojnim ministrstvom in jih zaprosilo za ugotovitev njihove usklajenosti z vsebino resornih politik ministrstev. Nekatera ministrstva so podala komentarje, da predlagajo bistveno nižji finančni prispevek pristojnega ministrstva ter da bi na državni ravni potrebovali več sredstev za finančno podporo RRP (povezava s točkama 2.1.2 in 2.1.4 tega poročila).

Po pregledu RRP je MGRT za vseh 12 RRP podalo ločena mnenja, in sicer da so skladni z ZSRR-2 in razvojnimi politikami Slovenije (povezava s točko 2.1.1 tega poročila). Vlada se v postopek priprave in potrditve RRP ni vključevala.

V tabeli 5 prikazujemo pregled RRP za vseh 12 razvojnih regij z nekaterimi podatki in našimi ocenami o vsebini RRP.

Tabela 5: Pregled vsebine in finančne vrednosti RRP

Razvojna regija	Število projektov	Predstavljena merila za vključitev projektov	Vključeni so območni razvojni programi	Predstavljena je organiziranost izvedbe	Ocena vrednosti RRP v evrih ¹⁾
Pomurska	348	Le splošna merila ²⁾	Da	Navedeni le nosilci	836.400.000
Zasavska	/	Le splošna merila ²⁾	Ne	Navedeni le nosilci	685.779.000
Primorsko-notranjska	101	Ne	Ne	Navedeni le predlagatelji	245.295.927
Podravska	663	Ne	Da	Navedeni le predlagatelji	3.115.852.143
Koroška	97	Ne	Ne	Navedeni le predlagatelji	651.663.679
Posavska	53	Ne	Ne	Navedeni le nosilci	509.109.035
Savinjska	167	Le splošna merila ²⁾	Da	Navedeni le nosilci	1.533.139.090
Jugovzhodna Slovenija	45	Ne	Da	Navedeni le nosilci	599.511.556
Goriška	59	Ne	Ne	Navedeni le nosilci	982.491.345
Obalno-kraška	96	Ne	Ne	Navedeni le nosilci	631.150.000
Gorenjska	441	Ne	Ne	Navedeni le nosilci	1.447.599.282
Osrednjeslovenska	495	Ne	Ne	Navedeni le nosilci	1.837.556.122
Skupaj					13.075.547.179

Opombi: ¹⁾ Znesek so razvojne regije navedle v RRP.

²⁾ Merila so podana v opisni obliki, način njihove uporabe pa ni jasno določen.

Vir: RRP razvojnih regij.

Skupna vrednost RRP presega 13 milijard evrov. Vse razvojne regije so v RRP navedle svoje razvojne specializacije (povzetek razvojnih specializacij razvojnih regij je prikazan v prilogi 2). Ocenili smo, da se podprogrami in večina navedenih projektov v RRP navezujejo na razvojne specializacije razvojnih regij. Podrobneje pa vsebino RRP predstavljamo še v točki 2.2 tega poročila, in sicer na primeru 3 razvojnih regij, v okvir katerih spada tudi 6 občin, vključenih v revizijo.

Sprejeti RRP ne vključujejo jasnih meril, na podlagi katerih so bili izbrani projekti; splošna merila so podana le pri razvojnih regijah Pomurska, Zasavska in Savinjska. Načini navedbe ukrepov in projektov so bili v RRP različni. Tudi po samem številu navedenih projektov se RRP med seboj precej razlikujejo; večinoma pa vključujejo oziroma upoštevajo večino projektov, ki so jih predlagali različni razvojni partnerji v razvojni regiji, in tako ne vključujejo le najpomembnejših projektov, kot to določa uredba o RRP. So pa pomembnejši projekti podrobneje predstavljeni. Večina razvojnih regij v RRP navedene projekte deli na:

- regijske projekte regijskega pomena;
- regijske projekte nacionalnega pomena oziroma skupne regijske projekte razvojne regije in države ter
- sektorske (državne) projekte oziroma nacionalne projekte, ki jih izvaja država na območju razvojne regije.

Razvojne regije so sicer vključevale tudi druge vrste projektov (čezmejne, med-regijske, lokalne). RRP so tako glede vrste projektov, ki so vključeni in vplivajo tudi na finančno vrednost programa, med seboj različni in niso enotno sestavljeni. Razvojne regije v RRP niso vključevale okoljskih projektov s področja odvajanja in čiščenja odpadnih voda ter oskrbe s pitno vodo v vrednosti 351 milijonov evrov, za katere je bilo že vnaprej dogovorjeno, da jih bo država sofinancirala s sredstvi kohezijske politike (projekti so navedeni v prilogi 7 tega poročila).

Vseh 12 RRP vsebuje poglavje o spremljanju in vrednotenju ter organiziranosti izvajanja RRP. Glede organiziranosti izvajanja je v večini RRP navedeno, da se RRP uresničuje z DRR. RRP tudi ne vključujejo jasne predstavitve načina izvedbe ukrepov in projektov v smislu, kdo je odgovoren za izvedbo in do kdaj naj bi se izvedli, večinoma pa so za največje projekte navedeni predlagatelji oziroma nosilci projektov. V vseh RRP so navedeni možni oziroma predvideni viri financiranja projektov, večinoma so navedena evropska sredstva, v manjši meri pa tudi lastna in zasebna sredstva. Le pri 4 RRP je predstavljena vključitev območnih razvojnih programov oziroma aktivnosti v razvojni regiji.

Pojasnilo MGRT

MGRT razvojnim regijam ni dalo navodil o vrsti projektov, ki naj bi jih vključili v RRP (regijske, sektorske, občinske), ampak jim je pustilo možnost, da so same vključevale projekte, za katere so ocenile, da jih v razvojni regiji potrebujejo. Tudi gradnja obvoznice je na primer lahko koristna za razvojno regijo in se lahko vključi v RRP, prav tako se lahko v RRP vključi tudi občinske projekte, ker je RRP izvedbeni dokument razvojnih regij in gre za širok dokument. Projekti v RRP so osnova za nivojsko klasifikacijo vrste projektov v okviru DRR.

Na podlagi predstavljenega ocenjujemo, da lahko sprejete RRP razumemo kot predstavitev prihodnje razvojne usmeritve in specializacije razvojne regije, v katerem so zbrani tudi predlogi ukrepov in projektov v razvojni regiji. Sprejeti RRP ne predstavljajo programa ukrepov oziroma projektov, ki so že izvedljivi, bi imeli opredeljene finančne vire, določene odgovorne subjekte za izvedbo in roke izvedbe. Predvsem pa so RRP zastavljeni nesorazmerno glede na razpoložljiva sredstva kohezijske politike. Skupna ocenjena vrednost RRP za sedemletno obdobje je 13 milijard evrov, kar je povprečno 156 milijonov na razvojno regijo na leto, in po podatkih iz RRP naj bi najmanj 3 milijarde evrov⁵⁴ pridobili iz sredstev kohezijske politike, ki sicer za vse ukrepe v Sloveniji razpolaga s 3.255 milijonov evrov sredstev skladov EU.

⁵⁴ Znesek zajema le podatke tistih razvojnih regij, ki so skupno finančno vrednosti RRP-ja predstavile ločeno po finančnih virih – tudi kohezijskih sredstvih.

Dodatna nejasnost o RRP pa izhaja že iz ZSRR-2, ki določa, da se RRP uresničuje z DRR. Ob tem pa ne predvideva drugih oblik uresničevanja RRP, kar pomeni, da ZSRR-2 ne obravnava regijskih projektov, ki ne bi bili vključeni v DRR oziroma ne bi bili sofinancirani s sredstvi državnega proračuna.

Ugotovili smo, da vloga RRP ni bila jasno določena, predvsem v smislu, ali naj bo RRP utemeljen seznam predlogov ukrepov in projektov ali pa program, ki ima za utemeljene ukrepe in projekte tudi realno opredeljen način izvedbe, finančne vire in kazalnike rezultatov. Delno je razlog v tem, da regijski projekti še niso bili pripravljeni do stopnje, ko bi bilo mogoče določiti izvajalce, stroške in vire financiranja, delno pa v nejasnih usmeritvah vlade in MGRT, katere projekte, v kakšnem finančnem obsegu in po kakšnem sistemu upravljanja bo podprla država, zato so razvojne regije v RRP vključevale več vsebin. Nejasnost o vlogi RRP pa izhaja tudi iz določb ZSRR-2, ki določa, da se RRP uresničuje z DRR, ob tem pa ne predvideva drugih oblik uresničevanja.

MGRT je sicer za potrebe priprave regionalnih razvojnih programov s predstavniki razvojnih regij pogosto sodelovalo, se usklajevalo in jih obveščalo. Na podlagi pripravljenih tehničnih kriterijev je pregledalo RRP. Po dopolnitvah je za vse RRP 12 razvojnih regij podalo pozitivna mnenja, čeprav niso vsebovali programov, ki bi imeli realno opredeljene finančne vire. Po naši oceni je bila potrditev dokumentov nujna za nadaljevanje postopka, odločitev o tem, katere projekte bodo dejansko izvedli, pa je bila prestavljena v prihodnost. Vlada ni spremljala priprave RRP.

Vseeno pa kot pozitivno ocenjujemo, da RRP predstavljajo pregled želenih smeri razvoja v razvojni regiji in projektnih idej, ki podpirajo ta razvoj, in da so bili pripravljeni od spodaj navzgor, torej so jih pripravili razvojni partnerji (občine, razvojne agencije in drugi razvojni partnerji) v razvojnih regijah.

2.1.4 Vodenje postopka uskladitve regijskih ukrepov/projektov med državo in razvojnimi regijami

Preverili smo, ali sta vlada in MGRT vodila postopek uskladitve tistih regionalnih ukrepov in projektov med državo in razvojnimi regijami, ki jih sofinancira država. Pri tem bi morala vlada ali MGRT vnaprej določiti vsebinske kriterije o ustrezni vsebini dogovorov in nato voditi postopke usklajevanja z razvojnimi regijami, vlada pa nadzirati usklajevanje in po potrebi podati usmeritve za pristojna ministrstva.

ZSRR-2 v četrti alineji 3. člena določa, da je DRR dvostranski izvedbeni akt, s katerim se uresničuje RRP tako, da se določijo ključni regijski in sektorski projekti za premagovanje razvojnih ovir ter viri financiranja, pri čemer imajo prednost pri uvrščanju v dogovor projekti za doseganje razvojne specializacije razvojne regije. ZSRR-2 v petem odstavku 15. člena določa postopek priprave DRR, med drugim tudi teritorialni razvojni dialog med razvojno regijo in pristojnimi ministrstvi, ki ga vodi MGRT. V primerjavi s predhodnim programskim obdobjem (od leta 2007 do leta 2013) imajo državni organi (vlada in ministrstva) v tem programskem obdobju (od leta 2014 do leta 2020) večji vpliv na vsebino regijskih projektov⁵⁵.

⁵⁵ V programskem obdobju 2007–2014 so občine v okviru razvojne regije same določile projekte za razvoj razvojnih regij, ki so bili sofinancirani s sredstvi kohezijske politike (program Razvoj razvojnih regij).

MGRT je prvo formalno povabilo razvojnim regijam za pripravo predlogov DRR posredovalo 13. 11. 2015. Vabilo je povzemalo določila o pogojih in merilih iz Uredbe o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike⁵⁶, ni pa vsebovalo informacije o razpoložljivih sredstvih države. Do 15. 12. 2015 so razvojne regije posredovale MGRT osnutke DRR, ob tem so morale izkazati, da so bili projekti izbrani na podlagi meril razvojne regije, in jih razvrstiti po pomembnosti. 14. 1. 2016 je MGRT posredovalo prve osnutke DRR v medresorsko usklajevanje. Pristojna ministrstva so ocenila, da stopnja pripravljenosti večine projektov ni na ravni za njihovo neposredno potrditev, da nekatere projekte podpirajo, vendar predlagajo bistveno nižji finančni prispevek pristojnega ministrstva. Po mnenju pristojnih ministrstev bi bilo za uresničitev predlaganih projektov potrebno bistveno več sredstev, kot jih je na razpolago v okviru kohezijske politike.

Marca 2016 je MGRT za vlado pripravilo informacijo o pripravi DRR po ZSRR, pri čemer gradivo vsebuje predlog sklepov o zagotovitvi sofinanciranja projektov s sredstvi kohezijske politike. Vlada je 24. 3. 2016 na 81. redni seji obravnavala informacijo, vendar je obravnavo prekinila in ni sprejela nobenega od predlaganih sklepov, ki sta bila:

- Vlada poziva pristojna ministrstva, da pri izvajanju politik upoštevajo sprejete RRP ter aktivno sodelujejo pri sklepanju DRR med MGRT ter razvojnimi regijami; opredelijo se do predlogov regijskih projektov iz njihove pristojnosti, na svojo pobudo vključujejo v DRR sektorske projekte ter s svojimi proračunskimi sredstvi sodelujejo pri usklajevanju regijskih in med-regijskih projektov, ki so v pristojnosti več ministrstev;
- Vlada nalaga ministrstvu in SVRK, da v okviru priprave spremembe operativnega programa zagotovijo sredstva za financiranje projektov, ki bodo skozi teritorialni razvojni dialog uvrščeni v DRR.

Ob tem izpostavljamo, da postopek sklepanja DRR ni bil usklajen s postopki dodeljevanja kohezijskih sredstev, saj ni bilo določeno, kako naj bi se teritorialni razvojni dialog kot instrument regionalne politike povezal z instrumenti kohezijske politike, zlasti neposredno potrditvijo operacije ali javnimi razpisi.

Kljub temu da vlada v letu 2016 ni sprejela sklepov, ki jih je pripravilo MGRT, je MGRT skupaj s SVRK nadaljevalo usklajevanja s pristojnimi ministrstvi. V juniju 2016 se je začel izvajati tako imenovani teritorialni razvojni dialog med ministrstvi in razvojnimi regijami. Prvo vabilo na teritorialni razvojni dialog med pristojnimi ministrstvi in predstavniki razvojnih regij je MGRT poslalo 30. 5. 2016. MGRT je 16. 11. 2016 podalo ministrstvu v pregled nov predlog vladnega gradiva o pripravi DRR, ki je že vključeval opredelitev sredstev nekaterih ministrstev. Vlada je na 121. redni seji 9. 2. 2017 ustanovila in imenovala stalno medresorsko delovno skupino za razvojno načrtovanje. Maja 2017 je bil prvič predstavljen okvirni znesek kohezijskih sredstev⁵⁷, ki bi jih lahko z DRR namenili razvojnim regijam, kar je prikazano v tabeli 6.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 16/13, 78/15.

⁵⁷ Kohezijska sredstva načeloma vključujejo sredstva EU in sredstva državnega proračuna za kohezijsko politiko.

Tabela 6: Kohezijska sredstva, razdeljena po prednostnih oseh, in okvirna razdelitev sredstev, namenjenih DRR

Prednostna os operativnega programa	Vsa kohezijska sredstva v milijon evrih	Kohezijska sredstva, namenjena DRR v milijon evrih
1 R&R – Mednarodna konkurenčnost raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja v skladu s pametno specializacijo za večjo konkurenčnost in ozelenitev gospodarstva	462	/
2 IKT – Povečanje dostopnosti do informacijsko komunikacijskih tehnologij ter njihove uporabe in kakovosti	69	/
3 MSP – Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast	526	76
4 Energetika – Trajnostna raba in proizvodnja energije in pametna omrežja	282	54
5 Podnebje – Prilagajanje na podnebne spremembe	83	15
6 Okolje – Boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti	400	275
7 Mobilnost – Izgradnja infrastrukture in ukrepi za spodbujanje trajnostne mobilnosti	263	56
8 Delo – Spodbujanje zaposlovanja in transnacionalna mobilnost delovne sile	288	/
9 Družba – Socialna vključenost in zmanjševanje tveganja revščine	220	/ ¹⁾
10 Izobraževanje – Znanje, spretnosti in vseživljenjsko učenje za boljšo zaposljivost	229	/
11 Javna uprava – Pravna država, izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava, podpora razvoju NVO ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev	62	/
12 Tehnična pomoč Kohezijski sklad	90	/
13 Tehnična pomoč Evropski sklad za regionalni razvoj	17	/
14 Tehnična pomoč Evropski socialni sklad	13	/
Skupaj	3.004	476

Opomba: ¹⁾ Na tej prednostni osi so neposredno zagotovljena sredstva za LAS v znesku 96 milijonov evrov, ki pa niso del DRR. LAS so sicer del regionalne politike.

Vir: Informacija o pripravi DRR; MGRT z dne 26. 5. 2017.

1. 6. 2017 je vlada sprejela sklepe, s katerimi je prvič opredelila razpoložljiva sredstva in omogočila nadaljevanje postopka, sklenitev prvih DRR in objavo drugega povabila za DRR. Iz sklepa vlade, ki se

nanaša na sklepanje DRR, je razvidno, da naj bi bilo za izvedbo prvega in drugega povabila za pripravo DRR razpoložljivih skupaj 477,3 milijona evrov kohezijskih sredstev, v razmerju 68,8 odstotka za Kohezijsko regijo Vzhodna Slovenija in 31,2 odstotka za Kohezijsko regijo Zahodna Slovenija. Ob tem so se vlada in ministrstva dogovorili, da bo za prvo fazo DRR država namenila 96,91 milijona evrov, in sicer za:

- projekte, ki so jih predlagale razvojne regije, 41,48 milijona evrov,
- projekte, ki so jih predlagala ministrstva, 55,43 milijona evrov.

Prvi DRR so bili sklenjeni oktobra 2017. Do 14. 12. 2017 so MGRT in razvojni sveti Primorsko-notranjske, Podravske, Koroške, Posavske, Savinjske, Jugovzhodne Slovenje, Goriške, Gorenjske in Osrednjeslovenske razvojne regije sklenili 9 DRR iz prvega povabila, medtem ko s 3 razvojnimi regijami (Pomurska, Zasavska in Obalno-kraška razvojna regija) DRR iz prvega povabila niso bili sklenjeni. Prvi DRR so bili tako sklenjeni kar 2 leti po začetku usklajevanj oziroma skoraj 4 leta po začetku 7-letnega programskega obdobja.

V tabeli 7 so navedeni projekti, ki so bili vključeni v DRR, sklenjene konec leta 2017.

Tabela 7: Projekti, uvrščeni v DRR, sklenjene jeseni 2017

Razvojna regija	Vrednost v milijon evrih	Projekti
Primorsko - notranjska	5,9	• Izboljšanje stanja naravovarstveno najpomembnejših delov travnišč in barjanskih površin na Cerkljanskem jezeru in Planinskem polju • Snežniška gozdarska šola, Interpretacijsko-informacijski center območja Natura 2000
Podravska	14,3	• Drava, reka prihodnosti – Natura 2000 • Aktivno in povezano za nova delovna mesta in vključujočo družbo "SocioLab" • Odvajanje in čiščenje odpadnih voda v Občini Lenart – Centralna čistilna naprava Lenart • Revitalizacija gradu Borl • Daljinska kolesarska povezava Trbonje–Maribor
Koroška	11,4	• Odvajanje in čiščenje odpadne vode v porečju reke Meže – čistilna naprava Prevalje • Odvajanje in čiščenje odpadne vode v porečju reke Meže – čistilna naprava Črna na Koroškem • Daljinska kolesarska povezava Trbonje–Maribor • Regijska štipendijska shema
Posavska	6,1	• Varstvo biodiverzitete in vodnih ekosistemov – Upravljanje vodotokov in poplavnih gozdov (Krakovski gozd) • Mreža socialnih storitev in medgeneracijsko sodelovanje • Regijska štipendijska shema

Razvojna regija	Vrednost v milijon evrih	Projekti
Savinjska	6,8	- Vonarsko jezero 1. faza - Regijska štipendijska shema
Jugovzhodna Slovenija	7,1	- Prostorsko-komunalna ureditev romskega naselja Žabjak Brezje - Vzpostavitev ustreznih pogojev za aktivno udeležbo in nastanitve ranljivih skupin - Regijska štipendijska shema Jugovzhodna Slovenija
Goriška	36,5	- Skupnostni center Nova Gorica – II. Faza - Regijska štipendijska shema - Četrta razvojna os – 4. ROS (Vzpostavitev koridorja in modernizacije povezave)
Gorenjska	23,1	- Odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda v porečju zgornje Save in na območju kranjskega in Sorškega polja – 2. sklop (2. faza) oziroma Gorki – 2. sklop (2. faza) - Kolesarska povezava Jesenice–Lesce–Bled - Bivalna enota za starejše, oblikovana po konceptu 4. generacije – gospodinjstva skupnost - Regijska štipendijska shema
Osrednje-slovenska	17,8	Odvajanje in čiščenje odpadne vode v porečju Ljubljane – 3. Sklop (Log–Dragomer).

Vir: DRR.

Prvi sklenjeni DRR so večinoma vključevali projekte, ki so bili navedeni v RRP. Med 8 projekti, ki so uvrščeni v prve DRR⁵⁸, je 7 takšnih, ki jih je mogoče neposredno zaslediti v RRP, od 8 je 7 označenih kot sektorskih (ministrskih) in 1 kot regijski projekt⁵⁹:

- Goriška razvojna regija je v osnutku DRR predlagala 8 regijskih projektov; v DRR so bili uvrščeni 3 projekti; 1 projekt je v osnutku DRR predlagala razvojna regija, 1 projekt pristojno ministrstvo, za 1 projekt pa predlagatelj v DRR ni naveden;
- Primorsko-notranjska razvojna regija je v osnutku DRR predlagala 5 regijskih in 2 sektorska projekta; v DRR ni bil uvrščen noben projekt iz osnutka DRR, ki ga je predlagala razvojna regija; oba projekta, uvrščena v DRR, so predlagala ministrstva;
- razvojna regija Jugovzhodna Slovenija je v osnutku DRR predlagala 15 regijskih in 2 sektorska projekta; v DRR sta bila uvrščena 2 regijska in 1 sektorski projekt; delno sta bila upoštevana 2 regijska projekta razvojne regije, čeprav je 1 od teh 2 projektov kot sektorski projekt hkrati predlagalo tudi MDDSZ; tretji projekt je kot sektorski projekt predlagalo MDDSZ, kot sektorski projekt pa ga je v osnutku DRR navedla tudi razvojna regija.

⁵⁸ V prve DRR-je je bilo vključenih 8 projektov, ki se nanašajo na 3 razvojne regije, ki so relevantne za 6 občin, vključenih v revizijo.

⁵⁹ Regijski projekt: Prostorsko-komunalna ureditev romskega naselja Žabjak Brezje (uvrščen na 6. mesto in je bil sestavni del večjega regijskega projekta Socializacija in integracija Romov).

V sklenjenih DRR je večina projektov temeljila na predlogih pristojnih ministrstev. Merila za izbor sektorskih projektov za ministrstva oziroma vlado niso bila zahtevana in jih ministrstva oziroma vlada tudi niso izkazali. Razvojni svet regije je k projektom podal soglasje. Izpostavljamo, da je MGRT za projekte, ki so jih predlagale razvojne regije, od njih zahtevalo, da v skladu z določili Uredbe o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike izkažejo uporabo meril za njihov izbor, za sektorske (ministrske) projekte pa MGRT in vlada nista izkazala, da so bili izbrani na podlagi meril.

V nobenem primeru ni bil izbran za razvojne regije najpomembnejši projekt, to je projekt, ki ga je razvojna regija navedla kot prvega v osnutku DRR. Prav tako MGRT ni utemeljilo, zakaj z 2 razvojnima regijama (Pomurska in Obalno-kraška) niso bili sklenjeni DRR. Za Zasavsko razvojno regijo pa je MGRT navedlo, da DRR ni bil sklenjen, ker nobeden od prvih 3 predlogov razvojne regije ni ustrezal določilom 1. javnega povabila. V 3 razvojnih regijah, ki so relevantne za 6 občin, vključenih v revizijo, v DRR ni bil uvrščen noben izmed prvih 3 predlogov razvojnih regij, DRR pa so bili vseeno sklenjeni.

V zvezi z vsebino DRR ZSRR-2 ne omejuje, katere vrste projektov se lahko uvršča v DRR. Tako so bili v DRR vključeni nekateri "državni" projekti, ki bi se sicer izvajali tudi brez DRR (regijske štipendijske sheme, modernizacije državnih cestnih povezav v določenih razvojnih regijah), in na drugi strani vanje niso bili vključeni drugi državni projekti, ki so se že izvajali na območju posameznih razvojnih regij (cestni koridorji in železniške posodobitve), prav tako pa niso bili vključeni projekti, ki so že bili v izvajanju v razvojnih regijah (infrastrukturni projekti kohezijskega sklada programskega obdobja 2014–2020 za področje okolja).

Ugotovili smo, da je MGRT ob pomoči vlade vodilo postopek usklajevanja med državo in razvojnimi regijami, vendar DRR niso bili sklenjeni v takšnem obsegu in v takšnih rokih, kot je bilo prvotno načrtovano. Opozarjamo, da so predlogi razvojnih regij za DRR sicer temeljili na predhodno potrjenih merilih razvojnih regij, vendar je končni izbor projektov, vključenih v prve DRR, večinoma temelji na predlogih pristojnih ministrstev, ob tem pa merila za izbor sektorskih projektov za ministrstva oziroma vlado niso bila zahtevana in jih ministrstva oziroma vlada tudi niso izkazali.

Do konca leta 2017 so država in 9 razvojnih regij od 12 sklenile DRR za programsko obdobje 2014–2020, ki so jih v nadaljevanju dopolnjevali. Razlogi za zamude so predvsem v neustrezni stopnji pripravljenosti, tako pri razvojnih regijah kot pri pristojnih ministrstvih. Ministrstva in vlada do leta 2016 niso zagotovili razpoložljivih sredstev, s katerimi bi podprli projekte, razvojne regije pa niso imele zadostno pripravljenih regijskih projektov. Predvsem pa ni bila vnaprej izvedena uskladitev postopka DRR s postopkom dodeljevanja kohezijskih sredstev. Kot pozitivno izpostavljamo, da je prišlo do usklajevanj med državo in razvojnimi regijami in do potrditve projektov.

DRR so vključevali nekatere "državne" projekte, ki bi se sicer izvajali tudi brez DRR, in na drugi strani niso vključevali drugih državnih projektov, ki so se že izvajali na območju posameznih razvojnih regij.

MGRT je 13. 11. 2017 objavilo Drugo povabilo Razvojnim svetom regij za dopolnitev DRR. Rok za posredovanje osnutka dopolnjenega DRR je bil 15. 2. 2018. Okvirni obseg sredstev evropske kohezijske politike za drugo povabilo znaša skupaj 420.055.000 evrov (sredstva EU in slovenske udeležbe). Na povabilo se je odzvalo vseh 12 razvojnih regij z 262 predlogi regijskih projektov v skupni vrednosti 413 milijonov evrov, od tega največ (92 projektov) na prednostni naložbi 6.1 – *Vlaganje v vodni sektor*

(kanalizacije, čistilne naprave, vodovodi).⁶⁰ V obdobju od maja do septembra 2018 so bili sklenjeni oziroma dopolnjeni DRR za vseh 12 razvojnih regij, torej tudi za 3 razvojne regije, s katerimi DRR iz prvega povabila niso bili sklenjeni.

2.1.5 Spremljanje delovanja sistema regionalnega razvoja

Preverili smo, ali sta vlada in MGRT spremljala delovanje sistema ter ga po potrebi dopolnjevala. Usmerili smo se predvsem na spremljanje delovanja razvojnih institucij in aktivnosti razvojnih partnerjev v razvojnih regijah. Preverili smo, ali je MGRT določilo vlogo razvojnih institucij in regijskih razvojnih mrež ter spremljalo in usklajevalo njihovo delovanje. Preverili smo tudi, ali se je vlada seznanjala s stanjem na tem področju in po potrebi sprejemala ukrepe.

ZSRR-2 v 9. členu med drugim MGRT nalaga vodenje evidence RRA, zagotavljanje raziskovalnih podlag na področju regionalnega razvoja in skrb za prenos dobrih praks ter obdelavo podatkov o državnih razvojnih spodbudah v razvojnih regijah in vzpostavitev ter vzdrževanje informacijskega sistema za regionalni razvoj.

MGRT je v programu izvajanja finančnih spodbud MGRT med pričakovanimi rezultati svojih ukrepov za področje regionalnega razvoja navedlo tudi naslednje (povezava s točko 2.1.1 tega poročila):

- sprejeti RRP in letna poročila o izvajanju v 12 razvojnih regijah,
- oblikovanih in stalno delujočih 12 regijskih razvojnih mrež.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo delujočih vseh 12 razvojnih institucij s statusom RRA. Podatke o prihodkih in povprečnem številu zaposlenih v razvojnih institucijah s statusom RRA za leto 2017 prikazujemo v tabeli 8.

⁶⁰ [URL: http://www.mgrt.gov.si/delovna_podrocja/regionalni_razvoj/regionalna_politika/regionalni_razvojni_programi_in_dogovori_za_razvoj_regij/], 15. 3. 2019.

Tabela 8: Prihodki in povprečno število zaposlenih v razvojnih institucijah s statusom RRA za leto 2017

Št.	Razvojna institucija s statusom RRA	Prihodki v evrih	Povprečno število zaposlenih ¹⁾
(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Razvojni center Murska Sobota Development centre Murska Sobota	417.930	8
2.	RRA Koroška regionalna razvojna agencija za Koroško regijo d. o. o.	763.940	18,58
3.	RASR, Razvojna agencija savinjske regije, d. o. o.	341.689	6,15
4.	Regionalna razvojna agencija Zasavje	419.332	13
5.	Regionalna razvojna agencija Posavje	548.705	11
6.	RC Novo mesto	1.002.796	13,9
7.	BSC, poslovno podporni center, d. o. o., Kranj	1.395.790	18,31
8.	PRC	1.018.132	25
9.	Zeleni kras	502.704	10
10.	Mariborska razvojna agencija p. o.	1.186.874	26
11.	Regionalni razvojni center Koper Centro regionale di sviluppo Capodistria ²⁾	/	/
12.	Regionalna razvojna agencija – Ljubljanske urbane regije	974.925	18
Skupaj		8.572.817	167,94

Opombi: ¹⁾ Povprečno število zaposlenih na podlagi podatkov o delovnih urah v letu.

²⁾ Ni javno dostopnih podatkov na AJ PES.

Vir: [URL: <https://www.ajpes.si/>], 15. 3. 2019.

Vse RRA so pripravile RRP, ki so jih v letu 2015 potrdili sveti regij in razvojni sveti regij. Prav tako so RRA pripravile predloge projektov za prve DRR, ki so jih, skupaj z merili za izbor projektov, v letu 2015 potrdili razvojni sveti regij. RRA so pripravljale tudi letna poročila o izvajanju RRP in razvojni sveti regij so ta poročila potrdili.

ZSRR-2 v prvem odstavku 21. člena med drugim določa, da se sofinanciranje splošnih razvojnih nalog po 18. členu ZSRR-2 določi s pogodbo, ki jo za programsko obdobje skleneta MGRT in RRA. MGRT je v letu 2014 z vsemi 12 RRA sklenilo pogodbe (ter v naslednjih letih dodatke k pogodbam) o sofinanciranju splošnih razvojnih nalog po 18. členu ZSRR-2 za programsko obdobje 2014–2020, v katerih so določene splošne razvojne naloge, ki jih mora RRA izvajati v programskem obdobju, ocenjena vrednost izvajanja teh nalog v posameznem letu ter znesek sofinanciranja MGRT v posameznem letu, ki znaša 60 odstotkov ocenjene vrednosti izvajanja splošnih razvojnih nalog. RRA so morale za izplačilo sredstev po pogodbi o sofinanciranju splošnih nalog na MGRT pošiljati zahteve za nakazilo sredstev za kritje stroškov, nastalih pri izvajanju splošnih nalog, na podlagi katerih je MGRT glede na dejansko opravljeno delo RRA izplačevalo sredstva.

MGRT je prek pogodb o sofinanciranju splošnih nalog RRA spremljalo delovanje vsake RRA v delu, ki se nanaša na pogodbenne obveznosti. Posredno pa je MGRT spremljalo delovanje sistema na ravni razvojnih regij tudi prek sestankov v regijah, na katerih so se s predstavniki razvojnih regij usklajevali o vsebini RRP in DRR. MGRT sicer o regionalnih aktivnostih deležnikov v razvojni regiji ni pripravljalo notranjih poročil ali poročil za vlado.

MGRT je vodilo evidenco RRA. Za spremljanje aktivnosti v posamezni razvojni regiji je MGRT določilo skrbnike razvojnih regij. MGRT je v pravilniku o RRA opredelilo območno razvojno institucijo (3. člen) in naloge regijske razvojne mreže (4. člen). MGRT ocenjuje, da je v Sloveniji skupaj približno 100 organizacij, ki izvajajo razvojne aktivnosti, ki jih v širšem smislu lahko povežemo s spodbujanjem regionalnega razvoja, in da je v regijske razvojne mreže vključenih 300 organizacij (tudi šole, turistični zavodi, gospodarske zbornice, centri za socialno delo, podjetniški centri, LAS in druge).

Pojasnilo MGRT

Delovanje regijskih razvojnih mrež je MGRT spremljalo v delu, ki se nanaša na izvajanje splošnih razvojnih nalog, ki jih sofinancira država, in v delu, ki se nanaša na problemska območja.

MGRT pa ni celostno vodilo podatkov o delovanju regijskih razvojnih mrež (na primer število sklenjenih pogodb in sestankov posamezne regijske razvojne mreže).

MGRT je vsako leto organiziralo letno konferenco – regionalni dnevi, kjer različni deležniki in zunanji strokovnjaki s področja regionalnega razvoja predstavljajo in obravnavajo tako vsebinske teme kot tudi sistem spodbujanja regionalnega razvoja. Za letno konferenco se pripravi tudi zbornik aktualnih prispevkov sodelujočih.⁶¹

Vlada je spremljala stanje na področju regionalnega razvoja v okviru letnih Poročil o razvoju, ki jih za vlado pripravlja UMAR. Vlada je sprejemala tudi letna poročila o izvajanju programov na problemskih območjih, ki jih je pripravilo MGRT, ter izvajala obiske v razvojnih regijah. Vlada je v letu 2016 predlagala državnemu zboru sprejem ZSRR-2B, ki ga je državni zbor tudi sprejel. V nadaljevanju predstavljamo utemeljitev spremembe pravnega statusa RRA, kot je bila predstavljena v gradivu vlade v zvezi s predlogom ZSRR-2B:

"Glede pravnega statusa RRA je bilo v povezavi s potrebo po obranitvi javnega interesa v regionalnem razvoju proučenih več možnosti opredelitve RRA:

- *kot pravne osebe javnega prava (javni zavod);*
- *kot pravne osebe zasebnega prava in večinski delež javnega sektorja (občin in države) v lastniški sestavi RRA, ki se organizirajo po Zakonu o gospodarskih družbah⁶² (v nadaljevanju: ZGD-1);*
- *podelitev pooblastila RRA kot neprofitni instituciji zasebnega prava.*

ZSRR-2⁶³ je v prvem odstavku 20. člena določal, da naj bi RRA ustanovile občine v razvojnih regijah, in sicer kot javne zavode. Bilo je določeno prehodno obdobje do 31. 12. 2013, vendar pa se RRA, ki niso delovale kot javni zavodi, niso preoblikovale v javne zavode.

⁶¹ Izdajatelj zbornika je Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Geografski inštitut Antona Melika. Izdajo zbornika pa sofinancirata MGRT in Slovenski regionalno razvojni sklad.

⁶² Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15.

⁶³ Uradni list RS, št. 57/12.

Še pred iztekom prehodnega obdobja je bil v letu 2012 sprejet ZSRR-2A⁶⁴, s katerim je bila ta določba razveljavljena in je bilo določeno, da "je RRA v večinski javni lasti in z večinskim deležem občin znotraj javnega deleža, pri čemer nobena od občin ne sme imeti več kot tretjinskega ustanoviteljskega deleža". Določeno je bilo tudi, da mora RRA te pogoje izpolniti najpozneje v 4 letih po uveljavitvi zakona, to je do 28. 7. 2016.

Kot problematična se je izkazala določba, da znotraj javnega deleža nobena od občin ne sme imeti več kot tretjinskega ustanoviteljskega deleža v RRA. V 5 razvojnih regijah (Osrednjeslovenski, Podravske, Pomurske⁶⁵, Jugovzhodni Sloveniji in Obalno-kraški) svetom regij v prehodnem obdobju ni uspelo preoblikovati lastniške strukture RRA tako, da bi zadostile temu pogoju.

Črtanje določbe o največ tretjinskem ustanoviteljskem deležu posamezne občine z ZSRR-2B po mnenju vlade naj ne bi bistveno vplivalo na sistem izvajanja regionalne politike. Za izvajanje najpomembnejših splošnih razvojnih nalog v razvojni regiji je med drugim potrebno tudi soglasje sveta regije, ki ga sestavljajo župani vseh občin v razvojni regiji, s čimer je zagotovljena enakomerna zastopanost vseh delov razvojne regije pri delu RRA. Vlada pa je izključila možnost samo javne pravne oblike, ki bi zahtevala večji delež javnega sofinanciranja, povečan delež javnega sektorja na ravni občin in bi odprla nekatere pravne probleme ob preoblikovanju nekaterih obstoječih RRA, ki so d. o. o."

Spremembe ZSRR-2 kažejo, da je vlada spremljala delovanje sistema. Vlada je najprej želela uvesti bolj enotno ureditev pravnega statusa RRA (ZSRR-2), vendar je nato bolj upoštevala dejansko stanje na terenu in temu prilagajala predpise (ZSRR-2A in ZSRR-2B). V zvezi s položajem pravnih subjektov v prilogi 9 tega poročila predstavljamo še pregled nekaterih razlik med javnim zavodom in gospodarsko družbo.

Glede razvojnih institucij s statusom RRA trenutna ureditev sicer določa, da RRA tudi izvajajo regijske projekte (kot del splošnih razvojnih nalog jih določa 18. člen ZSRR-2), vendar RRA v praksi ne morejo nastopati kot investitor pri na primer infrastrukturnih projektih v razvojnih regijah, saj je javna infrastruktura lahko le v lasti pravnih oseb javnega prava (na primer občine in Republika Slovenija), prav tako ni mogoč prenos upravljanja na regijske razvojne institucije, saj razvojne institucije s statusom RRA nimajo statusa pravne osebe javnega prava, zaradi česar tudi ne morejo nastopati kot upravičenke za izvedbo kohezijskih infrastrukturnih projektov.

Pojasnilo občin

Na nekatere evropske razpise se razvojne regije s projekti ne morejo prijaviti, ker je treba izkazati ustrezen pravni status razvojne regije (na primer pokrajina), takšnega statusa pa naše razvojne regije nimajo.

Vlada je v tem obdobju sprejela tudi več sprememb uredb, ki so podzakonski predpisi ZSRR-2, in sklepe o dodatnih začasnih ukrepih na problemskih območjih ter:

- je na 81. redni seji 24. 3. 2016 začela z obravnavo Informacije o pripravi DRR po ZSRR-2;
- je na 83. redni seji 7. 4. 2016 določila besedilo predloga ZSRR-2B;
- se je na 137. redni seji 1. 6. 2017 seznanila z Informacijo o pripravi DRR po ZSRR-2 na podlagi prvega povabila razvojnim regijam, ki vsebuje predloge projektov, za katere so bila zagotovljena sredstva do višine 96,91 milijona evrov; ugotovila je, da bo na podlagi sprejetih izhodišč za spremembo operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 in

⁶⁴ Uradni list RS, št. 57/12.

⁶⁵ V Pomurski razvojni regiji je bil Razvojni center Murska Sobota Development Centre Murska Sobota (javni zavod) vpisan v evidenco RRA dne 26. 2. 2016 in ne izpolnjuje pogoja, da znotraj javnega deleža nobena od občin ne sme imeti več kot tretjinskega ustanoviteljskega deleža, saj je ustanoviteljica samo Mestna občina Murska Sobota.

za dodelitev dodatnih pravic porabe, za izvedbo prvega in drugega povabila za pripravo DRR razpoložljivih 477,3 milijona evrov sredstev EU in slovenske udeležbe in

- na 159. redni seji 7. 12. 2017 sprejela Strategijo razvoja Slovenije 2030.

Ugotovili smo, da sta vlada in MGRT spremljala delovanje sistema regionalnega razvoja, poznala stanje na področju regionalnega razvoja in sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravila in sprejela nekatere spremembe predpisov, ki se nanašajo na organizacijske strukture razvojnih organizacij v smeri prilagoditve predpisa stanju na terenu. Celovitih poročil in s tem ocen o delovanju sistema regionalnega razvoja nista pripravila, prav tako tudi ne predlogov večjih sprememb sistema. MGRT si je glede RRA in regijskih razvojnih mrež postavilo cilj, da tako ene kot druge delujejo, kar za RRA lahko potrdimo, ne pa tudi za regijske razvojne mreže. MGRT je imelo vpliv na delovanje RRA predvsem pri izvajanju splošnih nalog, ni pa razvidno, da bi MGRT v obdobju, na katero se nanaša revizija, celostno spremljalo, obravnavalo in vplivalo na delovanje regijskih razvojnih mrež.

2.1.6 Spremljanje vsebinskega stanja in učinkov ukrepov na področju razvojnih regij

Preverili smo, ali sta vlada in MGRT spremljala vsebinsko stanje na področju skladnega regionalnega razvoja. Zato smo preverili, ali je MGRT vzpostavilo celosten sistem merjenja in vanj vključilo ocenjevanje učinkov posameznih ukrepov, ki jih izvaja, in tudi drugih dejavnikov, ki vplivajo na regionalni razvoj. Preverili smo tudi, ali se vlada seznanja s vsebinskim stanjem in spremembami na področju regionalnega razvoja.

ZSRR-2 določa naslednje naloge MGRT, ki so povezane s spremljanjem regionalnega razvoja:

- zagotavljanje raziskovalnih podlag na področju regionalnega razvoja in skrb za prenos dobrih praks,
- obdelavo podatkov o državnih razvojnih spodbudah v razvojnih regijah in
- vzpostavitev ter vzdrževanje informacijskega sistema za regionalni razvoj.

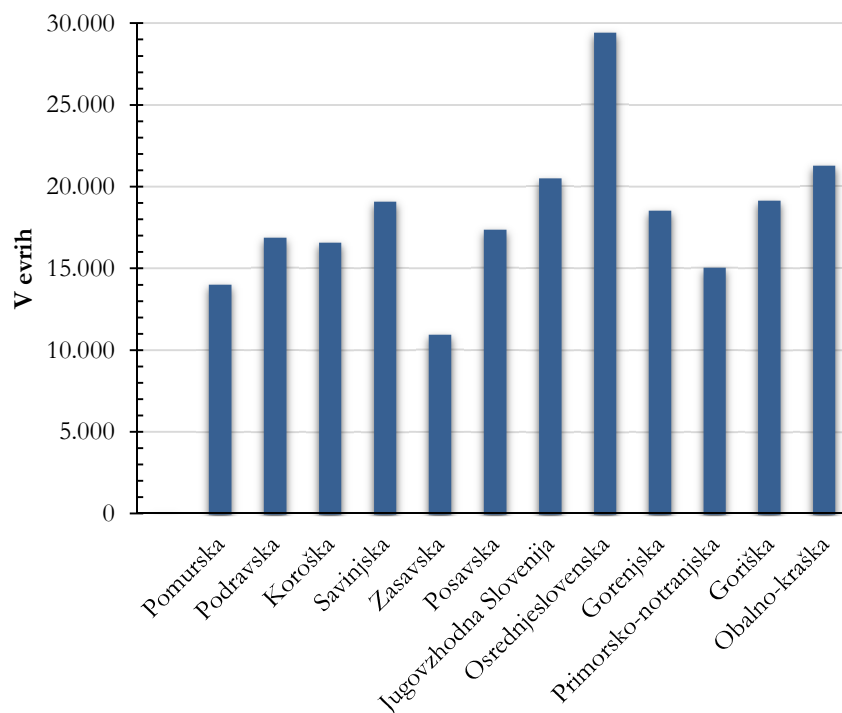
Ob tem ni jasno opredeljeno, ali se mora delo MGRT nanašati le na regionalni razvoj v povezavi z ukrepi, ki jih določa ZSRR-2, ali tudi z ukrepi, ki jih izvaja MGRT na področju finančnih spodbud gospodarskim družbam, in ukrepi drugih državnih organov (pristojnih ministrstev), ki vplivajo na regionalni razvoj. Če se naloge spremljanja nanašajo le na ukrepe, ki jih določa ZSRR-2 (DRR in programi za problemska območja), to pomeni, da spremljanje regionalnega razvoja na ravni države ni celostno zajeto.

Statistične podatke (na primer število prebivalcev, BDP, povprečne bruto plače, stopnja delovne aktivnosti), razvrščene po statističnih področjih (na primer demografsko in socialno področje, ekonomsko področje, okolje in naravni viri), vodi SURS⁶⁶ tudi na ravni 12 statističnih regij. Na sliki 6 so prikazani podatki o BDP na prebivalca po statističnih regijah za leto 2017.

Na stanje v statističnih regijah (na primer BDP na prebivalca) vpliva več dejavnikov, med katerimi so lahko tudi ukrepi države in občin, ki jih je treba upoštevati pri spremljanju regionalnega razvoja.

⁶⁶ [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Regije/Regije.asp>], 15. 3. 2019.

Slika 6: BDP na prebivalca po statističnih regijah za leto 2017



Vir: [URL: <https://www.stat.si/statweb/>], 15. 3. 2019.

S slike 6 je razvidno, da je imela v letu 2017 Osrednjeslovenska regija najvišji BDP na prebivalca (29.371 evrov) in Zasavska regija najnižjega (10.910 evrov).

Stanje na področju regij obravnava tudi UMAR. Poročilo o razvoju 2017, ki ga je pripravil UMAR, med drugim navaja, da:

- so v Sloveniji regionalne razlike po osnovnih kazalnikih gospodarske razvitosti, kot sta višina BDP na prebivalca in stopnja brezposelnosti, relativno majhne; to je glede na velikost države pričakovano, a je tudi rezultat dolgoletne politike skladnega regionalnega razvoja, sistema policentričnega razvoja poselitve in razmeroma velike dnevne delovne migracije, kar omogoča ustvarjanje dohodkov v razvitejših regijah in trošenje v revnejših;
- so razvojno najbolj ogrožene večinoma regije severovzhodne Slovenije; indeks razvojne ogroženosti kaže, da je Pomurska regija razvojno okoli 4-krat bolj ogrožena kot Osrednjeslovenska, razmerje med obema skrajnima regijama in koeficient variacije pa sta se v zadnjih letih zmanjšala;
- so se regionalne razlike, ki v Sloveniji niso velike, v krizi zaradi splošne nizke aktivnosti še zmanjšale; relativna razpršenost BDP na prebivalca, ki je eden od kazalnikov za merjenje regionalnih razlik, se po izračunih UMAR od leta 2010 zmanjšuje, vendar ne toliko zaradi rezultatov politike regionalnega razvoja, ampak bolj kot posledica večjega padca gospodarske aktivnosti v regijah, ki ustvarijo največji delež slovenskega BDP in kjer je tudi BDP na prebivalca najvišji; v primerjavi z ostalimi članicami EU je relativna razpršenost BDP v Sloveniji med najnižjimi;
- so razlike med regijami v stopnji registrirane brezposelnosti zadnja leta stabilne; v začetku krize so se med-regionalne razlike povečevale in dosegle svoj vrh v letu 2010; v naslednjih 2 letih so se zmanjšale, ker je hitreje naraščala brezposelnost v regijah zahodne Slovenije s podpovprečno stopnjo; po letu 2012 ostajajo razlike razmeroma stabilne, z majhnimi medletnimi nihanji in so pod ravniyo iz leta 2008.

V tabeli 9 prikazujemo še razvrstitev razvojnih regij po stopnji razvitosti v programskem obdobju 2014–2020, upošteva indeks razvojne ogroženosti, ter spremembo v razvitosti razvojnih regij v obdobju 2014–2020 glede na obdobje 2007–2013.

Tabela 9: Razvrstitev razvojnih regij po stopnji razvitosti v programskem obdobju 2014–2020, upošteva indeks razvojne ogroženosti, ter spremembo v razvitosti razvojnih regij v obdobju 2014–2020 glede na obdobje 2007–2013

Razvojna regija	Kohezijska regija	Indeks razvojne ogroženosti za obdobje 2014–2020	Razvrstitev razvojnih regij po razvitosti za obdobje 2014–2020 ¹⁾	Razvrstitev razvojnih regij po razvitosti v obdobju 2007–2013 ²⁾
Osrednje-slovenska	Zahodna Slovenija	35,5	1.	1.
Jugovzhodna Slovenija	Vzhodna Slovenija	64,7	2.	6.
Gorenjska	Zahodna Slovenija	66,6	3.	3.
Obalno- kraška	Zahodna Slovenija	81,4	4.	2.
Savinjska	Vzhodna Slovenija	92,6	5.	4.
Goriška	Zahodna Slovenija	100,4	6.	5.
Posavska	Vzhodna Slovenija	101,5	7.	9.
Koroška	Vzhodna Slovenija	121,6	8.	7.
Podravska	Vzhodna Slovenija	123,9	9.	10.
Primorsko-notranjska	Vzhodna Slovenija	124,8	10.	11.
Zasavska	Vzhodna Slovenija	125,1	11.	8.
Pomurska	Vzhodna Slovenija	161,8	12.	12.

Opombi: ¹⁾ Upoštevan je indeks razvojne ogroženosti; za izračun indeksa so upoštevani podatki na dan 31. 3. 2014.

²⁾ Upoštevan je indeks razvojne ogroženosti; za izračun indeksa so upoštevani podatki iz leta 2007.

Vira: Pravilnik o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2014–2020 (Uradni list RS, št. 34/14), Sklep o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2007–2013 (Uradni list RS, št. 23/06).

Glede na indeks razvojne ogroženosti je najmanj razvojno ogrožena razvojna regija Osrednjeslovenska in najbolj Pomurska.

V poročilu UMAR Kako živimo v regijah⁶⁷ pa je med drugim navedeno: "Rezultati analize so pokazali, da imajo regije v zahodni Sloveniji višjo blaginjo kot regije v vzhodni Sloveniji. Po podobnosti kazalnikov blaginje lahko statistične regije uvrstimo v štiri skupine. V prvi skupini so Osrednjeslovenska, Gorenjska in Goriška regija. V drugo skupino smo uvrstili Obalno-kraško in Primorsko-notranjsko regijo. Tretja skupina je najštevilnejša in razlike med regijami so tu najmanjše. V tej skupini so: Podravska, Savinjska, Koroška, Jugovzhodna Slovenija in Zasavska regija. V četrti skupini sta Posavska in Pomurska. Posavska regija ima pri večini kazalnikov vrednosti, ki so med najslabšimi. Pomurska regija pa najnižjo vrednost kazalnika med vsemi regijami, vendar je zelo raznolika."

Ocenjujemo, da zgoraj predstavljeni in drugi tovrstni razpoložljivi podatki razmeroma dobro prikazujejo stanje po razvojnih regijah, vendar pa MGRT v obdobju, na katero se nanaša revizija, teh podatkov ni nadalje obdelovalo in jih analiziralo skupaj s podatki o učinkih ukrepov horizontalne regionalne politike. MGRT prav tako ni predstavljalo podatkov o učinkih ukrepov horizontalne regionalne politike. Prvi ZSRR, ki je veljal do 5. 11. 2005, je določal, da minister, pristojen za regionalni razvoj, letno poroča vladi o uresničevanju regionalne strukturne politike in da vlada letno poroča državnemu zboru o uresničevanju zakona in strategije regionalnega razvoja Slovenije. ZSRR-2 ne določa več, da se pripravi samostojna strategija regionalnega razvoja in tudi ne, da minister letno poroča vladi, zato MGRT ne pripravlja poročil, ki bi celostno obravnavali učinke horizontalnih ukrepov in stanje na področju regionalne politike. Tudi vlada takšnih poročil ni pripravljala. Je pa MGRT pripravljalo poročila o učinkih ukrepov za posamezna problemska območja, določena na podlagi ZSRR-2 (Pokolpje, Maribor s širšo okolico in območje občin Hrastnik, Radeče in Trbovlje) in na podlagi posebnega zakona za Pomurje.

Pojasnilo MGRT

Za področje endogene regionalne politike MGRT vsako leto pripravi ločena poročila za posamezna problemska območja in za območje Pomurja. V preteklosti, ko je MGRT pripravljalo Strategijo regionalnega razvoja, je pripravljalo tudi letna poročila za horizontalno regionalno politiko. Sedaj namerava podatke pridobiti iz informacijskega sistema za Evropsko kohezijsko politiko in bi v zvezi s tem želelo, da posamezna ministrstva v sistem v prihodnje vnašajo tudi teritorialne podatke.

Ugotovili smo, da MGRT ni vodilo ustreznega pregleda o vsebinskem stanju na področju regionalnega razvoja, saj v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni imelo vzpostavljenega sistema, na podlagi katerega bi lahko spremljalo ukrepe regionalne politike in drugih politik in njihove učinke za celotno področje horizontalne regionalne politike, pripravljalo pa je poročila za posamezna problemska območja. Vlada je za spremljanje stanja na področju regionalnega razvoja uporabljala poročila o razvoju, ki jih pripravlja UMAR. Poročila o razvoju prikazujejo stanje, vendar pa teh podatkov ne vlada ne MGRT nista nadalje obdelovala, da bi jih dopolnila in analizirala s podatki o učinkih ukrepov horizontalne regionalne politike.

⁶⁷ [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2017/DZ-Kako_zivimo_v_regijah.pdf], 23. 4. 2020.

2.2 Učinkovitost občin pri vodenju regionalnega razvoja

Učinkovitost občin, vključenih v revizijo, pri vodenju regionalnega razvoja in s tem uresničevanje pristojnosti, ki jo občinam pripisuje 4. člen ZSRR-2, smo presojali na podlagi preveritve, ali občine s svojimi aktivnostmi podpirajo regionalni razvoj in tudi ali podpirajo skladni razvoj razvojne regije. Preverili smo, ali so občine v obdobju, na katero se nanaša revizija:

- določile svoje cilje, ki vplivajo na področje regionalnega razvoja,
- sodelovale pri načrtovanju in izvajanju RRP,
- usmerjale in nadzirale razvojne institucije⁶⁸,
- uporabile ustrezne postopke in podlage za financiranje razvojnih institucij,
- sofinancirale projekte razvojnih institucij, ki učinkujejo regionalno in tudi povečujejo skladnost razvojne regije.

V prilogi 8 so povzeta mnenja 6 občin, vključenih v revizijo, o regionalnem razvoju, v katerih podajajo ocene o ureditvi in delovanju sistema, v nadaljevanju poročila pa ocenjujemo njihov doprinos k regionalnemu razvoju.

2.2.1 Cilji občin na področju regionalnega razvoja

Preverili smo, ali je občina določila svoje cilje na področju regionalnega razvoja, ali cilji sledijo skladnemu in regionalnemu razvoju ter ali sodeluje z občinami v razvojni regiji. Pri tem smo preverili, ali in kako je vsebina sodelovanja in odločanja občin o regionalnem razvoju vključena v strateške dokumente občin in proračun občine ter ali je vsaka občina zase opredelila cilje v povezavi z regionalnim razvojem.

Razvojni partnerji znotraj razvojne regije (tudi občine) se pri uresničevanju svojih razvojnih interesov povezujejo in skupaj sprejemajo odločitve v skladu z načelom trajnostnega, sonaravnega regionalnega razvoja (drugi odstavek 2. člena ZSRR-2).

Cilji razvojne regije so v ZSRR-2 omenjeni v 13. členu, in sicer da se z regionalnim razvojnim programom uskladijo razvojni cilji v razvojni regiji ter določijo instrumenti in ocenijo viri za njihovo uresničevanje. Naloga občin je sodelovanje pri načrtovanju in izvajanju regionalnih aktivnostih, odločitve pa se sprejemajo skupaj z drugimi nosilci odločanja na ravni razvojnih regij. Tako se tudi cilji na ravni razvojnih regij določijo v sodelovanju vseh nosilcev odločanja v razvojni regiji.

Uredba o RRP v 4. členu določa, da mora RRP med drugim vsebovati opredelitev in opis (strateških) razvojnih ciljev razvojne regije. V tabeli 10 predstavljamo razvojne cilje, ki so jih razvojne regije navedle v RRP in so bili sprejeti na ravni razvojnih regij⁶⁹ ter potrjeni s strani MGRT v letu 2014.

⁶⁸ Izraz "razvojne institucije" se v ZSRR-2 uporablja za organizacije, ki se pogodbeno povezujejo v regijske razvojne mreže, in za pravne osebe, ki opravljajo splošne razvojne naloge v regiji (5. točka 20. člena), ter za pravne osebe, ki opravljajo druge razvojne naloge države, ki se na regionalni ravni opravljajo v javnem interesu (19. člen). V pravilniku o RRA je opredeljena območna razvojna institucija (3. člen). Za potrebe revizije v točkah 2.2., 3. in 4. tega poročila uporabljamo izraz "razvojne institucije" le za pravne osebe s statusom regionalne razvojne agencije (razvojne institucije s statusom RRA) in za pravne osebe s statusom območne razvojne institucije (območne razvojne institucije).

⁶⁹ Gre za 3 razvojne regije, v katere je vključenih 6 občin, obravnavanih v reviziji.

Tabela 10: Cilji razvojnih regij, navedeni v RRP

Razvojna regija	Razvojni cilji razvojne regije
Goriška regija	Razvojna regija je posamezne razvojne cilje predstavila na ravni razvojne regije: - Dvigniti konkurenčnost, inovativnost v regiji in na ta način prispevati k večanju zaposlenosti s spodbujanjem konkurenčnosti v gospodarstvu in regionalne turistične destinacije Smaragdna pot in spodbujanjem podjetniških pristopov k razvoju podeželja. - Izboljšati pogoje za kakovostnejše življenje prebivalcev regije z izvajanjem ukrepov za zmanjšanje neenakosti in večanje socialne vključenosti prebivalstva, ohranjanjem in razvojem snovne in nesnovne dediščine ter zagotavljanjem ustreznih stanovanjskih pogojev. - Zagotoviti trajnostni, okoljski, prostorski in infrastrukturni razvoj regije s spodbujanjem trajnostnega prostorskega razvoja, trajnostne mobilnosti, varstva okolja, spodbujanjem učinkovite rabe obnovljivih virov energije ter ohranjanjem naravne in kulturne krajine.
Primorsko-notranjska regija	Razvojna regija je posamezne razvojne cilje predstavila na ravni programov: - Pri infrastrukturi: zagotavljanje kvalitetne pitne vode, odvajanje in čiščenje odpadne komunalne vode in podobno. - Pri okolju in gospodarjenju z viri: zagotoviti visoko kakovost površinskih in podzemnih voda, povečati rabo obnovljivih naravnih virov in podobno. - Pri gospodarstvu: izboljšati konkurenčnost in inovativnost gospodarstva, spodbuditi razvoj obstoječih in novih podjetij ter ustvarjati delovna mesta in podobno. - Pri programu za lesarstvo: revitalizirati lesarstvo kot eno vodilnih gospodarskih panog v regiji in spodbujati predelavo lesa na višji ravni. - Pri programu za turizem: da turizem postane ena vodilnih gospodarskih panog v regiji, povečati prepoznavnost turistične destinacije Zeleni kras kot zelene destinacije. - Pri programu za človeške vire: zagotoviti izobraževanje za vse ciljne skupine, zmanjšati razkorak med ponudbo izobraževanja in potrebami trga dela in podobno. - Pri programu za širši družbeni razvoj: izboljšati kakovost življenja in zdravja v razvojni regiji, znižati stopnjo revščine in socialno izključenost v regiji in podobno. - Pri programu za podeželje: spodbujati trajnostni razvoj podeželja in lokalno samooskrbo.
Jugovzhodna Slovenija	Razvojna regija je posamezne razvojne cilje predstavila na ravni razvojne regije: - Zdrava regija: dolgoročni cilj je trajnostni razvoj, ohranjanje stanja okolja in zdravja regije. - Povezana regija: vse 3 geografske enote jugovzhodne Slovenije, ožja Dolenjska, Bela krajina in Kočevsko-ribniška bodo ustrezneje povezane z Novim mestom, Ljubljano ter s središči sosednjih slovenskih in hrvaških regij. - Izvozna regija: razvoj bo temeljil na izvoznem gospodarstvu. - Regija s prepoznavno identiteto: regija bo povečala svojo prepoznavnost in identiteto, posebej v tujini. - Regija znanja: zagotavljanje pogojev za izobraževanje in usposabljanje za zaposlene, za ranljive skupine prebivalcev, za vseživljenjsko učenje ter za mednarodno sodelovanje. - Regija odprtih ljudi: gospodarska rast in zaposlovanje. - Energetsko učinkovita regija: zagotovljena bo kakovostna in zanesljiva oskrba z električno energijo in preskrba regije z okoljsko sprejemljivejšimi viri energije.

Viri: RRP.

Ugotavljamo, da so razvojni cilji razvojnih regij večinoma opisni in široko postavljeni oziroma določeni tako, da pokrivajo širša vsebinska področja. Ob upoštevanju, da so sredstva za regionalni razvoj večinoma odvisna od evropskih skladov in tudi programov ministrstev, so se razvojne regije temu prilagodile tudi tako, da so si cilje in ukrepe postavile na več področjih, saj so si želele ohraniti čim večje možnosti za pridobitev teh sredstev. Nekateri cilji se nanašajo tudi na povečevanje skladnosti v razvojni regiji, predvsem za takšne lahko cilje povezujemo s kakovostjo življenja.

V RRP Razvojne regije Jugovzhodna Slovenija je pri opredelitvi okvirne finančne vrednosti in virov (občinska sredstva in kohezijska sredstva) navedeno, da poleg najpomembnejših projektov, ki so predstavljeni v RRP in zajeti v okvirni finančni vrednosti RRP, RRP predvideva tudi druge projekte, za realizacijo katerih bo treba vključiti še druge javne in zasebne vire.

Občine so pri pripravi RRP in s tem določitvi ciljev sodelovale ter jih s skupnim odločanjem v razvojnih svetih regij in svetih regij tudi potrdile. V nadaljevanju predstavljamo cilje na področju regionalnega razvoja iz strateških dokumentov občin:

- Občina Tolmin ima v strateškem dokumentu⁷⁰ predvidene cilje in ukrepe, ki jih želi doseči na ravni občine, in ti se v delu nanašajo tudi na projekte regijskega značaja;
- Občina Idrija v strateškem dokumentu⁷¹ izpostavlja, da je treba ohranjati in krepiti vlogo občine kot regionalnega razvojnega središča in da mora občina skrbeti tudi za uveljavljanje svojih interesov v širšem regionalnem okviru;
- Občina Postojna ima v strateškem dokumentu⁷² izraženo možnost lastnega razvoja tudi z opravljanjem funkcije regionalnega središča in v zvezi s tem navedene nekatere projekte, ki imajo tudi regionalni vpliv;
- Občina Ilirska Bistrica ima v zvezi z obravnavano vsebino v razvojnem dokumentu⁷³ navedeno le, da načrtuje, da se bo kolesarjenje razvilo v najpomembnejši turistični produkt v občini ter v celotni razvojni regiji;
- Mestna občina Novo mesto ima sprejetih več strateških dokumentov⁷⁴, iz katerih je razvidno, da načrtuje lasten razvoj tudi kot regijsko središče; v letu 2015 je sprejela Trajnostno urbano strategijo

⁷⁰ Razvojni program Občine Tolmin za obdobje 2013–2020,

[URL: <https://www.tolmin.si/files/other/news/137/123646Razvojni%20program%20ob%20C4%8Dine%20Tolmin%20za%20obdobje%202013-2020.pdf>], 23. 4. 2020.

⁷¹ Inovativna strategija trajnostnega razvoja Občine Idrija (do leta 2020),

[URL: <https://www.idrija.si/files/other/news/54/13371725-16%20ZA%20OS%20Inovativna%20strategija%20trajnostnega%20razvoja%20Ob%20C4%8Dine%20Idrija.pdf>], 23. 4. 2020.

⁷² Vizija in strategija Občine Postojna,

[URL: <https://www.postojna.si/files/other/news/105/70645Vizija%20in%20strategija%20ob%20C4%8Dine%20Postojna%20VISOP.pdf>], 23. 4. 2020.

⁷³ Strategija razvoja kolesarskega turizma v Občini Ilirska Bistrica (do leta 2022),

[URL: file:///C:/Users/ursa/Downloads/Strategija_kolesarjenja_il_b_koncna.pdf], 23. 4. 2020.

⁷⁴ Trajnostna urbana strategija Novo mesto 2030 [URL: <https://www.novomesto.si/mma/-/2017091316031533/>]; Strategija razvoja Mestne občine Novo mesto 2015–2030 [URL: <https://www.novomesto.si/mma/-/2018062011264902/>]; Strategija športa v Mestni občini Novo mesto 2010–2020 [URL: <https://www.novomesto.si/mma/-/2017091316041920/>]; Strategija razvoja turizma v Mestni občini Novo mesto 2020 [URL: <https://www.novomesto.si/mma/-/2017091316043590/>]; Celostna prometna strategija Mestne občine Novo mesto – Enostavne poti do živahnih središč [URL: <http://sptm.si/wp-content/uploads/2019/04/Novo-mesto-CPS-2017.pdf>].

Novo mesto 2030, ki vključuje preveritev skladnosti strategije z RRP Razvojne regije Jugovzhodna Slovenija; v letu 2018, po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, pa je sprejela še Strategijo razvoja Mestne občine Novo mesto do leta 2030, ki v uvodu obravnava strateške nacionalne dokumente (OP, strategija prostorskega razvoja Slovenije) kot tudi RRP Razvojne regije Jugovzhodna Slovenija;

- Občina Ribnica ima v zvezi z obravnavano vsebino le v delovnem gradivu strateškega dokumenta⁷⁵ navedeno, da na področju turizma želi doseči večjo prepoznavnost občine v razvojni regiji.

Pojasnilo Mestne občine Novo mesto

Trajnostna urbana strategija je temeljni strateški dokument urbanega razvoja občine, ki med drugim izkazuje tudi povezanost z razvojnimi usmeritvami regije. Zaradi omejitev, saj pokriva predvsem urbano območje občine, je občina leta 2018 pripravila nov strateški dokument – Strategija razvoja Mestne občine Novo mesto do leta 2030. Strategija obravnava tudi regijska razvojna vprašanja, kot so medobčinsko ravnanje z odpadki, projekt dolgoročne obdelave odpadkov za dolenske in belokranjske občine ter vprašanje pokritosti s širokopasovnimi komunikacijskimi povezavami zunaj mestnih naselij. Oba dokumenta sta nastala na podlagi temeljitih demografskih, prometnih in gospodarskih študij in posvetovanj s širokim krogom deležnikov ter z upoštevanjem usklajenosti z vizijo evropske koezijske politike in posledično možnostjo pridobivanja finančnih sredstev za izvedbo projektov.

Občine imajo v svojih strateških dokumentih določenih nekaj ciljev, ki se posredno navezujejo na regionalni razvoj, nimajo pa neposredno opredeljenih ciljev regionalnega razvoja. Mestna občina Novo mesto pa se v nekaterih strateških dokumentih navezuje na RRP.

Iz proračunov občin za leto 2017 je razvidno, da nobena občina ni imela neposredno postavljenih ciljev regionalnega razvoja. Občine v proračunih sicer navajajo, da bodo financirale razvojne institucije, da bodo sodelovale pri projektih z razvojnimi institucijami in da se bodo nekateri projekti financirali iz evropskih skladov. Občine v proračunih zasledujejo občinske oziroma lokalne interese, nekateri od njih imajo vpliv tudi na razvoj razvojne regije, niso pa izkazani interesi občin na področju regionalnega razvoja.

V tabeli 11 prikazujemo, v katerih dokumentih razvojne regije in občin, vključenih v revizijo, so bili določeni cilji regionalnega razvoja.

Tabela 11: Dokumenti, ki so vsebovali cilje regionalnega razvoja

Dokument	Vsebuje cilje regionalnega razvoja
Strateški dokumenti občin, veljavni v letu 2017	DELNO, posredno se omenja regionalni razvoj
Proračuni občin za leto 2017	DELNO, posredno se omenja regionalni razvoj
RRP	DA (razvojni cilji razvojne regije)

Iz tabele je razvidno, da so na ravni razvojnih regij določeni cilji za regijo, občine pa imajo v svojih strateških dokumentih in proračunih določenih nekaj ciljev, ki posredno vplivajo na razvoj v razvojnih regijah, neposredno pa v razvojne dokumente občine in proračune občine ne vključujejo svojih ciljev v zvezi z regionalnim razvojem.

⁷⁵ Strategija razvoja turizma v Občini Ribnica (delovno gradivo).

Glede vloge in odgovornosti občin za regionalni razvoj smo od občin pridobili njihova mnenja, ki jih povzemamo v nadaljevanju:

- Občina Tolmin je glede odgovornosti občine za regionalni razvoj izpostavila, da so občine pristojne za razvoj na lokalni ravni in da lokalni razvoj vključuje tudi izvajanje regijskih nalog na območju občine, vendar pa po njihovem mnenju občina ne more biti odgovorna za razvoj drugih območij oziroma občin. Glede možnosti vplivanja občine na regionalni razvoj je občina navedla, da ima možnost vplivati prek sodelovanja pri regionalnih aktivnostih, da pa so odločitve sveta regije ter razvojnega sveta regije za odločevalce na državni ravni zgolj neobvezujoča napotila, ki se jih upošteva včasih bolj, drugič manj.
- Občina Idrija se neposredno ni opredelila glede odgovornosti občine za regionalni razvoj, je pa navedla, da lahko vpliva na druge občine tako, da jih z argumenti prepriča o koristi določenega projekta za regijo ali obratno. Občina se je pripravljena povezovati z ostalimi občinami in sodeluje pri skupnih projektih, ki so pomembni za celotno regijo. Kot primer dobrega povezovanja je občina izpostavila razvoj kolesarskega omrežja v Goriški razvojni regiji in kot primer slabega sodelovanja projekt Čista Idrija (skupni projekt kanalizacije in čistilnih naprav), od katerega so 3 občine odstopile. Občina je še izpostavila, da je pri sodelovanju velikokrat problem velikih razvojnih razlik med posameznimi občinami.
- Občina Postojna meni, da odgovornosti za regionalni razvoj občina ne more nositi, ampak bi bilo najprej treba ustanoviti pokrajine. Občina je pojasnila, da lahko članice v okviru sveta regije podajo pobude in predloge ter usmeritve za razvoj razvojne regije. Občina sodeluje pri pripravi RRP, ki je temeljni razvojni akt razvojne regije, in v okviru tega vpliva na regionalni razvoj.
- Občina Ilirska Bistrica je navedla, da ima glede na Zakon o lokalni samoupravi⁷⁶ občina krajevno pristojnost in s tem odgovornost le na svojem območju. Občina lahko prostovoljno sodeluje v drugih lokalnih, regionalnih in nacionalnih povezavah. Svojo odgovornost za regionalni razvoj razume kot obveznost občine, da sodeluje v procesih načrtovanja regionalnega razvoja, da pripravlja predloge regijskih projektov ter da v sodelovanju z ostalimi občinami v razvojni regiji usklajuje izvedbo regijskih projektov.
- Mestna občina Novo mesto je navedla, da je skrb za bodoči razvoj pravica in odgovornost organov občine v okviru urejanja in opravljanja javnih zadev za lokalno prebivalstvo in skozi to tudi skrb za regionalni razvoj. Občina neformalno opravlja funkcijo regionalnega središča, za kar mora ustrezno skrbeti ne glede na formalno ureditev. Kjer obstaja pripravljenost za sodelovanje z občinami razvojne regije in državo, je razvoj regijskih projektov tudi usklajen (komunalne storitve, odpadki), na določenih področjih (kultura, promet, znanje) pa je sodelovanja manj. Regionalna razvojna institucija s statusom RRA je predvsem koordinator in posrednik ter razvija določene projekte, nima pa pristojnosti upravljanja. Obstaja pomanjkanje upravno-politične ravni na ravni razvojne regije, kar tudi onemogoča prijavo na nekatere razpise za regionalna sredstva.
- Občina Ribnica meni, da je občina le posredno odgovorna za regionalni razvoj, ima možnost podajanja predlogov, glasovanja v postopku sprejemanja RRP in DRR. Sicer aktivnosti medobčinskega sodelovanja pri nekaterih pomembnih projektih ne potekajo na ravni razvojne regije, temveč neposredno med občinami tega območja, javnim podjetjem, ki izvaja javno službo, ter državo (na primer oskrba s pitno vodo).

⁷⁶ Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

Ugotovili smo, da so občine, vključene v revizijo, v svojih strateških dokumentih in proračunih za leto 2017 določile nekaj ciljev, ki se posredno navezujejo na regionalni razvoj, niso pa neposredno določile svojih ciljev na področju regionalnega razvoja. Občine Idrija, Postojna in Novo mesto regionalni razvoj posredno prepoznavajo skozi vlogo občine kot regijskega ali območnega središča. Mestna občina Novo mesto je nekatere svoje načrtovane regionalne aktivnosti izkazala s strategijo urbanega razvoja občine. Občini Ilirska Bistrica in Ribnica regionalni razvoj posredno prepoznavata prek posameznih vsebinskih programov (kolesarske povezave oziroma turizem). Občina Tolmin pa nekoliko bolj neposredno izpostavlja pomen regionalnih aktivnosti. So pa vse občine potrdile skupne dokumente razvojne regije (RRP), ki vsebujejo regionalne cilje, kar pomeni, da so sodelovale pri načrtovanju regionalnega razvoja. Občine sicer menijo, da so pristojne za lokalni in ne za regionalni razvoj, zato z drugimi občinami v razvojni regiji sodelujejo v obsegu, v katerem vidijo koristi za lastno občino.

2.2.2 Sodelovanje občin pri načrtovanju in izvajanju regionalnega razvojnega programa

Preverili smo, ali in kako so občine sodelovale pri načrtovanju in izvajanju RRP. Pri tem smo preverili, kakšne projekte so občine predlagale in podprle za uvrstitev v RRP ter kako so sodelovali predstavniki občin v razvojnem svetu regije. Preverili smo tudi, ali so bili predlagani občinski projekti regijski (so zajemali večino razvojne regije⁷⁷) in ali so bili med predlaganimi projekti tudi taki, ki so povečevali skladnost oziroma so zmanjševali razlike znotraj razvojne regije.

Za pripravo RRP so zadolžene RRA. Sklep o pripravi RRP in program priprave RRP sprejme razvojni svet regije (v katerem imajo občine svoje predstavnike).

Vsi 3 razvojni sveti, v katerih sodeluje 6 občin, vključenih v revizijo, je sprejelo sklep o pripravi RRP. Občine so sodelovale v procesu priprave RRP na več načinov, in sicer:

- prek predstavnikov občin v razvojnem svetu regije in svetu regije,
- s predlogi projektov za uvrstitev v RRP,
- s sodelovanjem na raznih delavnicah, ki so bile organizirane v procesu priprave RRP,
- s sodelovanjem v delovnih skupinah in v odborih.

Vse 3 relevantne razvojne institucije s statusom RRA (razvojna institucija PRC, razvojna institucija RC Novo mesto in razvojna institucija Zeleni kras) so povabile razvojne partnerje (tudi občine), da podajo predloge projektov:

- razvojna institucija PRC je objavila javni poziv,
- razvojna institucija Zeleni kras je pozvala razvojne partnerje k identifikaciji nabora predlogov,
- razvojna institucija RC Novo mesto je pozvala razvojne partnerje k izpolnitvi obrazca za evidentiranje projektov.

⁷⁷ Za potrebe revizije v tej točki poročila, ko obravnavamo le predloge projektov, kot regijski projekt razumemo projekt, za katerega je iz predstavitve projekta razvidno, da bo vplival na pomemben del razvojne regije. Drugačnja in podrobnejša delitev projektov na regijske, območne in lokalne je obrazložena in uporabljena v točki 2.2.4 tega poročila.

Vseh 6 občin, vključenih v revizijo, je podalo svoje predloge projektov (priloga 3 tega poročila), in sicer:

- Občina Tolmin je predlagala regijske projekte in tudi med-regijski projekt na območju Triglavskega narodnega parka⁷⁸;
- Občina Idrija je pri podaji predlogov izhajala iz lastnih potreb in tako večinoma predlagala lokalne projekte, ki pa bi jih bilo mogoče razširiti tudi na ostale občine v razvojni regiji;
- Občina Postojna je predlagala tako regijske projekte, katerih izvedba bi večinoma potekala v Občini Postojna kot središču razvojne regije (izobraževalni centri), kot tudi druge regijske projekte s področja okolja, gospodarstva in infrastrukture;
- Občina Ilirska Bistrica je pri podaji predlogov izhajala iz lastnih potreb in večinoma predlagala lokalne projekte, ki pa bi jih bilo mogoče razširiti tudi na ostale občine v razvojni regiji;
- Mestna občina Novo mesto je predlagala tako regijske projekte, katerih izvedba bi večinoma potekala v Mestni občini Novo mesto kot središču razvojne regije, kot tudi druge regijske in lokalne projekte;
- Občina Ribnica je pri podaji predlogov izhajala iz lastnih potreb in tako večinoma predlagala lokalne projekte, ki pa bi jih bilo mogoče razširiti tudi na ostale občine v razvojni regiji.

Razvidno je, da so občine pri podajanju predlogov projektov za RRP izhajale iz lastnih potreb, saj so večinoma predlagale lokalne projekte, ki pa bi jih bilo mogoče povezati z istovrstnimi projekti drugih občin. Med predlaganimi projekti nismo zasledili, da bi posamezna občina predlagala projekt, ki bi se izvajal le v drugih občinah. Večina predlaganih projektov občin v izhodišču ni bila predstavljena kot zaključeni regijski projekti, ampak bi taki lahko postali, če bi se povezali z istovrstnimi projekti drugih občin v razvojni regiji. Predlagani projekti, ki pa so že v izhodišču imeli regionalni vpliv, so bili s področja okolja, prometa in turizma. Občina Postojna in Mestna občina Novo mesto, ki sta neformalni regijski središči, sta predlagali tudi projekte različnih regijskih centrov, ki bi se izvajali v teh 2 občinah.

Projekti, navedeni v RRP, so rezultat združevanja predlogov projektov, ki so jih vodile RRA (celostni pregled projektov vseh razvojnih regij je podan v točki 2.1.3 tega poročila, oceno projektov, ki so jih sofinancirale revidirane občine, pa podajamo v točki 2.2.5 tega poročila). Po uskladitvi vsebine RRP so jih razvojni sveti regij in sveti regij potrdili. Razvojni svet regije Severne Primorske in svet te regije sta RRP podprla s soglasjem vseh prisotnih predstavnikov, tudi Občine Tolmin in Občine Idrija. Razvojni svet Primorsko-notranjske regije in svet te regije sta RRP potrdila z vsemi glasovi prisotnih članov. Predstavnikov Občine Postojna in Občine Ilirska Bistrica na seji sveta regije, na kateri so potrjevali RRP, ni bilo. Razvojni svet regije Jugovzhodna Slovenija in svet te regije sta RRP potrdila z vsemi glasovi prisotnih članov. Na obeh sejah svetov je bil prisoten predstavnik Mestne občine Novo mesto, predstavnik Občine Ribnica ni bil prisoten. Občine, vključene v revizijo, so se odločile, da bo v obeh odločevalskih organih razvojne regije, torej tudi razvojnem svetu regije, predstavnik občine župan.

Povzamemo lahko, da:

- vsi RRP so bili sprejeti na sejah razvojnih svetov regij in svetov regij,
- na sejah nihče od prisotnih članov ni glasoval proti sprejetju RRP,
- na sejah niso bili vedno prisotni predstavniki vseh občin,
- župani so na različnih sejah (razvojnega sveta regije in sveta regije) 2-krat glasovali o isti zadevi.

⁷⁸ Občina je glede projekta Integrirani pristop k izvajanju celovitega projekta na območju Triglavskega narodnega parka izpostavila, da je bil v RRP uvrščen tako v Goriški kot tudi Gorenjski razvojni regiji. Vendar kljub opozorilom in pobudam iz lokalne in regionalne ravni država po 8 letih veljavnosti Zakona o Triglavskem narodnem parku (Uradni list RS, št. 52/10, 60/17) ni zagotovila sredstev.

V nadaljevanju prikazujemo, kako so občine, vključene v revizijo, spremljale izvajanje RRP. Uredba o RRP v 20. členu določa, da je za spremljanje izvajanja RRP odgovoren razvojni svet regije, ki sprejema letna in končno poročilo o izvajanju RRP⁷⁹, ki jih pripravi RRA. Obravnavali smo letna poročila za leti 2015 in 2016. Vse 3 regije so pripravile letna poročila o izvajanju RRP za leti 2015 in 2016, v katerih je predstavljeno, kako poteka izvajanje RRP, in težave, ki se pri tem pojavljajo. Iz zapisnikov sej vseh 3 razvojnih svetov regij je razvidno, da so sprejeli letna poročila o izvajanju RRP za leti 2015 in 2016. Predstavniki oziroma župani občin, vključenih v revizijo, so sodelovali na sejah razvojnih svetov regij in svetov regij.

Uredba o RRP v 22. členu določa, da morajo letna in končno poročilo o izvajanju RRP med drugim vključevati povzetek pomembnih težav pri izvajanju RRP in sprejete ukrepe za njihovo odpravo. V letnih poročilih o izvajanju RRP posameznih razvojnih regij smo preverili, katere težave pri izvajanju RRP so izpostavile razvojne regije. V nadaljevanju iz omenjenih letnih poročil za vse 3 razvojne regije skupaj povzemamo stališča vseh 3 razvojnih regij o težavah pri pripravi in izvajanju RRP:

- slabša odzivnost predstavnikov gospodarstva v razvojni regiji zaradi slabe realizacije regijskih projektov v predhodnih regionalnih programih, prekratki roki za pripravo RRP in težave zaradi dejstva, da so se RRP pripravljali brez znanega finančnega okvira posameznih ukrepov na nacionalni in medresorski ravni;
- pozno objavljeni javni razpisi iz perspektive 2014–2020, na katere bi se lahko prijavljale občine ter tudi podjetja in drugi razvojni partnerji;
- nejasno definirani pogoji sofinanciranja, vsebine in vrste javnih razpisov v novem programskem obdobju ter premalo finančnih sredstev za izvedbo regijskih projektov;
- predolg postopek od priprave osnutkov DRR z naborom ocenjenih in potrjenih ključnih regijskih projektov na ravni razvojne regije do končne odločitve o podpori projektov in uvrstitve projektov v končni DRR, s čemer je vprašljiva tudi izvedba projekta v predvidenem časovnem okviru;
- odsotnost navodil in sogovornikov na pristojnih ministrstvih tako, da bi se lahko čim prej začel teritorialni dialog za realizacijo neposrednih potrditev projektov;
- predlogi projektov razvojnih regij sicer podpirajo temeljne vsebinske usmeritve, načrtane v operativnem programu, vendar imajo razvojne regije potrebe tudi na področjih, ki ne sovpadajo s prednostnimi naložbami iz operativnega programa;
- posamezna ministrstva prijavitelje usmerjajo v kandidiranje na javne razpise, ki samo v manjšem deležu rešujejo razvojno problematiko razvojnih regij;
- težave v zvezi s spremljanjem izvajanja RRP, ker RRA nimajo realnih vzvodov, s katerimi bi od prijaviteljev projektov lahko zahtevale informacijo o prijavljanju na različne razpise in realizaciji njihovih projektov.

Razvojne regije so kot najpomembnejše težave pri izvajanju RRP navajale izključno aktivnosti državnih organov, ki po njihovem mnenju niso bile ustrezne.

Letna in končno poročilo o izvajanju RRP morajo v skladu z 22. členom uredbe o RRP, poleg povzetka pomembnih težav pri izvajanju RRP, vsebovati tudi:

- kratek prikaz sprememb, ki so pomembne za izvajanje RRP, ter njihov vpliv na doseganje ciljev RRP,
- napredek pri doseganju kvantificiranih ciljev z uporabo fizičnih in finančnih kazalnikov,
- dosežene učinke po izvedbi posameznih ukrepov in projektov.

⁷⁹ Končno poročilo o izvajanju RRP se predloži MGRT v 6 mesecih po poteku programskega obdobja (23. člen uredbe o RRP).

V letnih poročilih o izvajanju RRP za leti 2015 in 2016 so razvojne regije v okviru kratkega prikaza sprememb, ki so pomembne za izvajanje RRP, ter njihovega vpliva na doseganje ciljev RRP izpostavile, da so pripravile osnutke DRR, ki so jih posredovale na MGRT, s čimer so bili zagotovljeni pogoji za začetek teritorialnega dialoga za sklenitev DRR. Nadalje so glede sprememb, ki so vplivale na izvajanje RRP, predstavile dodatno usklajevanje z MGRT in izpostavile, da DRR niso bili sklenjeni v prvotno predvidenih rokih, hkrati pa tudi ni bilo objavljenih razpisov, na katere bi se lahko prijavi s projekti oziroma je bilo teh premalo.

Glede napredka so razvojne regije v letnih poročilih za leto 2016 zaključile, da glede na to, da DRR do konca leta 2016 še niso bili podpisani, in glede na pozno objavljene javne razpise oziroma premalo objavljenih javnih razpisov, je bilo leto 2016 še vedno le pripravljeno obdobje in zato ni bilo mogoče ocenjevati napredka pri doseganju kvantificiranih ciljev in tudi ne doseženih učinkov po izvedbi posameznih ukrepov in projektov.

V skladu s prvim odstavkom 15. člena ZSRR-2 se RRP uresničuje z DRR, ki ga skleneta ministrstvo in razvojni svet regije in velja do izteka obdobja trajanja vključenih projektov ali nadomestitve z novim DRR. Ob upoštevanju, da so bili prvi DRR sklenjeni v obdobju od oktobra do decembra 2017 in glede na malo objavljenih javnih razpisov smo ugotovili, da razvojne regije v letnih poročilih o izvajanju RRP niso mogle ocenjevati napredka pri doseganju kvantificiranih ciljev in tudi ne doseženih učinkov po izvedbi posameznih ukrepov in projektov, saj proces še ni bil v primerni fazi. V letnih poročilih o izvajanju RRP so razvojne regije lahko prikazale le spremembe, ki so pomembne za izvajanje RRP, ter njihov vpliv na doseganje ciljev RRP in predstavile povzetek pomembnih težav pri izvajanju RRP, kar so vse 3 razvojne regije v letnih poročilih o izvajanju RRP tudi predstavile.

Ugotovili smo, da so občine sodelovale pri načrtovanju in spremljanju izvajanja RRP, in sicer:

- s sodelovanjem v procesu priprave RRP (sodelovanje na delavnicah, delovnih skupinah in v odborih, dajanje predlogov na osnutek RRP, predlaganje predlogov projektov za uvrstitev v RRP),
- s sodelovanjem županov, kot predstavnikov občin, na sejah razvojnega sveta regije in sveta regije (kjer so sprejemali predlog priprave RRP, osnutek RRP, končni RRP, letna poročila o izvajanju RRP).

Predlogi projektov posameznih občin za uvrstitev v RRP v prvi vrsti izhajajo iz potreb občine predlagateljice in ne širšega vidika skladnega razvoja razvojne regije. Občine Idrija, Ilirska Bistrica in Ribnica so večinoma predlagale lokalne projekte, ki bi jih lahko povezali z istovrstnimi projekti sosednjih občin in bi tako postali regijski. Občine Tolmin, Postojna in Novo mesto pa so že v izhodišču za RRP predlagale tudi regijske projekte, ki pa bi se večinoma izvajali v občinah predlagateljicah.

Nizka medsebojna usklajenost občin posamezne razvojne regije glede predlogov projektov, ki smo jo zaznali, je po naši oceni tudi posledica različne stopnje razvitosti občin in s tem različnih prioritet, ki jih imajo posamezne občine znotraj razvojne regije. Občine poudarjajo, da težko sodelujejo s projekti na področjih, kjer je stopnja razvitosti občin različna (povezava s točko 2.2.1 tega poročila). Večinoma so bili predlagani lokalni projekti, ki bi se lahko razširili v regionalne. Predlagani projekti lahko vplivajo tudi na povečanje skladnosti znotraj razvojne regije, niso pa občine podajale predlogov projektov, ki bi se izvajali le v drugih občinah razvojne regije.

2.2.3 Usmerjanje in nadziranje razvojnih institucij

Preverili smo, ali so občine:

- usmerjale delovanje razvojnih institucij v smeri regionalnega in skladnega razvoja razvojne regije; pri tem kot regionalno delovanje razvojne institucije razumemo, da se aktivnosti razvojne institucije večinoma nanašajo na celotno območje razvojne regije oziroma območja, ki ga pokriva razvojna institucija, kot skladno delovanje pa, da so aktivnosti razvojne institucije usmerjene v zmanjševanje razvojnih razlik znotraj razvojne regije oziroma območja, ki ga pokriva razvojna institucija⁸⁰;
- izvajale nadzor nad poslovanjem razvojnih institucij, katerih soustanoviteljice so; pri tem za izvajanje nadzora razumemo predvsem sodelovanje predstavnikov občin v organih, ki imajo nadzorne funkcije pri delovanju razvojnih institucij;
- skrbale, da se naloge razvojnih institucij ne podvajajo; pri tem s podvajanjem nalog razumemo, da občine hkrati več razvojnim institucijam, ki pokrivajo isto geografsko območje, financirajo izvajanje enakih nalog, kot so na primer splošne razvojne naloge ali programi izobraževanja.

2.2.3.1 Usmerjanje delovanja razvojnih institucij

Preveritev, ali so občine usmerjale delovanje razvojnih institucij v regionalne aktivnosti in aktivnosti, ki povečujejo skladnost znotraj razvojne regije, smo izvedli s pregledom naslednjih vsebin:

- *namen ustanovitve* razvojnih institucij: iz ustanovitvenih dokumentov bi morale biti razvidno, da je osnovni namen razvojne institucije izvajanje regionalnih razvojnih aktivnosti, saj je s tem bolje zagotovljeno, da se tovrstne vsebine prednostno izvajajo, kot v primerih, ko je to le ena od dejavnosti razvojne institucije;
- *lastniška struktura* razvojnih institucij: v lastniški strukturi bi se morale odražati celotno razvojno območje, ki ga razvojna institucija pokriva, saj so tako ustrezno zastopani interesi celotnega območja;
- *letni programi in poročila* razvojnih institucij: programi in poročila bi se morali nanašati na razvojne aktivnosti na celotnem območju, ki ga pokriva razvojna institucija, ter
- *virji financiranja* razvojnih institucij: virji financiranja bi morali prihajati s celotnega območja, ki ga razvojna institucija pokriva.

2.2.3.1.1 Namen ustanovitve

V tabeli 12 prikazujemo občine, njihove razvojne institucije in namen ustanovitve oziroma delovanja razvojne institucije.

⁸⁰ ZSRR-2 sicer omenja skladen razvoj vseh območij v razvojni regiji samo pri DRR, in sicer v drugem odstavku 15. člena, v katerem določa, da se pri pripravi DRR upošteva načelo skladnega razvoja vseh območij v razvojni regiji.

Tabela 12: Občine, njihove razvojne institucije, status in namen ustanovitve razvojne institucije

Občina	Razvojna institucija	Status	Namen ustanovitve
Tolmin	PRC	RRA nosilna institucija	Razvojna institucija PRC je ustanovljena z namenom skrbeti za skladen in pospešen družbenoekonomski in gospodarski razvoj občin Bovec, Kobarid in Tolmin.
Idrija	Idrijsko-cerkljanska razvojna agencija, d. o. o. Idrija ¹⁾	sodelujoča institucija ²⁾ in območna razvojna institucija	Razvojna institucija ICRA je ustanovljena z namenom skrbeti za izvajanje vsebinsko zaokroženih dejavnosti s področja pospeševanja podjetništva in razvoja lokalnega okolja v Idrijsko-cerkljanski regiji, za katere imajo ustanovitelji poseben interes.
Postojna	Zeleni kras	RRA	Razvojna institucija Zeleni kras je ustanovljena z namenom pospeševanja lokalnega in regionalnega razvoja na gospodarskem, socialnem, prostorskem in okoljskem področju.
Ilirska Bistrica	/	/	/
Novo mesto	RC Novo mesto	RRA	Razvojna institucija RC Novo mesto je ustanovljena z namenom izvajanja nekaterih vsebinsko zaokroženih dejavnosti s področja pospeševanja podjetništva, za katere imajo ustanovitelji poseben interes in opravljanja nalog spodbujanja regionalnega razvoja ter drugih nalog v okviru svoje dejavnosti.
Ribnica	Razvojni center Kočevje Ribnica, d. o. o., družba za razvoj in svetovanje ³⁾	območna razvojna institucija	Območna razvojna institucija RC Kočevje Ribnica je ustanovljena kot nepridobitna družba za pospeševanje razvoja gospodarstva, malega gospodarstva, skladnega regionalnega razvoja in ostalih dejavnosti, za katere imajo ustanovitelji poseben interes.

Opombe: ¹⁾ V nadaljevanju: razvojna institucija ICRA.

²⁾ V evidenco RRA je vpisana kot sodelujoča institucija za opravljanje splošnih razvojnih nalog.

³⁾ V nadaljevanju: območna razvojna institucija RC Kočevje Ribnica.

Viri: odločbe v vpisu v evidenco regionalnih razvojnih agencij, družbene pogodbe in akti o ustanovitvi razvojnih institucij.

Izvajanje nalog RRA ali območne razvojne institucije na območju, ki ga razvojna institucija pokriva, ni bil prvotni ali izključni namen ustanovitve obravnavanih razvojnih institucij, je pa izvajanje teh nalog sedaj ena od njihovih osnovnih dejavnosti. Razvojne dejavnosti so v obravnavanih institucijah poleg regionalnega razvoja v smislu ZSRR-2 v vseh primerih večinoma usmerjene v sodelovanje na podjetniško-gospodarskem področju. Občina Ilirska Bistrica ni (so)ustanoviteljica pa tudi ne (so)lastnica razvojne institucije.

2.2.3.1.2 Lastniška struktura

V tabeli 13 prikazujemo lastniške deleže, ki jih imajo občine, vključene v revizijo, v razvojnih institucijah.

Tabela 13: Lastniški deleži občin v razvojnih institucijah

Občina	Razvojna institucija	Lastniški delež v odstotkih
Tolmin	PRC	33,3
Idrija	ICRA	50
Postojna	Zeleni kras	17,4
Ilirska Bistrica	/	/
Novo mesto	RC Novo mesto	50,4
Ribnica	RC Kočevje Ribnica	20

Viri: družbene pogodbe in akti o ustanovitvi razvojnih institucij.

Občina Ilirska Bistrica nima deleža v razvojni instituciji s statusom RRA ali drugi območni razvojni instituciji. 3 občine od 6 imajo od 17,4-odstotni do 33,3-odstotni delež v razvojni instituciji s statusom RRA ali območni razvojni instituciji. Občina Idrija je skupaj z Občino Cerkljo soustanoviteljica razvojne institucije ICRA, vsaka ima 50-odstotni delež. Mestna občina Novo mesto ima večinski delež v razvojni instituciji RC Novo mesto.

V tabeli 14 za razvojne institucije s statusom RRA prikazujemo število občin, ki so solastnice razvojne institucije, in število občin, ki jih ta razvojna institucija pokriva.

Tabela 14: Število občin, ki so solastnice razvojne institucije, in število občin razvojne regije, ki jih pokriva RRA

Razvojna regija	Razvojna institucija s statusom RRA	Število občin, ki so solastnice razvojne institucije ¹⁾	Število občin razvojne regije, ki jih pokriva RRA
Goriška	PRC	3 ²⁾	13
Primorsko-notranjska	Zeleni kras	6 ³⁾	6
Jugovzhodna Slovenija	RC Novo mesto	8 ⁴⁾	21

Opombe: ¹⁾ Deleži občin so prikazani v prilogi 4 tega poročila.

²⁾ Solastnice so le občine sub-regije Posočje (občine Bovec, Idrija in Tolmin). Sub-regijo praviloma pokriva ena območna razvojna institucija.

³⁾ Solastnica je tudi občina Logatec, ki ni del te razvojne regije, ni pa njena solastnica Občina Ilirska Bistrica.

⁴⁾ Solastnice so le občine sub-regije Dolenjska, ne pa občine sub-regij Belokranjska in Kočevsko-Ribniška.

Vir: spletne strani AJ PES: [URL: <https://www.ajpes.si/>] in MGRT: [URL: <http://www.mgrt.gov.si/>], 15. 3. 2019.

Iz tabel 13 in 14 ter priloge 4 tega poročila je razvidno, da v dveh primerih lastniška struktura razvojne institucije s statusom RRA ne odraža območja, ki ga pokriva RRA. V primeru razvojnih regij Jugovzhodna Slovenija in Primorsko-notranjska lastniška struktura občin ne odraža območja, ki ga kot RRA pokriva razvojna institucija, saj Občina Ilirska Bistrica nima deleža v razvojni instituciji Zeleni Kras, prav tako Občina Ribnica nima deleža v razvojni instituciji RC Novo mesto. Tako občini Ilirska Bistrica in Ribnica ne moreta vplivati na letni program dela in letno poročilo ter prek teh dokumentov na način dela razvojne institucije, ki za njihovo občino opravlja naloge RRA, lahko pa spremljata izvajanje splošnih nalog RRA na podlagi pogodb, ki jih občine sklenejo z RRA.

V razvojni instituciji RC Novo mesto ima Mestna občina Novo mesto večinski delež in s tem večinski vpliv na delovanje RC Novo Mesto. V Goriški razvojni regiji pa 4 razvojne institucije, v katerih imajo posamezne občine lastniški delež⁸¹, opravljajo splošne razvojne naloge v regiji.

2.2.3.1.3 Letni programi dela in poročila

Pregledali smo letne programe dela in poročila za leti 2016 in 2017 razvojnih institucij s statusom RRA in območnih razvojnih institucij. V letnih programih dela oziroma v letnih poročilih obravnavanih razvojnih institucij je navedeno, da so razvojne institucije⁸²:

- opravljale splošne razvojne naloge na regionalni ravni iz 18. člena ZSRR-2,
- izvajale druge razvojne naloge države, ki se na regionalni ravni opravljajo v javnem interesu iz 19. člena ZSRR-2,
- nudile administrativno podporo svetu regije in razvojnemu svetu regije ter vodile odbore,
- pripravljale poročila (končno poročilo o izvajanju RRP 2007–2013, letna poročila o izvajanju RRP),
- pripravljale prijave projektov na razpise, izvajale projekte, svetovale in nudile pomoč pri projektih,
- sodelovale z občinami, podjetji in drugimi razvojnimi partnerji v razvojni regiji.

V letnih programih dela oziroma letnih poročilih je navedeno, da so razvojne institucije opravljale tudi naloge, ki imajo značaj regionalnosti, saj so naloge, ki so jih izvajale, vključevale območje celotne razvojne regije. Nismo pa zaznali, da bi se vsebine dela razvojnih institucij neposredno nanašale na aktivnosti zmanjševanja razvojnih razlik znotraj razvojne regije, saj tovrstne vsebine v omenjenih poročilih niso navedene. Vendar pa je iz letnih poročil razvojnih institucij razvidno, da so izvajale tudi regijske projekte, kot so na primer štipendijske sheme, garancijske sheme, projekt večgeneracijskih centrov, za katere pa lahko sklepamo, da imajo večji učinek na slabše razvita območja v razvojni regiji in torej posredno prispevajo k skladnemu razvoju razvojne regije.

⁸¹ Vsaka občina v razvojni regiji ima lastniški delež v 1 izmed 4 razvojnih institucij; občine Kobarid (1/3 lastniškega deleža), Tolmin (1/3 lastniškega deleža) in Bovec (1/3 lastniškega deleža) so soustanoviteljice razvojne institucije PRC; občini Idrija (50-odstotni lastniški delež) in Cerklje (50-odstotni lastniški delež) sta soustanoviteljici razvojne institucije ICRA; občine Nova Gorica (19,1-odstotni lastniški delež), Šempeter - Vrtojba (19,1-odstotni lastniški delež), Brda (12,4-odstotni lastniški delež), Kanal ob Soči (12,4-odstotni lastniški delež), Miren – Kostanjevica (12,4-odstotni lastniški delež) in Renče - Vogrsko (12,4-odstotni lastniški delež) so soustanoviteljice RRA severne primorske Regijske razvojne agencije, d. o. o. ter občini Ajdovščina (33,3-odstotni lastniški delež) in Vipava (33,3-odstotni lastniški delež) sta soustanoviteljici Razvojne agencije ROD Ajdovščina.

⁸² Naloge iz prve, tretje in četrte alineje so opravljale samo razvojne institucije s statusom RRA.

Iz zapisnikov sej skupščine oziroma sveta RRA izhaja, da so se občine, vključene v revizijo (razen Občine Ilirska Bistrica), kot soustanoviteljice razvojnih institucij na skupščini oziroma svetu RRA seznanimi z letnim programom in letnim poročilom oziroma jih z glasovanjem sprejele in potrdile.

Glede morebitnih predlogov in navodil za delo, ki jih občine dajejo razvojnim institucijam, katerih soustanoviteljice so, smo ugotovili, da je Mestna občina Novo mesto na skupščinah dajala navodila glede vsebine letnega programa dela razvojne institucije (podala je predloge projektov in aktivnosti) in tako usmerjala delo razvojne institucije, katere soustanoviteljica je, ostale občine pa na skupščinah oziroma svetih tovrstnih navodil niso dajale.

Pojasnilo Občine Tolmin

Sodelovanje z razvojno agencijo se kaže v vsakodnevem delu, usklajevanju vsebin in projektov, ki so nato vključeni v temeljne razvojne in izvedbene dokumente razvojne regije (RRP in DRR).

Pojasnilo Občine Tolmin in Občine Idrija

Občini sodelujeta pri pripravi programa dela in letnega poročila o delu nosilne institucije – RRA in sodelujočih institucij, ki jih potrdi svet regije, na katerem lahko župani predlagajo dopolnitve.

Iz predloženega delovnega gradiva Mestne občine Novo mesto izhaja, da samo Mestna občina Novo mesto usmerja delo razvojne institucije, katere soustanoviteljica je, pri pripravi letnega programa dela pred njegovim sprejemanjem na skupščini.

V tabeli 15 povzemamo še mnenja občin o obsegu in zadovoljstvu sodelovanja z razvojnimi institucijami.

Tabela 15: Mnenja občin o sodelovanju z razvojno institucijo

Občina	Sodelovanje z razvojno institucijo	Ali je zadovoljna s sodelovanjem z razvojno institucijo?
Tolmin	Veliko sodeluje z RRA	Da
Idrija	Veliko sodeluje z ORI	Da
Postojna	Malo sodeluje z RRA	Ne
Ilirska Bistrica	Malo sodeluje z RRA	Da
Novo mesto	Veliko sodeluje z RRA	Da
Ribnica	Malo sodeluje z RRA in veliko z ORI	Ne (RRA) in Da (ORI)

Vir: podatki občin.

Občine, vključene v revizijo, so sodelovale z razvojnimi institucijami in večinoma so s sodelovanjem zadovoljne. Manjši je bil obseg sodelovanja in skupnih projektov v Primorsko-notranjski razvojni regiji (Občina Postojna in Občina Ilirska Bistrica z razvojno institucijo Zeleni kras), kjer je Občina Postojna izpostavila, da s sodelovanjem ni povsem zadovoljna. Obenem je navedla, da ji sodelovanje z RRA

predstavlja finančno breme, da ji bolj koristi neposredno sodelovanje in povezovanje z občinami in da je sodelovanje z RRA oteženo tudi zato, ker RRA nima sedeža v Postojni ampak v Pivki⁸³. Občina Postojna sicer na razvojnem področju veliko sodeluje z občinsko organizacijo Zavod znanje Postojna, javni zavod (v nadaljevanju: Zavod znanje), katerega ustanoviteljica je Občina Postojna. Tudi Občina Ribnica je izpostavila, da bi želela, da razvojna institucija s statusom RRA v večji meri upošteva predloge Občine Ribnica in da s sodelovanjem ni povsem zadovoljna.

2.2.3.1.4 Viri financiranja

Občine, vključene v revizijo, za razvojne institucije (skupaj za sofinanciranje splošnih nalog, za delovanje institucije in za izvedbo projektov) namenijo v povprečju 0,5 odstotka svojih odhodkov (prikazano v tabeli 22 v točki 2.2.4 tega poročila). Podrobneje celotno financiranje razvojnih institucij in delež financiranja s strani občin prikazujemo v tabelah od 16 do 18, v katerih prikazujemo tudi finančne deleže drugih deležnikov.

V tabeli 16 so za Goriško razvojno regijo predstavljena povprečna letna sredstva, ki sta jih razvojni instituciji PRC in ICRA pridobili v letih od 2014 do 2017.

Tabela 16: Viri financiranja razvojnih institucij PRC in ICRA – povprečni letni zneski za obdobje 2014–2017

Razvojna institucija/ Vir financiranja	PRC		ICRA	
	Povprečen letni znesek v evrih	Povprečen delež v odstotkih	Povprečen letni znesek v evrih	Povprečen delež v odstotkih
Občina Tolmin	131.940	14,2	638	0,2
Občina Idrija	11.139	1,2	126.155	35,6
Ostale občine	159.594	17,2	75.368	21,2
Državni proračun	165.457	17,8	73.458	20,7
Drugi javni viri/skladi	427.534	46,0	79.008	22,3
Zasebni viri	34.043	3,6	0	0,0
Skupaj	929.707	100	354.627	100

Vir: podatki občin.

Občina Tolmin je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 zagotavljala povprečno 14 odstotkov finančnih virov razvojne institucije PRC, Občina Idrija pa razvojni instituciji ICRA 36 odstotkov njenih skupnih finančnih virov, kar je bil za razvojno institucijo ICRA najpomembnejši finančni vir. Najpomembnejši finančni vir za razvojno institucijo PRC so predstavljali drugi javni viri oziroma skladi, in sicer 46 odstotkov.

⁸³ Kot primer težav pri sodelovanju z RRA zaradi tega, ker nima sedeža v Postojni, je Občina Postojna navedla, da se podjetniki glede poslovnega svetovanja obračajo na Občino Postojna ali na občinsko organizacijo Zavod znanje, ne pa na RRA, kljub temu da RRA nudi podporne storitve za podjetnike.

V tabeli 17 so za Primorsko-notranjsko razvojno regijo predstavljena povprečna letna sredstva, ki jih je razvojna institucija pridobila v letih od 2014 do 2017.

Tabela 17: Viri financiranja razvojne institucije Primorsko-notranjske razvojne regije – povprečni letni zneski za obdobje 2014–2017

Razvojna institucija/ Vir financiranja	Zeleni kras	
	Povprečen letni znesek v evrih	Povprečen delež v odstotkih
Občina Postojna	43.487	7,9
Občina Ilirska Bistrica	41.953	7,7
Ostale občine	84.470	15,4
Državni proračun	98.942	18,1
Drugi javni viri/skladi	242.053	44,2
Zasebni viri	36.316	6,7
Skupaj	547.221	100

Vir: podatki občin.

Občina Postojna je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 zagotavljala povprečno 8 odstotkov finančnih virov razvojne institucije Zeleni kras, prav tako tudi Občina Ilirska Bistrica. Najpomembnejši finančni vir za razvojno institucijo Zeleni kras so predstavljali drugi javni viri oziroma skladi, in sicer 44 odstotkov.

V tabeli 18 so za razvojno regijo Jugovzhodna Slovenija predstavljena povprečna letna sredstva, ki sta jih razvojni instituciji pridobili v letih od 2014 do 2017.

Tabela 18: Viri financiranja razvojnih institucij razvojne regije Jugovzhodna Slovenija, povprečni letni zneski za obdobje 2014–2017

Razvojna institucija/ Vir financiranja	RC Novo mesto		RC Kočevje Ribnica	
	Povprečen letni znesek v evrih	Povprečen delež v odstotkih	Povprečen letni znesek v evrih	Povprečen delež v odstotkih
Mestna občina Novo mesto	120.117	13,2	0	0
Občina Ribnica	9.246	1,0	21.840	9,6
Ostale občine	278.305	30,5	52.024	22,9
Državni proračun	321.064	35,2	65.683	28,9
Drugi javni viri/skladi	30.718	3,4	87.419	38,6
Zasebni viri	152.779	16,7	0	0
Skupaj	912.229	100	226.966	100

Vir: podatki občin.

Mestna občina Novo mesto je v obdobju od leta 2014 do leta 2017 zagotavljala povprečno 13 odstotkov finančnih virov razvojne institucije RC Novo mesto, Občina Ribnica pa območni razvojni instituciji RC Kočevje Ribnica 10 odstotkov vseh njenih finančnih virov. Najpomembnejši finančni vir za razvojno institucijo RC Novo mesto so predstavljala sredstva državnega proračuna, in sicer 35 odstotkov, za območno razvojno institucijo RC Kočevje Ribnica pa drugi javni viri oziroma skladi, in sicer 39 odstotkov.

Na podlagi podatkov, predstavljenih v zgornjih tabelah, izpostavljamo:

- da so predstavljali občinski viri od 30 do 60 odstotkov vseh virov financiranja posamezne razvojne institucije,
- da je predstavljal državni proračun od 20 do 35 odstotkov vseh virov financiranja posamezne razvojne institucije,
- da so drugi javni viri oziroma skladi predstavljali od 30 do 50 odstotkov vseh virov financiranja posamezne razvojne institucije,
- da so zasebni viri predstavljali do 20 odstotkov vseh virov financiranja posamezne razvojne institucije,
- občine, ki namenjajo največ sredstev razvojnim institucijam, so Občina Tolmin, Občina Idrija in Mestna občina Novo mesto,
- občine, ki so soustanoviteljice razvojne institucije, namenjajo največ finančnih sredstev med občinami v razvojni regiji,
- vse občine, vključene v revizijo, in druge občine obravnavnih razvojnih regij so sofinancirale svojo razvojno institucijo.

Ugotovili smo, da so občine, vključene v revizijo, razen Občine Ilirska Bistrica, ki nima ustanoviteljskega oziroma lastniškega deleža v razvojni instituciji, posredno usmerjale razvojne institucije s potrjevanjem letnih programov dela in letnih poročil razvojnih institucij, niso pa neposredno usmerjale dela razvojnih institucij s podajanjem predlogov in navodil za delo na skupščinah oziroma svetih, razen Mestne občine Novo mesto, ki je pred sprejemanjem letnega programa dela, podala navodila glede vsebine letnega programa dela. Iz aktov o ustanovitvi razvojnih institucij je razvidno, da izvajanje nalog RRA ali območne razvojne institucije ni bil prvotni ali izključni namen ustanovitve obravnavanih razvojnih institucij. V vseh 3 primerih tudi lastniška struktura razvojne institucije s statusom RRA ne odraža popolnoma območja, ki ga pokriva RRA. Vse 3 razvojne institucije s statusom RRA so sofinancirale vse občine v razvojni regiji.

Lastništvo v razvojni instituciji je vplivalo na obseg sodelovanja občine z razvojno institucijo, kar je razvidno na primeru razvojne institucije RC Novo mesto, s katero je Mestna občina Novo mesto tudi veliko sodelovala, Občina Ribnica pa manj, saj v njej nima lastniškega deleža, ob tem pa meni, da RRA v premajhni meri upošteva njene predloge. Obseg sodelovanja je bil na splošno nižji v Primorsko-notranjski razvojni regiji (Občina Postojna in Občina Ilirska Bistrica), kar je po naši oceni posledica manjše pripadnosti občin razvojni regiji v trenutnem geografskem obsegu⁸⁴ in dejstva, da Občina Postojna na razvojnem področju veliko sodeluje z občinsko organizacijo Zavod znanje, Občina Ilirska Bistrica pa ni solastnica RRA. Občini Tolmin in Idrija sta usmerjali predvsem vsaka svojo območno razvojno institucijo.

Ob upoštevanju, da je iz vsebine posameznih dokumentov (letnih poročil) razvidno, da so razvojne institucije poročale o opravljenih nalogah, ki se nanašajo na celotno območje, ki ga pokrivajo, ter da so občine, ki so soustanoviteljice, potrdile omenjene dokumente in sofinancirale njihovo delovanje, Mestna občina Novo mesto pa je tudi neposredno usmerjala delo razvojne institucije, ter ob tem, da so občine tudi pojasnile, da so s sodelovanjem večinoma zadovoljne, ugotavljamo, da občine (razen Občine Postojna, ki s sodelovanjem ni povsem zadovoljna, in Občine Ilirska Bistrica, ki ni solastnica razvojne institucije) podpirajo delo razvojnih institucij, katerih solastnice so, in sicer tudi v smeri regionalnosti. Ne moremo pa potrditi, da občine usmerjajo delo razvojnih institucij v smeri skladnega razvoja oziroma v smeri zmanjševanja razlik znotraj razvojne regije, saj tovrstnih usmeritev v letnih programih dela nismo zasledili. Hkrati iz letnih poročil ne izhaja, da bi razvojne institucije poročale o opravljenih nalogah, ki bi se nanašale na skladni razvoj regije.

2.2.3.2 Nadzor nad poslovanjem razvojnih institucij

Preverili smo, kakšne oblike nadzora nad poslovanjem razvojnih institucij določajo predpisi in kako občine izvajajo njihove nadzorne aktivnosti.

Občine lahko izvajajo nadzor nad poslovanjem razvojnih institucij na podlagi:

- določil ZSRR-2, ki zadevajo delovanje razvojnih institucij s statusom RRA; šesti odstavek 20. člena ZSRR-2 med drugim določa, da nadzor nad opravljanjem nalog RRA izvajata svet regije in ministrstvo; ministrstvo opravlja nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela RRA ter izpolnjevanjem pogojev za status RRA; o izsledkih svojih ugotovitev ministrstvo obvesti svet regije; občine oziroma predstavniki občin pa izvajajo nadzor prek delovanja v razvojnem svetu regije in svetu regije;

⁸⁴ Občina Ilirska Bistrica je bila v preteklosti del Obalno-kraške razvojne regije.

- akta o ustanovitvi ali družbene pogodbe, ki izkazujeta ustanoviteljske oziroma lastniške pravice nad razvojno institucijo; Zakon o javnih financah⁸⁵ v 71. členu določa naloge upravljanja javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter uresničevanje pravic iz delnic in deležev na kapitalu pravnih oseb; od pravnoorganizacijske oblike razvojne institucije je odvisen način nadzora občine kot soustanoviteljice oziroma solastnika:
 - za javne zavode Zakon o zavodih⁸⁶ (v nadaljevanju: ZZ) v 30. členu med drugim določa, da svet zavoda sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte zavoda, sprejema programe dela in razvoja zavoda ter spremlja njihovo izvrševanje, določa finančni načrt in sprejema zaključni račun zavoda;
 - za družbo z omejeno odgovornostjo kot gospodarsko družbo ZGD-1 v 504. členu določa pravice družbenikov, in sicer da se pravice, ki jih imajo družbeniki pri upravljanju družbe, in način njihovega uresničevanja določijo z družbeno pogodbo, če zakon ne določa drugače;
- pogodb z razvojno institucijo za opravljanje posameznih storitev; za opravljanje splošnih in drugih nalog po 18. in 19. členu ZSRR-2 ter za druge aktivnosti občine, tako kot tudi ministrstvo, sklepajo z razvojnimi institucijami pogodbe, ki omogočajo nadzor nad izvedbo pogodbenih aktivnosti.

Občine razvojnih institucij na podlagi pogodb o financiranju splošnih nalog ne nadzirajo.

Pojasnilo občin

Pri nadzoru financiranja razvojnih institucij na podlagi pogodb o financiranju splošnih nalog se občine zanašajo na nadzor MGRT, saj ima to dolžnost o izsledkih svojih ugotovitev obvestiti svet regije (šesti odstavek 20. člena ZSRR-2).

Pojasnilo MGRT

MGRT celotnega poslovanja razvojnih institucij ne preverja, ampak preverja le njihovo poslovanje v delu, ki se nanaša na splošne naloge oziroma morebitne druge financirane naloge, za izvajanje katerih izberejo določeno razvojno institucijo.

Občine pa izvajajo nadzor nad poslovanjem razvojnih institucij tako, da s svojimi predstavniki sodelujejo v svetu zavoda ali na skupščini družbe in izvršujejo svoje pravice in obveznosti glede na delež predstavnikov oziroma glasovalnih pravic. Ti deleži so različni in s tem je tudi vpliv na poslovanje razvojnih institucij različen.

Občine soustanoviteljice nadzirajo poslovanje oziroma vplivajo na vodenje poslovne politike posamezne razvojne institucije glede na določbe v aktih o ustanovitvi oziroma družbenih pogodbah. V tabeli 19 prikazujemo pravnoorganizacijsko obliko razvojne institucije in organe izvajanja nadzora nad njihovim delovanjem.

⁸⁵ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

⁸⁶ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

Tabela 19: Oblike izvajanja nadzora občin nad razvojnimi institucijami

Občina	Razvojna institucija in pravnoorganizacijska oblika	Organ nadzora
Tolmin	PRC, javni zavod	svet zavoda
Idrija	ICRA, gospodarska družba	skupščina in programsko-razvojni svet
Postojna	Zeleni kras, gospodarska družba	skupščina, nadzorni svet in programski svet
Ilirska Bistrica	/	/
Novo mesto	RC Novo mesto, gospodarska družba	skupščina
Ribnica	RC Kočevje Ribnica, gospodarska družba	skupščina

Viri: odloki o ustanovitvi in družbene pogodbe.

Občine so navedle, da nadzirajo poslovanje razvojnih institucij z udeležbo na skupščinah družbe oziroma svetu zavoda, in v okviru tega kot ključno aktivnost izpostavile potrjevanje letnega programa dela in letnega poročila:

- Občina Tolmin, ki je soustanoviteljica razvojne institucije PRC, je poudarila, da izvaja nadzor nad njenim delovanjem s seznanjanjem z letnim poročilom in poročilom o izvedbi vsakega projekta, ki ga sofinancira. Nadzorni odbor Občine Tolmin je v letu 2017 opravil nadzor nad poslovanjem razvojne institucije PRC v letih 2015 in 2016.
- Občina Idrija je poudarila, da izvaja nadzor nad delovanjem razvojne institucije ICRA prek Nadzornega odbora Občine Idrija, ki pregleda poslovanje ter predstavi poročilo na seji Občinskega sveta Občine Idrija. Razvojna institucija ICRA ima občasno tudi notranjo revizijo prek zunanjih revizorjev, delo razvojne institucije pa kontrolira tudi skupščina.
- Občina Postojna je poudarila, da je pri izvajanju nadzora sodelovala v organih upravljanja in nadzora v skladu z določili ustanovitvenega akta razvojne institucije Zeleni kras. Občina v sorazmerju s svojim solastniškim deležem sodeluje na skupščinah družbe ter ima svojega predstavnika tudi v nadzornem svetu. Občinski svet Občine Postojna se letno seznanja in obravnava letna poročila družbe ter potrjuje letni načrt upravljanja s kapitalskimi naložbami, na lastno pobudo pa je obravnaval tudi poročilo o delu družbe.
- Mestna občina Novo mesto je poudarila, da ima v razvojni instituciji RC Novo mesto z lastniškim deležem zagotovljeno tudi članstvo v skupščini, ki vsako leto obravnava poročilo družbe in plan dela. Tako občina izvaja nadzor nad delovanjem razvojne institucije.
- Občina Ribnica je poudarila, da župan sodeluje v skupščini območne razvojne institucije RC Kočevje Ribnica, kjer se z večino glasov potrjujejo projekti oziroma programi za posamezno obdobje. Občina nadzira območno razvojno institucijo tudi prek plana dela za posamezno leto (sredstva za posamezen namen se umestijo v predlog proračuna občine) ter prek poročil o izvedbi projektov. Občina je pojasnila, da ima nenehno zagotovljeno tudi možnost vpogleda v poslovanje družbe.
- Občina Ilirska Bistrica ni solastnik razvojne institucije, tako da lahko izvaja nadzor le v okviru sodelovanja v razvojnem svetu regije in svetu regije.

Iz navedb občin je razvidno še, da nobena občina glede nadzora razvojnih institucij ni izpostavila, da bi imela težave z nadziranjem, da bi zavrnila sprejem programa dela oziroma letnega poročila razvojne institucije ali da razvojna institucija ne bi opravila projekta oziroma naloge, ki ga je občina sofinancirala. Občine so navedle različne oblike nadzora, ki ga izvajajo nad razvojnimi institucijami (prek letnih programov, letnih poročil in poročila o izvedbi vsakega projekta, ki ga občina sofinancira, ter prek skupščine, nadzornega odbora, notranje revizije in zunanjih revizorjev).

Ugotovili smo, da občine, vključene v revizijo, nadzor poslovanja razvojnih institucij izvajajo skupaj z ostalimi ustanovitelji, pri čemer je glavna oblika nadzora sodelovanje pri potrjevanju letnega programa dela in letnega poročila. Vpliv in odgovornost posamezne občine pa je odvisna od deleža njenih glasovalnih pravic v posamezni razvojni instituciji. Občina Tolmin in Občina Ribnica pa nadzor nad poslovanjem razvojne institucije, katere soustanoviteljici sta, opravljata tudi prek poročil o izvedbi projektov.

2.2.3.3 Podvajanje nalog

Ker razvojne institucije s statusom RRA niso edine razvojne institucije v regijah, smo preverili, v kolikšni meri se njihovo delo lahko podvaja z drugimi razvojnimi institucijami in organizacijami. Razvojne institucije v razvojni regiji sicer v nobenem primeru ne pokrivajo povsem enakega geografskega področja, se pa območja, na katerih delujejo, med seboj prekrivajo, zato do določenih podvajanj pri delu lahko prihaja. Vse razvojne institucije, ne glede na geografsko območje in ne glede na status, namreč izvajajo podobne osnovne naloge:

- načrtovanje razvoja na svojem območju in povezovanje različnih akterjev na tem območju,
- zbiranje predlogov projektov, priprava projektov in pridobivanje finančnih virov,
- spremljanje stanja razvoja na območju,
- podajanje informacij in znanj ter pomoč drugim pri pripravi projektov.

Občine, vključene v revizijo, so soustanoviteljice največ 1 razvojne institucije, in sicer so 3 občine soustanoviteljice razvojne institucije s statusom RRA, 2 občini sta soustanoviteljici območne razvojne institucije, 1 občina pa ni ustanoviteljica nobene razvojne institucije. Navedeno prikazujemo v tabeli 20.

Tabela 20: Podatki o razvojnih institucijah, katerih soustanoviteljice so občine

Občina	Soustanoviteljica razvojne institucije s statusom RRA	Soustanoviteljica območne razvojne institucije
Tolmin	PRC	/
Idrija	/	ICRA
Postojna	Zeleni kras	/
Ilirska Bistrica	/	/
Novo mesto	RC Novo mesto	/
Ribnica	/	RC Kočevje Ribnica

Vir: podatki občin.

Občine največ sodelujejo s tisto razvojno institucijo, katere ustanoviteljice so, kar je razvidno tudi iz tabel od 15 do 18.

V Goriški razvojni regiji so si območne razvojne institucije s partnersko pogodbo razdelile splošne naloge RRA, ki jih določa ZSRR-2. Ocenjujemo, da je v tem primeru možnost podvajanja splošnih razvojnih nalog manjša kot v razvojnih regijah Jugovzhodna Slovenija in Primorsko-notranjska, kjer na istem območju delujejo tako regionalna razvojna institucija s statusom RRA (razvojna institucija RC Novo mesto oziroma razvojna institucija Zeleni kras) kot območna razvojna institucija (RC Kočevje Ribnica) oziroma občinska organizacija Zavod znanje, ki si med seboj nalog vsaj formalno (s sklenjeno pogodbo) niso razdelile⁸⁷.

Znak usklajevanja programov med razvojno institucijo s statusom RRA in območnimi razvojnimi institucijami ali drugimi organizacijami bi bila tudi vključitev območnih razvojnih programov, ki jih pripravijo območne ali druge razvojne organizacije, v RRP, kar predvideva tudi 5. člen uredbe o RRP. V tabeli 21 je prikazano, kateri RRP vsebujejo tudi območne razvojne programe.

Tabela 21: Vključevanje območnih razvojnih programov v RRP

Razvojna regija	Ali so v RRP vključeni območni razvojni programi?
Goriška	Ne
Primorsko-notranjska	Ne
Jugovzhodna Slovenija	Omenjeno je le, da so občine Metlika, Črnomelj, Semič, Kostel, Kočevje, Osilnica in Loški Potok vzpostavile Območno razvojno partnerstvo Pokolpje, v katerem se izvajajo posebni ukrepi razvojne podpore.

Viri: Regionalni razvojni program Severne Primorske (Goriške razvojne regije) 2014–2020, Regionalni razvojni program Primorsko-notranjske razvojne regije za obdobje 2014–2020 in Regionalni razvojni program za obdobje 2014–2020 v razvojni regiji Jugovzhodna Slovenija.

Le pri razvojni regiji Jugovzhodna Slovenija RRP vključuje območni razvojni program, ki sicer ne sledi območni razdelitvi regije na subregije (Osrednja Dolenjska, Kočevska in Bela krajina) in območne razvojne institucije, ampak se nanaša na posebne ukrepe podpore ob državni meji.

Ker v RRP ni izkazano usklajevanje razvojnih institucij v razvojnih regijah in ker si razvojne institucije splošnih razvojnih nalog med seboj niso razdelile (razen v primeru Goriške razvojne regije), občine niso ustrezno zmanjšale tveganja za podvajanje osnovnih oziroma splošnih razvojnih nalog (kot so na primer pridobivanje in spodbujanje projektnih idej, pomoč pri pripravi projektov in pomoč pri pridobivanju finančnih virov za izvedbo teh projektov).

⁸⁷ Občina Ribnica sofinancira splošne naloge delovanja 2 razvojnih institucij, saj mora v skladu z 18. členom ZSRR-2 financirati RRA – razvojno institucijo RC Novo mesto, financira pa tudi splošne naloge območne razvojne institucije RC Kočevje Ribnica, katere soustanoviteljica je. Tudi Občina Postojna mora v skladu z 18. členom ZSRR-2 financirati splošne naloge RRA – razvojne institucije Zeleni kras, financira pa tudi splošne naloge delovanja Zavoda znanje, ki deluje na področju kulture, izobraževanja, turizma in podjetništva.

Neposrednih podvajanj nalog za izvedbo konkretnih projektov pri relevantnih razvojnih institucijah znotraj posamezne razvojne regije nismo ugotovili. Ugotovili pa smo, da RRP ne vključujejo programov območnih razvojnih partnerstev oziroma njihovih institucij in drugih organizacij v razvojni regiji ter da razvojne institucije in druge organizacije v posamezni razvojni regiji niso imele medsebojno razdeljenih splošnih razvojnih nalog (razen v primeru Goriške razvojne regije). S tem ko občine organizacijam v razvojni regiji niso razdelile osnovnih oziroma splošnih razvojnih nalog, niso ustrezno zmanjšale tveganj za podvajanje splošnih nalog pri organizacijah, ki jih sofinancirajo občine (Občina Postojna in Občina Ribnica).

2.2.4 Financiranje razvojnih institucij

Preverili smo, kakšne postopke in podlage uporabljajo občine za financiranje razvojnih institucij. Občine bi morale za financiranje projektov in splošnih nalog razvojnih institucij uporabljati postopke, ki bi upoštevali načela učinkovitosti, preglednosti in enakih možnosti. Splošni postopek za uresničevanje tovrstnih načel je za področje izvajanja razvojnih nalog (kamor uvrščamo tudi financiranje razvojnih institucij) določen v 10. b poglavju ZJF, ki nosi naslov Sredstva proračuna za izvajanje prednostnih in razvojnih nalog, zlasti pa 106.i členu ZJF, ki določa, da mora biti za dodelitev sredstev objavljen javni razpis v Uradnem listu RS, uradnem listu EU oziroma v uradnem glasilu občine. V 106.j členu ZJF določa, da se ne glede na 106.i člen tega zakona sredstva lahko dodelijo na podlagi neposredne pogodbe, če je:

- predmet sofinanciranja projekt, ki se sofinancira iz sredstev proračuna EU in je bil izbran na javnem razpisu, ki ga je izven Republike Slovenije izvedel naročnik, ki izvršuje proračun EU, ali
- projekt sofinanciran iz sredstev evropske kohezijske politike in izvajan z instrumentom neposredne potrditve operacije, ali
- postopek za dodelitev sredstev določen v posebnem zakonu.

V tabeli 22 prikazujemo odhodke občin, vključenih v revizijo, za sofinanciranje razvojnih institucij v obdobju 2014–2016 in namene teh sredstev (za splošne naloge, delovanje in projekte).

Tabela 22: Odhodki občin za sofinanciranje razvojnih institucij (za splošne naloge, delovanje in projekte), letno povprečje za obdobje 2014–2016¹⁾

Občina	Splošne naloge ²⁾	Delovanje	Projekti	Drugo ³⁾	Skupaj ⁴⁾	Delež v celotnih letnih odhodkih občine ⁵⁾
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)+(3)+(4)+(5)	(7)
Tolmin	12.934	38.837	68.123	2.362	122.256	1,1
Idrija	12.314	/	39.830	/	52.144	0,5
Postojna	16.923	/	25.295	16.844	59.062	0,3
Ilirska Bistrica	23.955	/	17.626	8.801	50.382	0,4
Novo mesto	5.000	3.204	117.022	/	125.226	0,4
Ribnica	5.000	12.425	15.741	/	33.166	0,4

Opombe: ¹⁾ Odhodki občin predstavljajo povprečne letne zneske, ki jih je posamezna občina namenila za določeno financiranje (splošne naloge, delovanje oziroma projekti) razvojnih institucij v obdobju 2014–2016.

²⁾ Splošne razvojne naloge na regionalni ravni iz 18. člena ZSRR-2.

³⁾ Izračunan povprečni letni znesek, ki ga je posamezna občina namenila za financiranje projektov vseh drugih razvojnih institucij v obdobju 2014–2016 (LAS in regionalne destinacijske organizacije; v nadaljevanju: RDO), ko se ne izvajata prek razvojne institucije).

⁴⁾ Izračunan povprečni letni znesek, ki ga je posamezna občina namenila za financiranje vseh razvojnih institucij in drugih organizacij v obdobju 2014–2016.

⁵⁾ Izračunan delež vseh odhodkov občine za sofinanciranje razvojnih institucij v celoletnih odhodkih posamezne občine v letu 2016.

Viri: podatki občin, pogodbe o sofinanciranju razvojnih institucij in proračuni občin za posamezna leta v obdobju 2014–2016.

Na podlagi podatkov, predstavljenih v tabeli 22, izpostavljamo:

- vseh 6 občin je sofinanciralo splošne razvojne naloge, ki imajo pravno podlago v 18. oziroma 21. členu ZSRR-2,
- vseh 6 občin je sofinanciralo projekte⁸⁸, ki so jih izvajale razvojne institucije, in
- 5 občin od 6 je dodatno sofinanciralo delovanje razvojnih institucij oziroma druge aktivnosti razvojnih institucij.

V nadaljevanju je predstavljena pravna podlaga za financiranje razvojnih institucij na področju regionalnega razvoja. Izpostavljamo 3 vsebinske sklope, ki jih določa ZSRR-2:

- ZSRR-2 v 18. in 19. členu določa, da se v razvojni regiji opravljajo v javnem interesu splošne razvojne naloge in druge razvojne naloge, v 20. členu pa določa, da za opravljanje nalog iz 18. člena tega zakona izbere svet regije za programsko obdobje z javnim razpisom RRA. V 21. členu je določeno, da se naloge RRA iz 18. člena financirajo iz proračunov občin in državnega proračuna, ob upoštevanju števila upravičenih zaposlenih na splošnih razvojnih nalogah na regionalni ravni, glede na število prebivalcev in število občin v razvojni regiji.

⁸⁸ Gre za projekte, ki sicer niso del DRR, saj do DRR v tem obdobju še ni prišlo.

- ZSRR-2 določa tudi državno sofinanciranje projektov, vključenih v DRR. V petem odstavku 15. člena je določen postopek priprave DRR, pri čemer se po izvedenem postopku priprave DRR sredstva lahko dodelijo brez javnega razpisa z neposredno sklenitvijo pogodbe.
- ZSRR-2 določa tudi oblikovanje območnega razvojnega partnerstva. Zadnji stavek prvega odstavka 17. člena ZSRR-2 določa, da se pri oblikovanju organov območnega razvojnega partnerstva smiselno uporabljajo določbe tega zakona o oblikovanju in delovanju sveta. To določilo bi lahko razlagali tudi tako, da organi območnega razvojnega partnerstva izberejo izvajalsko razvojno institucijo (območno razvojno institucijo) za izvajanje splošnih nalog na podlagi razpisa in da občine financirajo območne razvojne institucije in njihove projekte smiselno na način, kot financirajo RRA (kar pomeni smiselno tako, kot je navedeno v prvih 2 alinejah tega odstavka).

Razvojne institucije so bile ustanovljene za opravljanje nalog na področju regionalnega razvoja. Poleg nalog iz 18. in 19. člena ZSRR-2 opravljajo tudi druge tekoče ali projektne aktivnosti, povezane z razvojem razvojne regije (te primere navajamo v naslednjem odstavku). Ob tem ZSRR-2 nič ne določa o financiranju tistega dela delovanja razvojnih institucij, ki se ne financira po 18. in 19. oziroma 21. členu ZSRR-2, in ne določa načina financiranja tistih projektov, ki jih izvajajo razvojne institucije, ki se ne financirajo po 15. členu ZSRR-2. V zvezi s tem pravilnik o RRA v 3. členu določa le, da morajo imeti območne razvojne institucije sklenjeno pogodbeno razmerje o izvajanju in sofinanciranju razvojnih nalog na območju območnega razvojnega partnerstva z ustanoviteljicami območnega razvojnega partnerstva.

Primeri financiranja projektov razvojnih institucij ter financiranja delovanja in drugih aktivnosti razvojnih institucij, ki se ne financirajo po 18. in 19. oziroma 21. ali 15. členu ZSRR-2, so podani v prilogi 10, ob tem pa tudi pojasnila občin o podlagah za financiranje. V predstavljenih primerih imajo občine z razvojnimi institucijami sklenjene neposredne pogodbe o financiranju (za delovanje, za posamezne projekte oziroma programe⁸⁹), kar pomeni, da vsebine financiranja (delovanje, program ali projekt) in izvajalcev te konkretne vsebine ne izberejo na podlagi postopka izbora (javni razpis ali javno naročilo). Je pa bil vsem razvojnim institucijam podeljen status RRA ali območne razvojne institucije za neko območje na podlagi javnega razpisa, ki ga predpisuje 1. odstavek 20. člena ZSRR-2, in je njihovo delovanje v javnem interesu. Ob statusu RRA ali območne razvojne institucije imajo relevantne razvojne institucije v ustanovitvenih aktih določeno, da so bile ustanovljene tako z namenom opravljanja nalog na področju regionalnega razvoja, kot tudi za opravljanje drugih razvojnih nalog občin ustanoviteljic (podjetniških, izobraževalnih, svetovalnih, za razvoj podeželja). Nameni ustanovitve (povezava s točko 2.2.3.1 tega poročila) so napisani splošno in široko. Nekatere občine (Tolmin, Idrija in Ribnica) so financirale projekte (priloga 10), ki se nanašajo na področje regionalnega razvoja, na podlagi neposrednih pogodb z razvojnimi institucijami.

Postopek odobritve financiranja je v občinah, vključenih v revizijo, potekal tako, da so strokovne službe občine pripravile predloge vsebin (dejavnosti in projektov razvojnih institucij), ki bi jih občina finančno podprla. Po županovi odobritvi predloga so se sredstva za ta namen uvrstila v predlog občinskega proračuna, o katerem je nato odločal občinski svet. Občine so v pogodbah, ki so bile nato sklenjene neposredno z razvojno institucijo, navedle, da je podlaga za neposredno pogodbo, da je bila razvojna institucija ustanovljena z namenom izvajanja tovrstnih vsebin in da je občina potrdila program dela razvojne institucije, ki vključuje tudi vsebine, ki so predmet pogodbe.

⁸⁹ Občine so v pojasnilih o financiranju (priloga 10) navajale, da financirajo delovanje, projekte in programe razvojnih institucij.

Ugotovili smo, da je ureditev sofinanciranja razvojnih institucij v ZSRR-2 razmeroma jasno določena za splošne naloge, druge razvojne naloge in za projekte v okviru DRR, ki bi jih izvajale te institucije. Opozarjamo pa, da v ZSRR-2 ni določen način financiranja drugih tekočih ali projektnih aktivnosti razvojnih institucij, takšnih, ki so predstavljene v prilogi 10. Za financiranje teh so nekatere občine (Tolmin, Idrija in Ribnica) z institucijami s statusom regijske ali območne razvojne institucije sklepale neposredne pogodbe. Za namene učinkovitosti in preglednosti bi bilo treba v predpisih države bolj jasno urediti način financiranja razvojnih institucij (na primer vključitev podrobnejših določil o financiranju razvojnih institucij v ZSRR-2).

2.2.5 Sofinancirani projekti

Preverili smo, ali občine podpirajo projekte, ki učinkujejo regionalno, in projekte, ki povečujejo skladnost razvojne regije. Osredotočili smo se na preveritev, ali je za projekte, vključene v RRP, izkazana podlaga v analizah celotne razvojne regije in koliko projektov razvojnih institucij so občine, vključene v revizijo, finančno podprle v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Zato za projekte najprej podajamo utemeljitev razdelitve na:

- regijske oziroma projekte, ki učinkujejo regionalno,
- območne in
- lokalne.

Regijski projekt je v osmi alineji 3. člena ZSRR-2 opredeljen kot projekt, ki na območju razvojne regije celovito rešuje določeno problematiko in se od lokalnega projekta razlikuje po celovitem reševanju določene problematike v okviru razvojne regije oziroma širšem razvojnem vplivu na razvojno regijo in izven nje.

Kot regijski projekt za potrebe revizije razumemo projekt, za katerega so predstavniki razvojne regije vsaj v izhodišču priprave regijskega projekta upoštevali oziroma vključili v obravnavo celotno razvojno regijo (na primer vse občine razvojne regije), in na podlagi analiz celotnega območja razvojne regije za obravnavano problematiko skupaj opredelili:

- kje v razvojni regiji je obravnavana problematika že ustrezno urejena in kje še ni,
- kako in v kakšnem obsegu bo projekt reševal problematiko na območju razvojne regije ter
- kaj glede obravnavane problematike bodo uredili kasneje.

Kot območni projekt za potrebe revizije razumemo projekt, ki vključuje oziroma v analizo vključi le nekatere občine iz razvojne regije, za lokalni projekt pa tistega, ki zajema le 1 občino.

Kot projekt, ki neposredno povečuje skladnost razvojne regije oziroma skladen razvoj razvojne regije, pa razumemo projekt, katerega osnovni namen izvajanja je zmanjševanje razvojnih razlik med območji v razvojni regiji. Takšni projekti se izvajajo v nekaterih občinah razvojne regije, finančno pa jih podpirajo tudi druge občine v razvojni regiji.

Bistveno pri opredelitvi regijskega projekta je po naši oceni izhodiščni obseg in analiza problematike (na način, kot je predstavljen v uvodu te točke) in ne končni obseg projekta. Če je bil določen projekt naveden v RRP, kjer naj bi bili predstavljeni najpomembnejši projekti, bi pričakovali, da je bila za projekt narejena analiza na območju celotne razvojne regije, in bi posledično vse projekte, ki so navedeni v RRP in

jih je potrdil razvojni svet regije, obravnavali kot regijske. V RRP bi tako lahko bili uvrščeni le projekti, za katere je bila izvedena analiza stanja na celotnem območju razvojne regije in za katere je bilo predstavljeno stanje določene problematike za vse dele razvojne regije. Po naših kriterijih pa projekt ni regijski, če se tovrstne celotne analize na območju razvojnih regij niso izvajale, kar pomeni da so predstavniki razvojnih regij vključevali (predlagali in skupaj potrjevali) v RRP le območne ali lokalne projekte.

Preverili smo vsebino RRP, in sicer ali je razvidno, da najpomembnejši projekti, uvrščeni v RRP, temeljijo na izvedenih analizah. ZSRR-2 v drugem odstavku 13. člena med drugim določa, da mora strateški del RRP vsebovati analizo regionalnih razvojnih potencialov, opredelitev ključnih razvojnih ovir in prednosti razvojne regije, razvojne cilje in prioritete razvojne regije v programskem obdobju ter določitev razvojne specializacije razvojne regije. Vsebino predstavitve posameznega projekta pa določa uredba o RRP v 10. točki 4. člena. Vendar pa ne ZSRR-2 ne uredba o RRP ne določata, da naj bi bila za konkreten projekt analiza narejena na podlagi obravnave vseh območij znotraj razvojne regije in razlik med njimi.

Razvojne regije (Goriška, Jugovzhodna Slovenija in Primorsko-notranjska) so v RRP navedle cilje in razvojne specializacije razvojne regije (povezava s točko 2.2.1 tega poročila). V vseh 3 RRP so predstavljene podrobne analize razvojne regije na različnih področjih (človeški viri, gospodarstvo, turizem, kmetijstvo in podeželje, okolje, prostorski razvoj, infrastrukturna opremljenost, vzgoja in izobraževanje, šport, nevladni sektor, lesarstvo in podobno) in tudi analize prednosti, slabosti, nevarnosti in priložnosti za razvojno regijo. Analize so narejene na ravni podatkov za razvojno regijo kot celoto in le izjemoma so podani lokalni podatki, to je po območjih znotraj razvojne regije. Vse 3 razvojne regije so v RRP uvrstile veliko število projektov. Razvojne regije v RRP niso navajale le najpomembnejših projektov, ampak ti vključujejo oziroma upoštevajo večino predlogov projektov razvojnih partnerjev v razvojni regiji, in sicer Goriška 59 projektov, Jugovzhodna Slovenija 45 projektov in Primorsko-notranjska 101 projekt (povezava s točko 2.1.3 tega poročila in tabelo 5 ter točko 2.2.2 tega poročila). Vse te projekte lahko povežemo z razvojnimi specializacijami posamezne razvojne regije, ker so posamezne projekte predlagale občine in drugi razvojni partnerji iz različnih območij razvojne regije, pa lahko predpostavimo, da bodo projekti v različni meri vplivali na različna geografska območja znotraj razvojne regije. Kljub predstavljenim analizam in razvojnim specializacijam razvojne regije pa za konkretne vsebine, ki jih naslavljajo posamezni projekti, ni predstavljeno stanje na celotnem območju razvojne regije in predvsem niso predstavljene razlike znotraj razvojne regije. Tako večinoma ni mogoče razbrati, ali posamezen projekt naslavlja tisto geografsko območje razvojne regije, kjer je problematika največja.

Predpostavili smo, da občine aktivno podpirajo projekt, kadar so projekt pripravljene ne le podpreti pri uvrstitvi v RRP, ampak so ga pripravljene podpreti tudi finančno. V prilogi 5 so predstavljeni projekti, ki so jih občine sofinancirale in izvajale razvojne institucije v obdobju 2014–2016⁹⁰. V nadaljevanju povzemamo aktivnosti občin, ki so predstavljene v tabelah priloge 5:

- Občina Tolmin je sofinancirala razmeroma veliko projektov⁹¹ (to je 12), ki so jih izvajale regionalne ali območne razvojne institucije. Projekti se izvajajo prek 4 razvojnih institucij, ki izvajajo splošne razvojne naloge, v primeru Občine Tolmin večina prek razvojne institucije PRC. Projekti se nanašajo na različne vsebine in območja razvojne regije. Med finančno pomembnejšimi prevladujejo projekti, ki so del ukrepov, ki jih finančno podpira država na podlagi 19. člena ZSRR-2.

⁹⁰ Številni projekti iz RRP za obdobje 2014–2020 se do konca leta 2017 še niso začeli izvajati. V prilogi so navedeni tudi projekti prejšnjega programskega obdobja.

⁹¹ V okviru projekta *Sofinanciranje projektov PRC* je bilo vsako leto od 7 do 9 vnaprej znanih projektov.

- Občina Idrija je prav tako sofinancirala razmeroma veliko projektov (to je 14), ki so jih izvajale regionalne ali območne razvojne institucije. Projekti se izvajajo prek 3 razvojnih institucij, ki izvajajo splošne razvojne naloge, večina prek razvojne institucije ICRA. Večinoma gre za območne in lokalne projekte.
- Občina Postojna je glede na svojo velikost sofinancirala malo projektov (zgolj 2), ki sta jih izvajali regionalna oziroma območna razvojna institucija. Sofinancirala je namreč le projekt RDO, ki ga izvaja razvojna institucija Zeleni kras, in območno delovanje LAS. Projekta sta del ukrepov, ki jih finančno podpira država na podlagi 19. člena ZSRR-2.
- Občina Ilirska Bistrica je sofinancirala malo projektov (to je 3), ki so jih izvajale regionalne ali območne razvojne institucije. Sofinancirala je namreč le projekt RDO, ki ga izvaja razvojna institucija Zeleni kras, območno delovanje LAS in regionalno štipendijsko shemo Južne Primorske iz predhodnega programskega obdobja. Projekti so del ukrepov, ki jih finančno podpira država na podlagi 19. člena ZSRR-2.
- Mestna Občina Novo mesto je sofinancirala veliko projektov (to je 9), ki jih je izvajala razvojna institucija RC Novo mesto. Projekti se nanašajo na različne vsebine in območja razvojne regije. Zajeti so tudi projekti, ki so del ukrepov, ki jih finančno podpira država na podlagi 19. člena ZSRR-2.
- Občina Ribnica je sofinancirala malo projektov (to je 5), ki so jih izvajale regionalne ali območne razvojne institucije. Sofinancirala je namreč le projekt RDO in regijsko štipendijsko shemo, kar je izvajala razvojna institucija RC Novo mesto, ter območno delovanje LAS in čezmejni projekt v prejšnjem programskega obdobju, kar je izvajala območna razvojna institucija RC Kočevje Ribnica. Prvi 3 projekti so del ukrepov, ki jih finančno podpira država na podlagi 19. člena ZSRR-2.

Med projekti, ki so jih v obdobju 2014–2016 izvajale razvojne institucije in financirale občine, vključene v revizijo, prevladujejo projekti, ki so del ukrepov, ki jih finančno podpira država na podlagi 19. člena ZSRR-2, kar pomeni, da je regionalni razvoj temeljil na projektih, ki jih je sofinancirala država.

Občine so sofinancirale tudi druge projekte, ki pa jih ne izvajajo prek razvojnih institucij. V teh primerih gre večinoma za projekte, ki jih sofinancira več sosednjih občin. Pregled tovrstnih projektov je prikazan v prilogi 6. V prilogi 7 pa so navedeni še infrastrukturni projekti, ki se izvajajo na področju okolja (odvajanje in čiščenje odpadnih voda ter oskrba s pitno vodo), in niso bili vključeni v RRP, imajo pa značaj regionalnih projektov.

V nadaljevanju navajamo še projekte, ki sta jih finančno podprli obe občini, vključeni v revizijo, vsake od 3 relevantnih razvojnih regij (občini Idrija in Tolmin iz Goriške razvojne regije, občini Ilirska Bistrica in Postojna iz Primorsko-notranske razvojne regije ter Mestna občina Novo Mesto in Občina Ribnica iz razvojne regije Jugovzhodna Slovenija), kar po naši oceni nedvomno kaže, da projekt ni le lokalne narave. Pregled smo pripravili na podlagi podatkov občin o sofinanciranih projektih v obdobju od leta 2014 do leta 2017 (povezava s prilogami 5, 6 in 7).

Projekt, ki sta ga hkrati finančno podprli Občina Tolmin in Občina Idrija, je:

- Regionalno omrežje kolesarskih povezav severne Primorske – Goriške razvojne regije – priprava projekta (obdobje 2007–2013), razvojna institucija ICRA.

Projekta, ki sta ju hkrati finančno podprli Občina Postojna in Občina Ilirska Bistrica, sta:

- Projekt izvajanja nalog RDO Postojnska jama – Zeleni kras v obdobju 2013–2017, razvojna institucija Zeleni kras,

- Subvencioniranje delovanja LAS med Snežnikom in Nanosom, Društvo za razvoj podeželja med Snežnikom in Nanosom (v nadaljevanju: Društvo med Snežnikom in Nanosom).

Projekta, ki sta ju hkrati finančno podprli Mestna občina Novo mesto in Občina Ribnica, sta:

- RDO – turistični programi, razvojna institucija RC Novo mesto,
- Regijska štipendijska shema za Dolenjsko, razvojna institucija RC Novo mesto.

Le 1 oziroma 2 projekta na razvojno regijo sta v obdobju od leta 2014 do leta 2017 finančno podprli obe občini razvojne regije, vključeni v revizijo, in še ti projekti večinoma izhajajo iz vsebin dodatnih nalog na podlagi 19. člena ZSRR-2, ki jih sofinancira država (RDO in štipendijska shema). Projekte, ki se izvajajo na podlagi ukrepov 19. člena ZSRR-2, uvrščamo med regijske ukrepe, ker država omogoča sofinanciranje tovrstnih projektov na celotnem območju Slovenije.

Projektov, ki bi neposredno povečevali skladnost razvojne regije, torej projektov, ki so usmerjeni v zmanjševanje razlik med območji razvojne regije in se izvajajo le v nekaterih občinah v razvojni regiji, financirajo pa jih tudi druge občine, nismo zasledili.

Razvojne regije so v RRP predstavile cilje, razvojne specializacije razvojne regije ter analize razvojne regije na ravni podatkov za regijo kot celoto na različnih področjih. Projekte, uvrščene v RRP, so predlagale tako občine kot drugi razvojni partnerji iz različnih območij razvojne regije in so povezani z razvojnimi specializacijami posamezne regije ter bodo različno vplivali na geografska območja znotraj posamezne razvojne regije. Kljub predstavljenim analizam in razvojnim specializacijam razvojne regije za projekte, uvrščene v RRP, ni mogoče ugotoviti, ali obravnavajo geografsko območje razvojne regije, kjer je problematika največja, saj ni predstavljeno stanje na celotnem območju regije (na primer ni obravnavana problematika, povezana z vsebinami projektov na celotnem območju razvojne regije, niso prikazane razlike znotraj razvojne regije).

Ugotovili smo tudi, da je bilo projektov razvojnih institucij, ki bi jih hkrati finančno podprli obe občini razvojne regije, vključeni v revizijo, v posamezni razvojni regiji v obdobju 2014–2017 razmeroma malo (v primerjavi z vsemi projekti, ki se v razvojni regiji izvajajo). Le 1 oziroma 2 projekta na razvojno regijo sta v obdobju od leta 2014 do leta 2017 finančno podprli obe občini razvojne regije, vključeni v revizijo, in še ti projekti večinoma izhajajo iz vsebin dodatnih nalog na podlagi 19. člena ZSRR-2, ki jih sofinancira država (RDO, LAS in štipendijska shema).

Ugotavljamo, da so občine finančno podprle le nekaj projektov razvojnih institucij, ki bi jih po naših kriterijih označili kot regijske projekte, večinoma gre za projekte iz ukrepov 19. člena ZSRR-2, kar kaže, da regionalni razvoj temelji na projektih, ki jih sofinancira država.

Občine, vključene v revizijo, niso skupaj finančno podpirale projektov, ki bi neposredno povečevali skladnost znotraj razvojne regije. To so projekti, ki bi neposredno zmanjševali razvojne razlike znotraj razvojne regije, kar med drugim pomeni, da bi se nanašali le na del regije, finančno pa bi jih podprle tudi druge občine regije (tudi občini razvojne regije, vključeni v revizijo). Občine tako sistema regionalnega razvoja niso izkoristile za to, da bi si pomagale pri medsebojni podpori tistih regijskih projektov, ki zmanjšujejo razvojne razlike znotraj razvojne regije. Zato (in v povezavi z ugotovitvami pri točkah 2.2.2 in 2.2.3.1 tega poročila) smo ocenili, da v sistemu regionalnega razvoja ni jasno opredeljena vloga občin za skladen razvoj znotraj razvojne regije.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost poslovanja *Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Občine Tolmin, Občine Idrija, Občine Postojna, Občine Ilirska Bistrica, Mestne občine Novo mesto in Občine Ribnica* v delu, ki se nanaša na vodenje regionalnega razvoja v obdobju od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2017.

Menimo, da sta bila Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo *delno učinkovita* pri vodenju regionalnega razvoja.

Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo nista jasno opredelila vsebinskih usmeritev in ciljev na področju regionalnega razvoja in sta šele po preteku polovice programskega obdobja 2014–2020 pričela s sklepanjem dogovorov med pristojnimi ministrstvi in razvojnimi regijami o regijskih projektih, ki bi jih finančno podprla država.

Vlada Republike Slovenije s strateškimi dokumenti ni opredelila ciljev in usmeritev za pripravo regionalnih razvojnih programov, saj večino obdobja, na katero se nanaša revizija, ni imela sprejete strategije razvoja Slovenije, nova strategija iz leta 2017 (Strategija razvoja Slovenije 2030) pa ni vsebovala usmeritev za področje regionalnega razvoja. Odlok o strategiji prostorskega razvoja Slovenije iz leta 2004 sicer določa cilje prostorskega razvoja in urbana središča, vendar iz Odloka o strategiji prostorskega razvoja Slovenije 2004 in Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja ni razviden način povezovanja teh središč v razvojne regije in ni določena njihova vloga v razvojnih regijah. Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020 iz leta 2016 pa izraža podporo po krepitvi regionalnih razvojnih aktivnosti v okviru obstoječih razvojnih regij in tudi funkcionalnih regij, vendar funkcije oziroma nalog funkcionalnih regij ne opredeli. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v Programu izvajanja finančnih spodbud za obdobje od leta 2015 do 2020 ni celostno obravnavalo ukrepov, ki vplivajo na regionalni razvoj, je pa na svojih spletnih straneh navedlo cilje za področje skladnega regionalnega razvoja, ki pa niso bili določeni na način, da bi bilo mogoče preveriti njihovo doseganje.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je sicer podajalo komentarje k predlogu operativnega programa, vendar pa v letih 2014 in 2015 ni neposredno obveščalo vlade o svojih stališčih in deležnikov pri pripravi programa ni prepričalo, da se vanj neposredno vključijo vsebine, ki bi se nanašale na regionalni razvoj. Vlada Republike Slovenije je sprejela operativni program kohezijske politike, ki se do regijskih projektov ni opredeljeval oziroma je dopuščal različne načine njihovega vključevanja. Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo se do leta 2016, ko so se začela prva pogajanja o konkretnih dogovorih za razvoj regij, s pristojnimi ministrstvi se nista usklajevala o konkretnih sektorskih projektih ministrstev za razvoj razvojnih regij, saj ti niso bili pripravljeni, so se pa pristojna ministrstva in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo s predstavniki regij usklajevali o ustreznosti regionalnih razvojnih programov. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo tako do leta 2016 razen vsebine partnerskega sporazuma in operativnega programa ni pridobivalo in ni spremljalo priprave sektorskih projektov in sredstev, ki naj bi jih posamezna ministrstva usmerila na področje regionalnega razvoja.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je za potrebe priprave regionalnih razvojnih programov s predstavniki razvojnih regij pogosto sodelovalo, se usklajevalo in jih obveščalo, konkretnih vsebinskih usmeritev o regijskih projektih, ki jih bo finančno podprla država, pa do leta 2016 ni podajalo. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je pregledalo predloge regionalnih razvojnih programov in po dopolnitvah vsem regionalnim razvojnim programom 12 razvojnih regij podalo pozitivna mnenja. Vlada Republike Slovenije ni spremljala priprave regionalnih razvojnih programov. Vloga regionalnih razvojnih programov ni bila povsem jasna, predvsem v smislu, ali naj bo to utemeljen seznam predlogov ukrepov in projektov ali pa program, ki ima za utemeljene ukrepe in projekte tudi realno opredeljen način izvedbe, finančne vire in kazalnike rezultatov. Nejasnost vloge regionalnih razvojnih programov pa izhaja tudi iz določb Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki določa, da se regionalni razvojni program uresničuje z dogovorom za razvoj regij, ob tem pa ne omenja oziroma predvideva drugih oblik uresničevanja. Sedaj sprejete regionalne razvojne programe lahko razumemo kot predstavitev predlogov ukrepov prihodnje razvojne usmeritve razvojne regije, ki so nastali na ravni razvojnih regij, ne predstavljajo pa programa že izvedljivih ukrepov, z opredeljenimi finančnimi viri in določenimi odgovornimi subjekti za izvedbo.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je ob pomoči Vlade Republike Slovenije vodilo postopek usklajevanj med državo in razvojnimi regijami o ključnih regijskih projektih, ki jih bo država podprla, vendar se je postopek začel pozno, potekal je počasi in ni bil zaključen v predvidenih rokih. Predlogi razvojnih regij za dogovore za razvoj regij so temeljili na predhodno potrjenih merilih razvojnih regij, vendar je končni izbor projektov, vključenih v dogovore za razvoj regij leta 2017 večinoma temeljil na sektorskih (ministrskih) projektih, ob tem pa merila za izbor sektorskih projektov za ministrstva oziroma Vlado Republike Slovenije niso bila zahtevana in jih ministrstva oziroma Vlada Republike Slovenije tudi niso izkazali. Dogovori za razvoj regij so vključevali nekatere državne projekte, ki bi se sicer izvajali tudi brez dogovorov za razvoj regij (regijske štipendijske sheme, modernizacije državnih cestnih povezav v določenih razvojnih regijah), in na drugi strani niso vključevali drugih državnih projektov, ki se izvajajo na območju posameznih razvojnih regij (cestne in železniške posodobitve).

Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo sta spremljala delovanje sistema regionalnega razvoja in v obdobju, na katero se nanaša revizija, predlagala nekatere spremembe predpisov (v primeru organizacijske strukture razvojnih organizacij v smeri prilagoditve predpisa stanju na terenu), ki so bile sprejete. Celovitih poročil in s tem ocen o delovanju sistema nista pripravila, prav tako tudi ne predlogov večjih sprememb sistema. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo si je glede regionalnih razvojnih agencij in regijskih razvojnih mrež postavilo cilj, da tako ene kot druge delujejo, kar za regionalne razvojne agencije lahko potrdimo, ne pa tudi za regijske razvojne mreže. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo je imelo vpliv na delovanje regionalnih razvojnih agencij, predvsem pri izvajanju splošnih nalog, ni pa razvidno, da bi Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo v obdobju, na katero se nanaša revizija, celostno spremljalo, obravnavalo in vplivalo na delovanje regijskih razvojnih mrež.

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo ni imelo vzpostavljenega sistema spremljanja stanja na področju regionalnega razvoja, na podlagi katerega bi lahko spremljalo ukrepe regionalne politike in drugih politih ter njihove učinke za celotno področje horizontalne regionalne politike, pripravljalo pa je poročila za posamezna problemska območja. Vlada Republike Slovenije pa je za spremljanje stanja uporabljala Poročila o razvoju, ki jih pripravlja Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, vendar pa teh podatkov ne Vlada Republike Slovenije ne Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo nista nadalje obdelovala.

Menimo, da je bila Občina Tolmin *delno učinkovita* pri vodenju regionalnega razvoja. Menimo, da je bila Občina Idrija *delno učinkovita* pri vodenju regionalnega razvoja. Menimo, da je bila Občina Postojna *delno učinkovita* pri vodenju regionalnega razvoja. Menimo, da je bila Občina Ilirska Bistrica *delno učinkovita* pri vodenju regionalnega razvoja. Menimo, da je bila Mestna občina Novo mesto *delno učinkovita* pri vodenju regionalnega razvoja. Menimo, da je bila Občina Ribnica *delno učinkovita* pri vodenju regionalnega razvoja.

Vse občine so v svoji razvojni regiji sodelovale pri načrtovanju in izvajanju ukrepov regionalnega razvoja, vendar vse uporabljajo instrument regionalnega razvoja predvsem za razvoj občine in le posredno za povečevanje skladnosti razvoja razvojne regije. Obseg sodelovanja in poslovanja občine z razvojno institucijo pa je v veliki meri odvisen od lastniškega deleža v razvojni instituciji.

Vse občine so v svojih strateških dokumentih in letnih proračunih določile nekaj ciljev, ki se posredno navezujejo na regionalni razvoj (najbolje Občina Tolmin in Mestna občina Novo mesto), niso pa neposredno določile ciljev občine na področju regionalnega razvoja. Potrdile so skupne strateške dokumente razvojne regije (regionalne razvojne programe), ki vsebujejo regionalne cilje.

Vse občine so sodelovale pri pripravi regionalnih razvojnih programov in podale svoje predloge projektov, ti predlogi so večinoma izhajali iz neposrednih potreb občine predlagateljice in ne širšega vidika skladnega razvoja razvojne regije. Predlagani projekti lahko vplivajo tudi na povečanje skladnosti znotraj razvojne regije, niso pa občine podajale predlogov projektov, ki bi se izvajali le v drugih občinah razvojne regije. Manjša usklajenost občin znotraj posamezne razvojne regije glede predlogov projektov je tudi posledica različne stopnje razvitosti med občinami.

Vse občine, razen Občine Ilirska Bistrica, ki nima ustanoviteljskega oziroma lastniškega deleža v razvojni instituciji, so z glasovanjem letno potrjevale letne programe dela in letna poročila razvojnih institucij in tako posredno usmerjale delo razvojnih institucij, niso pa neposredno usmerjale dela razvojnih institucij s podajanjem predlogov in navodil za delo na sejah oziroma skupščinah, razen Mestne občine Novo mesto, ki je za pripravo letnega programa dela neposredno podajala navodila glede vsebine programa dela. Lastniški oziroma ustanoviteljski deleži občin v razvojni instituciji, ki so med občinami različni, vplivajo na obseg sodelovanja občin z razvojno institucijo. Pri tem Občina Ribnica, ki nima deleža v regionalni razvojni instituciji, meni, da razvojna institucija s statusom regionalne razvojne agencije v premajhni meri upošteva njene predloge. Obseg sodelovanja pa je odvisen tudi od števila projektov, ki jih občine finančno podprejo. Iz vsebine posameznih dokumentov (letnih programov dela in letnih poročil) je razvidno, da razvojne institucije opravljajo naloge, ki imajo značaj regionalnosti, saj so se njihove naloge nanašale na celotno območje, ki ga pokrivajo. Zato smo ocenili, da so občine (razen Občine Postojna, ki s sodelovanjem ni bila povsem zadovoljna, in Občine Ilirska Bistrica, ki ni solatnica razvojne institucije) podpirale delovanje razvojnih institucij, katerih solastnice so, tudi v smeri regionalnosti. Ni pa razvidno, da občine usmerjajo delo razvojnih institucij v smeri skladnega razvoja oziroma zmanjševanja razlik znotraj razvojne regije.

Občine, vključene v revizijo, so nadzirale poslovanje razvojnih institucij predvsem s potrjevanjem letnega programa dela in letnega poročila, razen Mestne občine Novo mesto, ki je tudi z navodili glede vsebine programa dela usmerjala delo razvojne institucije. Občina Tolmin in Občina Ribnica pa sta nadzor opravljali tudi prek poročil o izvedbi projektov. V posamezni razvojni regiji je delovalo več razvojnih institucij, vendar njihovi programi dela niso bili povezani (na primer združeni v regionalni razvojni program), ker si razvojne institucije in tudi druge organizacije v razvojni regiji splošnih razvojnih nalog

med seboj niso razdelile (razen v primeru Goriške razvojne regije), ugotavljamo, da občine niso ustrezno zmanjšale tveganja za podvajanje osnovnih oziroma splošnih razvojnih nalog, ki jih sofinancirajo občine (Občina Postojna in Občina Ribnica), vseeno pa neposrednih podvajanj konkretnih programov nismo ugotovili.

Občine so prek institucij s statusom regijske ali območne razvojne institucije izvajale različne programe in projekte, ki niso nujno neposredno povezani z regionalnim razvojem. Ureditev sofinanciranja razvojnih institucij je v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja razmeroma jasno določena za splošne naloge in za projekte v okviru dogovorov za razvoj regij. V Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja pa neposredno ni določen način financiranja drugih tekočih ali projektnih aktivnosti razvojnih institucij s področja regionalnega razvoja. Za financiranje teh so občine (Občina Tolmin, Občina Idrija in Občina Ribnica) z institucijami s statusom regijske ali območne razvojne institucije sklepale neposredne pogodbe. Ocenjujemo, da bi za namene učinkovitosti in preglednosti morala Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo financiranje razvojnih institucij celostno urediti v predpisih, ki urejajo financiranje razvojnih institucij (na primer vključitev podrobnejših določil o financiranju razvojnih institucij v Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja in v zvezi s tem določiti morebitne pogoje za sklepanje neposrednih pogodb).

Projektov razvojnih institucij, ki bi jih hkrati finančno podprli obe občini razvojne regije, vključeni v revizijo (Občina Tolmin in Občina Idrija; Občina Postojna in Občina Ilirska Bistrica; Mestna občina Novo mesto in Občina Ribnica), je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, malo (največ 2 skupna projekta) v primerjavi z vsemi projekti, ki se v razvojni regiji izvajajo. Navedeno in dejstvo, da projekti v regionalnih razvojnih programih večinoma ne temeljijo na analizah, ki bi upoštevale stanje in razlike med vsemi območji v razvojni regiji, kaže na to, da občine podpirajo malo projektov razvojnih institucij, ki bi jih po naših kriterijih lahko označili kot regijske projekte. V obravnavanem obdobju je večinoma šlo za projekte iz ukrepov 19. člena Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, kar tudi kaže, da regionalni razvoj temelji na projektih, ki jih sofinancira država.

Občine, vključene v revizijo, skupaj finančno niso podpirale projektov, ki bi neposredno povečevali skladnost razvoja znotraj razvojne regije. Usmeritev za skladni razvoj nismo zasledili v letnih programih dela razvojnih institucij. Tudi iz letnih poročil ne izhaja, da bi razvojne institucije poročale o opravljenih nalogah, ki se nanašajo na skladni razvoj razvojne regije. Zato smo ocenili, da v sistemu regionalnega razvoja ni jasno opredeljena vloga občin za skladen razvoj znotraj razvojne regije.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila načrt aktivnosti za jasno opredelitev usmeritev in ciljev regionalne politike. V načrtu mora biti izkazano, s katerimi aktivnostmi in do kdaj bo v strateških dokumentih (na primer v Strategiji razvoja Slovenije) in z drugimi dokumenti ter ukrepi določila bolj jasne opredelitve in cilje regionalne politike.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁹². Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁹² 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočamo, naj predlagata spremembe in dopolnitve Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja tako, da bo:

- določal tudi obveznost ministrstev, ki izvajajo oziroma nameravajo izvajati projekte, ki vplivajo na regionalni razvoj, za opredelitev finančnih spodbud v okviru izvajanja programov spodbujanja skladnega regionalnega razvoja s svojega delovnega področja, tako kot je to že določeno za Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki je sicer pristojen državni organ za regionalno politiko;
- določal obveznost, da razvojni partnerji (tudi občine) pri načrtovanju in izvajanju projektov v razvojni regiji zasledujejo skladen razvoj razvojne regije, kar pomeni da načrtujejo in izvajajo tudi takšne projekte, ki zmanjšujejo razvojne razlike znotraj razvojne regije;
- za namen bolj jasne ureditve financiranja projektov v razvojnih regijah celostno določal pravila financiranja regijskih in območnih projektov ter razvojnih institucij tako, da bo določen postopek, po katerem lahko osebe javnega prava (predvsem občine) financirajo projekte v razvojni regiji in druge aktivnosti razvojnih institucij;
- za namen bolj jasne ureditve financiranja in izvajanja projektov v razvojnih regijah vzpostavi instrumenta "regijski projekt" in "območni projekt" ter za to:
 - določi način oziroma postopek formalne opredelitve posameznega projekta kot regijskega projekta ali kot območnega projekta;
 - določi natančne pogoje, ki jih mora izpolnjevati projekt, da pridobi status regijskega oziroma območnega projekta;
 - določi pravice in obveznosti glede financiranja in izvedbe projekta s statusom regijski projekt in območni projekt;
- za namen bolj jasne vloge regionalnih razvojnih programov opredelil poleg dogovora za razvoj regij tudi druge oblike za uresničevanje programa.

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- s spremembami in dopolnitvami predpisov (na primer Uredbe o izvajanju ukrepov endogene regionalne politike):
 - določi postopke sodelovanja pristojnih ministrstev z razvojnimi regijami tako, da ministrstva že v fazi priprave regionalnih razvojnih programov pripravijo svoje predloge regijskih projektov – to so sektorski projekti po Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja;
 - uskladi postopek sklepanja dogovorov za razvoj regij s postopkom dodeljevanja kohezijskih sredstev tako, da postopek sklenitve pogodbe na podlagi razvojnega teritorialnega dialoga upošteva tudi postopek kohezijske politike, ki zahteva sklenitev neposredne pogodbe ali izvedbo javnega razpisa;

- zagotovi podporo Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo pri izvajanju naloge spremljanja učinkov ukrepov regionalne politike in tudi drugih politik, ki prispevajo k razvoju razvojnih regij, med drugim tako, da omogoči, da se v informacijskem sistemu spremljanja kohezijske politike projekti in podatki opredeljujejo tudi po kriteriju razvojne regije ter da ima pristojni organ za regionalno politiko dostop do informacijskega sistema kohezijske politike za namene spremljanja učinkov ukrepov na regionalni razvoj;
- zagotovi večjo usklajenost pri načrtovanju in izvajanju predvsem 3 obstoječih politik, katerih področje delovanja se deloma prekriva:
 - evropske kohezijske politike,
 - politike na področju lokalne samouprave in razvoja funkcionalnih regij in
 - politike skladnega razvoja regij.

Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo priporočamo, naj:

- za novo programsko obdobje za podajo pozitivnega mnenja regionalnim razvojnim programom zahteva od razvojnih regij:
 - da so v regionalnih razvojnih programih jasno navedeni najpomembnejši projekti in da imajo ti v regionalnih razvojnih programih navedeno oceno finančne vrednosti in predvidene finančne vire, kar sicer že določa Uredba o regionalnih razvojnih programih;
 - da so v regionalnih razvojnih programih za najpomembnejše projekte navedene analize konkretne problematike, ki jo naslavlja projekt, in sicer analize celotnega območja razvojne regije s predstavljenimi območji v razvojni regiji, kjer je obravnavana problematika že ustrezno urejena in kjer še ni;
 - da so v regionalnih razvojnih programih vključeni vsi morebitni območni razvojni programi, kar sicer že določa Uredba o regionalnih razvojnih programih, in navedeni morebitni drugi pomembni razvojni programi organizacij v razvojni regiji;
- za spremljanje učinkov ukrepov regionalne politike in tudi drugih politik, ki prispevajo k razvoju razvojnih regij, pripravlja večletni program regionalne politike z opredeljenimi horizontalnimi cilji, ukrepi in tudi kazalniki za njihovo merjenje.

Občinam priporočamo, naj:

- se v svojih strateških dokumentih opredelijo do regionalne politike oziroma v njih predstavijo cilje občine na področju regionalne politike (*Občina Idrija, Občina Ilirska Bistrica, Občina Postojna in Občina Ribnica*);
- podpirajo tudi oziroma predvsem regijske projekte, ki so usmerjeni k zmanjševanju razvojnih razlik v razvojni regiji, in s tem zastopajo tudi princip solidarnosti med občinami za doseganje skladnega razvoja razvojne regije (*Občina Tolmin, Občina Idrija, Občina Ilirska Bistrica, Občina Postojna, Mestna občina Novo mesto in Občina Ribnica*);
- da so v regionalnih razvojnih programih med najpomembnejšimi projekti navedeni le projekti, ki so bili pripravljeni na podlagi analize stanja na celotnem območju razvojne regije (ki vključuje predstavitev območij v razvojni regiji, kjer je obravnavana problematika že ustrezno urejena in kjer še ni), ki imajo opredeljeno oceno finančne vrednosti in določene finančne vire, slednje sicer delno že določa Uredba o regionalnih razvojnih programih (*Občina Tolmin, Občina Idrija, Občina Ilirska Bistrica, Občina Postojna, Mestna občina Novo mesto in Občina Ribnica*);

- se zavzemajo, da se regionalni razvojni program ne načrtuje le z vidika pridobivanja državnih sredstev in drugih sredstev javnih skladov države in evropskih skladov, ampak tudi kot načrt za samostojno pripravo in financiranje regijskih projektov občin in drugih regionalnih partnerjev (*Občina Tolmin, Občina Idrija, Občina Ilirska Bistrica in Občina Postojna*);
- se zavzemajo, da regionalni razvojni programi upoštevajo tudi območne razvojne programe, kar sicer delno že določa Uredba o regionalnih razvojnih programih, in morebitne druge pomembne razvojne programe organizacij v razvojni regiji (*Občina Tolmin, Občina Idrija, Občina Ilirska Bistrica, Občina Postojna, Mestna občina Novo mesto in Občina Ribnica*).

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
3. Občini Tolmin, priporočeno;
4. Občini Idrija, priporočeno;
5. Občini Ilirska Bistrica, priporočeno;
6. Občini Postojna, priporočeno;
7. Mestni občini Novo mesto, priporočeno;
8. Občini Ribnica, priporočeno;
9. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
10. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
11. Marjanu Šarcu, priporočeno;
12. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
13. Metodu Dragonji, priporočeno;
14. Jožefu Petroviču, priporočeno;
15. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
16. Bojanu Severju, priporočeno;
17. Jerneju Verbiču, priporočeno;
18. Jožetu Levsteku, priporočeno;
19. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
20. arhivu.

6. PRILOGE

Priloga 1: Razvojne institucije s statusom RRA in sodelujoče institucije

V tabeli 23 prikazujemo razvojne institucije s statusom RRA in sodelujoče razvojne institucije, ki prav tako opravljajo splošne razvojne naloge in so tudi vpisane v evidenco RRA.

Tabela 23: Razvojne institucije s statusom RRA in sodelujoče razvojne institucije

Razvojna regija	Razvojna institucija s statusom RRA	Sodelujoča razvojna institucija
Pomurska	Razvojni center Murska Sobota Development centre Murska Sobota	Razvojna agencija Sinergija, d. o. o. Prleška razvojna agencija, GIZ PORA Gornja Radgona Zavod za turizem in razvoj Lendava – Turisztikai és Fejlesztési Közintézet Lendva
Zasavska	Regionalna razvojna agencija Zasavje	/
Primorsko-notranjska	Zeleni kras	/
Podravska	Mariborska razvojna agencija p. o.	Znanstveno-raziskovalno središče Bistra Ptuj Javna razvojna agencija občine Ormož, javna agencija Razvojna agencija Slovenske gorice, d. o. o.
Koroška	RRA Koroška regionalna razvojna agencija za Koroško regijo d. o. o.	/
Posavska	Regionalna razvojna agencija Posavje	/
Savinjska	RASR, Razvojna agencija savinjske regije d. o. o.	Savinjsko-šaleška območna razvojna agencija d. o. o. SIMBIO, družba za ravnanje z odpadki d. o. o. Razvojna agencija Sotla Razvojna agencija Kozjansko Razvojna agencija Savinja
Jugovzhodna Slovenija	RC Novo mesto	/
Goriška	PRC	RRA severne Primorske Regijska razvojna agencija d. o. o. Nova Gorica Razvojna agencija ROD Ajdovščina ICRA
Obalno-kraška	Regionalni razvojni center Koper Centro regionale di sviluppo Capodistria	/
Gorenjska	BSC, poslovno podporni center, d. o. o., Kranj	/
Osrednjeslovenska	Regionalna razvojna agencija – Ljubljanske urbane regije	/

Vir: podatki MGRT⁹³.

⁹³ [URL: http://www.mgrt.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalni_razvoj/institucije_regionalnega_razvoja_na_ravn_i_razvojnih_regij/regionalne_razvojne_agencije/], 15. 3. 2019.

Priloga 2: Povzetek razvojnih specializacij razvojnih regij

Tabela 24: Razvojna specializacija razvojnih regij

Razvojna regija	Razvojna specializacija razvojne regije
Pomurska	Naravne danosti in ugodne razmere ponujajo priložnost za dvig konkurenčnosti kmetijstva in turizma ter posledično razvoja podeželja. Razvoj trajnostnih, integriranih in inovativnih rešitev na področju prehrane, turizma in obnovljivih virov energije so področja, ki predstavljajo primerjalno prednost Pomurja, v primerjavi z ostalimi regijami v Sloveniji in njeni širši okolici.
Zasavska	Specializacija regije temelji na dejavnostih, ki imajo potencial v podjetjih, ki so konkurenčna na svetovnem trgu, izvozno usmerjena in imajo močan razvojni potencial. Konkretno to pomeni področje 3E (elektrotehnika – elektronika – energetika), steklarstvo, novi materiali, kemična industrija in turizem.
Primorsko-notranjska	Razvojna specializacija regije je "zeleni razvoj regije". Razvojna specializacija regije izhaja iz horizontalne prioritizacije, tako imenovani ekorazvoj, in se nanaša na 1 izmed 5 izpostavljenih razvojnih prioritet v Republiki Sloveniji, katerih namen je povezovanje sektorskih politik.
Podravska	Prednostna razvojna področja za regijo Podravska so zdravje in aktivno staranje v luči demografskih sprememb in izboljšanje blaginje prebivalstva, trajnostna kmetijska in živilskopredelovalna dejavnost s poudarkom na samooskrbi in varni hrani, trajnostni turizem in razvoj podeželja ter napredni proizvodni sistemi, nove tehnologije in novi materiali.
Koroška	Glede na velikost regije, geografsko raznolikost, njene naravne potenciale in prepoznano vodilno predelovalno gospodarsko panogo je priložnost regije v nadaljnjem razvoju kovinskopredelovalne industrije in industrije vgradnih delov za avtomobilsko industrijo, razvoju lesnopredelovalne dejavnosti, turizma in prehranske samooskrbnosti.
Posavska	Razvojna specializacija je opredeljena s sloganom "modro–zeleno". Modro pomeni upravljati naravne in človeške vire ter doseči dvig podjetniške aktivnosti in s tem gospodarstva, na drugi strani pa ohranjati zeleno okolje, neokrnjeno naravo, biotsko raznovrstnost in temu prilagoditi tudi turistično ter gospodarsko dejavnost.
Savinjska	Regionalne razvojne prioritete (specializacija) regije so naslednja 4 področja: (1) predelava in obdelava materialov (kovine, les, umetne mase, steklo), (2) prehranska oskrba, (3) trajnostni turizem in (4) energetska oskrba.
Jugovzhodna Slovenija	Razvojna specializacija regije je "trajnostno izvozno usmerjeno gospodarstvo v zeleni regiji" in podpira naslednje strateške razvojne cilje regije: zdrava regija, povezana regija, izvozna regija, regija s prepoznavno identiteto, regija znanja, regija odprtih ljudi in energetska učinkovita regija.
Goriška	Kot razvojni potencial regije je izpostavljeno konkurenčno izvozno naravnano regionalno gospodarstvo in učinkovita lokalna javna uprava s podpornimi institucijami kot ključna elementa, ki bosta na dolgi rok pripomogla k trajnostni gospodarski rasti na območju Goriške regije. Prednost regije v zadnjih 4 letih so izvozno naravnana podjetja, ki so kljub zmanjševanju regionalnega BDP imela konstantne deleže iz prodaje na tujih trgih. Na drugi strani obstaja regionalni potencial v razvijajočem se podpornem inovativnem okolju z lokalnimi in regionalnimi finančnimi shemami za podporo gospodarstvu.

Razvojna regija	Razvojna specializacija razvojne regije
Primorsko-notranjska	Najpomembnejše dejavnosti v regiji so transport, logistika, predelovalne dejavnosti ter turizem. V RRP so tako identificirani naslednji ključni družbeni, okoljski in tržni izzivi: transport, logistika, trajnostni turizem, pridelava in trženje kakovostne hrane, zdrav življenjski slog, pametna okolja (pametna mesta, pametno pristanišče, pametna skupnost), trajnostna energija (učinkovita raba energije, obnovljivi viri energije), trajnostna mobilnost in raba obnovljivih materialov za zdravo bivanjsko okolje.
Gorenjska	Razvojna specializacija regije je moto "s kolesom na vrh". Gorenjci želijo razvoj pripeljati tako visoko, da bodo živeli izvrstno, da se bodo z veseljem zaposlovali, delali in ustvarjali ter da bodo tujci s ponosom porabljali denar. Hkrati želijo okolje, v katerem si bodo znali vzeti čas zase, kjer bodo lahko uživali in odpirali možnosti nadarjenim mladim ljudem, ki bodo sposobni vsega tega in še več.
Osrednje-slovenska	Ljubljanska urbana regija bo trajnostni razvoj gradila na znanju, inovativnosti, kreativnosti ter sinergiji vseh pomembnih akterjev in sektorjev. Posebno pozornost bo namenila razvoju gospodarstva, ki bo skladen z razpoložljivimi okoljskimi zmogljivostmi prostora. Konkurenčnost regije bo povečevala z ustrezno prenovo ter razvojem prometne, okoljske, informacijsko-komunikacijske in družbene infrastrukture.

Vir: RRP razvojnih regij.

Priloga 3: Predlogi občin za uvrstitev v RRP

V tabelah od 25 do 30 so navedeni predlogi občin Tolmin, Idrija, Postojna, Ilirska Bistrica, Novo mesto in Ribnica za RRP.

Tabela 25: Projekti, ki jih je predlagala Občina Tolmin

Št.	Projekti
1.	4. razvojna os
2.	Daljinske kolesarske povezave
3.	Upravljanje povodja Soče
4.	Širokopasovne povezave
5.	Regijska štipendijska shema
6.	Večgeneracijski center
7.	Izobraževanje odraslih
8.	Spodbujanje turizma oziroma nadaljnji razvoj turistične destinacije Smaragdna pot
9.	Integriran pristop k izvajanju celovitega projekta na območju Triglavskega narodnega parka ¹⁾

Opomba: ¹⁾ Projekt je bil v RRP uvrščen tako v Goriški kot tudi Gorenjski razvojni regiji.

Vir: podatki občine.

Tabela 26: Projekti, ki jih je predlagala Občina Idrija

Št.	Projekti
I.	<i>Projekti, ki se po mnenju občine lahko preoblikujejo v regijske</i>
1.	Energetska sanacija javnih objektov (možnost javno-zasebnega partnerstva)
2.	Izgradnja čistilnih naprav po večjih zaselkih (partner Komunala Idrija)
3.	Izgradnja in prenova večnamenskih objektov (Vojsko, Govejk–Ledine, Krekovše)
4.	Turistična infrastruktura – urejanje poti, počivališča, table (partner Geopark Idrija)
5.	Prenova degradiranih območij
6.	Mobilnost (javni prevoz, izgradnja parkirnih hiš, parkirišča)
7.	Vzpostavitev okoljskega monitoringa – vode, zraka, prometa
8.	Izgradnja vrtca v Spodnji Idriji
9.	Izdelava strokovnih podlag za kmetijska zemljišča – opredelitev strateško pomembnih kmetijskih površin, ki se ohranjajo in drugih kmetijskih zemljišč
10.	Revitalizacija urbanih središč (vključitev javnih objektov znotraj urbanih naselij)
II.	<i>Ostali projekti (nekateri je po mnenju občine mogoče preoblikovati v regijske)</i>
1.	Inkubator podjetništva mladih
2.	Center za ravnanje z odpadki (partner Komunala Idrija)
3.	Prenova vaškega jedra Črni Vrh
4.	Strokovne podlage za prostorsko načrtovanje – študije, programi opremljanja, strokovne podlage za občinski prostorski načrt ter občinske podrobne prostorske načrte in območja skupnega komunalnega opremljanja
5.	Podpora upravljanja za komunalno in drugo infrastrukturo v občini – programska oprema, podatkovne baze, izgradnja (pametnega) omrežja, števci
6.	Ohranjanje poseljenosti podeželskega prostora – razvoj dopolnilnih dejavnosti na kmetijah, podpora podjetništvu, turizmu
7.	Aktivnosti v varovanih območjih – Natura, Krajinski park Zgornja Idrija; šotorišče v Idrijski Beli
8.	Oskrba s toplotno energijo; obnova in novogradnja omrežij v Idriji in Spodnji Idriji (možnost javno-zasebnega partnerstva)
9.	Športna infrastruktura – igrišča Zadlog, Zavrtec, stari Zewnk, smučarsko tekaški center Vojsko, stadion v Idriji
10.	Analiza možnosti izrabe mineralnih agregatov ter deponiranje gradbenih in drugih odpadkov
11.	Potresna ogroženost – nadaljevanje po opredeljenih izhodiščih iz projekta Cherplan
III.	Nadaljevanje regijskega projekta kolesarske poti

Vir: podatki občine.

Tabela 27: Projekti, ki jih je predlagala Občina Postojna

Št.	Projekti ¹⁾
1.	Izboljšanje stanja naravovarstveno najpomembnejših delov travnišč in barjanskih površin na Cerknškem jezeru in Planinskem polju – KRAS.RE.VITA
2.	Kolesarska pot Postojna Hruševje in Postojna–Grobišče
3.	Regijsko obrtno središče Prestranek
2.	Mrežni podjetniški inkubator NKR – III. faza (na prioritetni listi B, če sredstva za ostale projekte v okviru DRR ne bodo porabljena, bi se ti projekti uvrstili v DRR)
3.	Stičišče turistične regije Zeleni kras
4.	Središče Unica edinstvena
5.	Središče podeželskega turizma
6.	Regijski center zdravja, zaščite in urgentnega reševanja
7.	Nanoščica od izvira do izliva
8.	Sanacija in rekultivacija zaprtega odlagališča nenevarnih odpadkov Stara vas, nadgradnja zbirnega centra za ločeno zbiranje odpadkov ter izgradnja interaktivne učne poti "ponovna uporaba odpadkov"
4.	Energetsko varčni vrtec Postojna
5.	Ureditev infrastrukture kot podpora razvoju turističnih območij v občini Postojna
6.	Mladinski športni turizem
7.	Center medgeneracijskega učenja Zeleni kras
8.	Center vseživljenjskega učenja
9.	Projektno učenje za mlajše odrasle

Opomba:¹⁾ Občina Postojna se je v okviru Programa upravljanja Natura 2000 na pobudo vodilnega partnerja Notranjski regijski park v letu 2017 prijavila tudi kot partner v navedenem projektu. Projekt je bil uvrščen v prvi DRR.

Vir: podatki občine.

Tabela 28: Projekti, ki jih je zbrala in predlagala Občina Ilirska Bistrica

Št.	Projekti
1.	Modernizacija zastarelega bivalnega standarda v Domu starejših občanov Ilirska Bistrica (predlagatelj: Dom starejših občanov Ilirska Bistrica)
2.	Oblikovanje (ali gradnja) sodobne enote za posebne oblike varstva v okviru Doma starejših občanov Ilirska Bistrica (predlagatelj: Dom starejših občanov Ilirska Bistrica)
3.	Bivalne enote za deložirane družine (predlagatelj: CSD Ilirska Bistrica)
2.	Dnevni center za zasvojene z nedovoljenimi drogami (predlagatelj: Društvo POT Ilirska Bistrica)
3.	Dnevni center za odvisnike od alkohola, ki niso zdravljeni (predlagatelj: CSD Ilirska Bistrica)
4.	Družinski centri za otroke in mladostnike (predlagatelj: CSD Ilirska Bistrica)
5.	Karierno središče za vse dalj časa nezaposlene osebe (predlagatelj: CSD Ilirska Bistrica)
6.	Podporni program PREVOZI (predlagatelj: CSD Ilirska Bistrica)
7.	Socialna aktivacija (predlagatelj: CSD Ilirska Bistrica)
8.	Zavetišča za brezdomce (predlagatelj: CSD Ilirska Bistrica)
4.	Infocenter snežniških gozdov (predlagatelj: Planinsko društvo Snežnik)
5.	Turistične vasi Zelenega krasa (predlagatelj: LAS Društvo med Snežnikom in Nanosom)
6.	Vodovod Veliko Brdo–Jelšane (predlagatelj: Občina Ilirska Bistrica)
7.	Izgradnja telovadnice pri OŠ Dragotina Ketteja (predlagatelj: Občina Ilirska Bistrica)
8.	Kanalizacija Vrbovo in Vrbica – 1. faza (predlagatelj: Občina Ilirska Bistrica)
9.	Kanalizacija in čistilna naprava Podgrad – 2. faza (predlagatelj: Občina Ilirska Bistrica)
10.	Sanacija odlagališča Jelšane (predlagatelj: Občina Ilirska Bistrica)
11.	Sortirnica odpadkov Ilirska Bistrica (predlagatelj: Občina Ilirska Bistrica)
12.	Turistično območje jezera (predlagatelj: Občina Ilirska Bistrica)
13.	Ureditev kanalizacije Ilirska Bistrica in bližnjih aglomeracij (predlagatelj: Občina Ilirska Bistrica)
14.	Revitalizacija in energetska izraba obstoječih pregrad na porečju reke Reke (predlagatelj: Občina Ilirska Bistrica)

Vir: podatki občine.

Tabela 29: Projekti, ki jih je predlagala Mestna občina Novo mesto

Št.	Projekti
I.	<i>Področje gospodarstva</i>
1.	Gospodarska cona na Brezovici
2.	Razvoj obrtno-industrijske cone Livada
3.	Razvoj poslovne industrijske cone Cikava
2.	Garažna hiša ob Zdravstvenem domu Novo mesto
3.	Univerzitetni kampus Drgančevje
4.	Prostorska ureditev območja Šipčev hrib
II.	<i>Področje okolja, prostora in infrastrukture</i>
1.	Južna zbirna cesta Regrča vas
2.	Regionalna cesta (obvoznica) Birčna vas
3.	Obvoznica Novo mesto–Šmihel
4.	Daljinsko kolesarska povezava Sava–Krka bike
5.	Razvoj infrastrukture letališča Prečna
6.	Center za ravnanje z odpadki – CEROD II
7.	Hidravlične izboljšave vodovodnega sistema Dolenjske
8.	Energetske prenovе, adaptacije, dograditve objektov v lasti lokalnih skupnosti – javni zavodi (šole, vrtci)
9.	Izgradnja kanalizacijskega sistema, obnova vodovodnega sistema na območju Dolenjske in vzpostavitev podatkovnih baz
10.	Gospodarjenje z javnimi cestami – planiranje sanacijskih ukrepov na državnih in občinskih cestah in potrebnih sredstev
11.	Daljinski nadzor in upravljanje z energenti
III.	<i>Področje človeški viri in družbena blaginja</i>
1.	Regijski športno rekreacijski center Portoval
2.	Velodrom Česča vas
3.	Univerza v Novem mestu
4.	Adaptacija objekta Glasbene šole Marjana Kozine v Novem mestu
5.	Športno rekreacijski center Loka
6.	Program ohranitve in oživitve Narodnega doma

Št.	Projekti
7.	Nogometna šola in igrišče za športne aktivnosti v romskem naselju Brezje
8.	Knjižnica Mirana Jarca – Bukvama, Literarna kavarna, Ureditev multimedijskega prostora, Ureditev domoznanskega oddelka in oddelka posebnih zbirk, Gospodarska soba
9.	Regijsko središče mladih – Loka Novo mesto
10.	Dnevni center za romske otroke
IV.	<i>Področje podeželja</i>
1.	Ureditev mestne tržnice v Novem mestu
V.	<i>Področje turizma in dediščine</i>
1.	Obnova in revitalizacija mestnega jedra Novo mesto (hidravlične izboljšave komunalnega omrežja, ureditev mirujočega prometa – parkirišče ob Trdinovi ulici, obnova mestnega obzidja Šance, projekti in programi za revitalizacijo starega mestnega jedra)
2.	Arheološki park Marof
3.	Krajinski park Gorjanci - Žumberak
VI.	<i>Celostne teritorialne naložbe¹⁾</i>

Opomba:¹⁾ Predlog Mestne občine Novo mesto je bil tudi, da razvojna institucija RC Novo mesto prouči možnosti in potrebe razvojne regije, da se na določenih področjih, ki zahtevajo celostno reševanje (kot na primer romska problematika, medkrajevne prometne povezave, urejanje mest in vasi, komunalna infrastruktura, ukrepi izboljšanja kakovosti zraka, strokovne podlage za trajno varstvo kmetijskih zemljišč), oblikujejo celostne teritorialne naložbe.

Vir: podatki občine.

Tabela 30: Projekti, ki jih je predlagala Občina Ribnica

Št.	Projekti
1.	Izboljšanje in povečanje trajnostne mobilnosti v regiji
2.	Očiščena odpadna voda v regiji v manjših aglomeracijah
3.	Povečanje stopnje priključenosti na obstoječe sisteme – II. nivo urejanja odpadne vode v regiji (sekundarno kanalizacijsko omrežje)
2.	Obnova in rekonstrukcija cerkve Svetega Jurija
3.	Delna prenova območja ribniškega gradu z odprtim prireditvenim prostorom
4.	Obnova porušene grajske pristave na Pugledu
5.	Kulturni center Marof – prizidek Rokodelskega centra
6.	Razvoj in opremljanje poslovnih con v Jugovzhodni Sloveniji
7.	Modernizacija občinskih cest (Ribnica–Seljan in Lipovec–Makoše)
8.	Ureditev turistične signalizacije in turističnih točk
4.	Ureditev vaškega jedra in ožage v Dolenji vasi – športni in kulturni del in jedro v Velikih Poljanah
5.	Ureditev Gallusovega nabrežja
6.	Regijski mrežni Center Domače obrti
7.	Center kreativne kulturne industrije – LICE
8.	Mrežni izobraževalni center regije
9.	Narava – Kultura – Turizem (mrežni RDO)
10.	Izgradnja širokopasovnega omrežja na območju Jugovzhodne Slovenije

Vir: podatki občine.

Priloga 4: Lastniški deleži v razvojnih institucijah s statusom RRA

Tabela 31: Lastniška struktura razvojnih institucij s statusom RRA

Razvojna institucija	Lastniška struktura
PRC	3 občine: 1. Občina Kobarid (1/3 delež) 2. Občina Tolmin (1/3 delež) 3. Občina Bovec (1/3 delež)
Zeleni kras	6 občin: 1. Občina Postojna (17,4 odstotka) 2. Občina Pivka (17,4 odstotka) 3. Občina Logatec (13,1 odstotka) 4. Občina Cerknica (8,7 odstotka) 5. Občina Loška Dolina (6,5 odstotka) 6. Občina Bloke (4,3 odstotka) in 1. Javni sklad Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja (22,5 odstotka) 2. Lokalni Pospeševalni center Pivka (8,7 odstotka) 3. Gospodarska zbornica Slovenije (0,8 odstotka) 4. Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti (0,2 odstotka) 5. Območna obrtno-podjetniška zbornica Cerknica (0,2 odstotka) 6. Območna obrtno-podjetniška zbornica Postojna (0,2 odstotka)
RC Novo mesto	8 občin: 1. Mestna občina Novo mesto (50,4 odstotka) 2. Občina Šentjernej (9,9 odstotka) 3. Občina Žužemberk (7 odstotkov) 4. Občina Straža (5,6 odstotka) 5. Občina Dolenjske Toplice (5 odstotkov) 6. Občina Šmarješke Toplice (4,4 odstotka) 7. Občina Mirna Peč (4 odstotke) 8. Občina Škocjan (3,7 odstotka) in 1. Gospodarska zbornica Slovenije (5 odstotkov) 2. Območna obrtno-podjetniška zbornica Novo mesto (5 odstotkov)

Vir: [URL: <https://www.ajpes.si/>], 16. 1. 2019.

Priloga 5: Projekti, ki so jih razvojnim institucijam sofinancirale občine v obdobju 2014–2016 in izvajale razvoje institucije

Tabela 32: Projekti, ki jih je razvojnim institucijam sofinancirala Občina Tolmin

Št.	Projekti/Leto	2014 v evrih	2015 v evrih	2016 v evrih	Prejemnik sredstev ¹⁾
1.	LAS Dolina Soče (pristop LEADER in CLLD ²⁾ v obdobju 2014–2020)	/	3.000	3.000	Razvojna institucija PRC
2.	Sofinanciranje RDO Smaragdna pot	5.545	1.542	/	Lokalna turistična organizacija sotočje Kobarid - Tolmin
3.	Projekt izvajanja nalog RDO Smaragdna dežela v obdobju od 1. 7. 2015 do 31. 12. 2015	/	1.542	/	RRA Severne primorske Regijska razvojna agencija d o. o. Nova Gorica
4.	Regijska štipendijska shema (2010/2011, 2011/2012, 2012/2013 in 2013/2014)	15.088	13.472	/	Razvojna institucija PRC
5.	Sofinanciranje projektov PRC (7 do 9 projektov) ³⁾	66.438	51.100	48.175	Razvojna institucija PRC
6.	Regionalno omrežje kolesarskih povezav severne Primorske–Goriške razvojne regije (v obdobju 2007–2013)	/	2.553	/	Razvojna institucija ICRA
Skupaj po letih		87.071	73.209	51.175	

Opombe: ¹⁾ Kot prejemnik sredstev je navedena razvojna institucija, konkretni izvajalci projektov pa so lahko namesto razvojne institucije tudi drugi izvajalci.

²⁾ Angl.: CLLD – *Community Led Local Development*.

³⁾ Občina Tolmin vsako leto sklene pogodbo z razvojno institucijo PRC za sofinanciranje projektov, ki jih izvaja ali pri katerih sodeluje razvojna institucija PRC. Na primer za leto 2016 je občina sofinancirala naslednje projekte: Priprava novih projektov za prijavo na javne razpise v finančni perspektivi 2014–2020, Aktivnosti spodbujanja podjetništva med mladimi, Trajnostna mobilnost (Parkiraj in doživi naravo), Alpsko mesto leta 2016, Razvojni program podeželja, Glasilo Sočasnik, Programi izobraževanja odraslih.

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Tabela 33: Projekti, ki jih je razvojnim institucijam sofinancirala Občina Idrija

Št.	Projekti/Leto	2014 v evrih	2015 v evrih	2016 v evrih	Prejemnik sredstev ¹⁾
1.	Izvedba izobraževanj in študijskih krožkov	5.000	2.250	2.250	Razvojna institucija ICRA
2.	Vodenje aktivnosti za upravljavski del pokrite tržnice v Idriji	7.000	7.000	7.000	Razvojna institucija ICRA
3.	Vodenje aktivnosti v projektu za promocijo in zaščito idrijskih jedi, izvajanje notranje kontrole, pripravo sestankov in poročil za Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	10.500	11.926	4.926	Razvojna institucija ICRA
4.	Izvedba aktivnosti vpisa idrijskih žlikrofov v register nesnovne kulturne dediščine	/	/	1.000	Razvojna institucija ICRA
5.	Izvedba prireditve "projekt Praznik idrijskih žlikrofov"	/	/	7.000	Razvojna institucija ICRA
6.	Izvedba storitve spodbujanja razvoja sirarske dejavnosti na Črnovrški planoti	/	/	4.500	Razvojna institucija ICRA
7.	Vodenje aktivnosti v okviru geografske označbe idrijske čipke	2.500	/	/	Razvojna institucija ICRA
8.	Izvedba aktivnosti za razvoj gozdno lesne verige na območju Občine Idrija, Občine Cerkno in Občine Logatec	/	3.400	3.400	Razvojna institucija ICRA
9.	Izvedba izobraževanj za kmete na območju Občine Idrija	1.700	/	/	Razvojna institucija ICRA
10.	Izvedba izobraževanj in svetovanj potencialnim interesentom za dopolnilne dejavnosti na območju Občine Idrija	1.000	/	/	Razvojna institucija ICRA
11.	Izvedba izobraževanj in svetovanj potencialnim interesentom za dopolnilne dejavnosti na območju Občine Idrija, Občine Cerkno in Občine Logatec	/	4.000	4.000	Razvojna institucija ICRA
12.	Sofinanciranje delovanja vstopne točke VEM	1.000	/	/	Razvojna institucija ICRA

Št.	Projekti/Leto	2014 v evrih	2015 v evrih	2016 v evrih	Prejemnik sredstev ¹⁾
13.	Projekti LAS	7.000	9.570	9.569	Razvojna institucija ICRA
14.	Regionalno omrežje kolesarskih povezav severne Primorske-Goriške razvojne regije (v obdobju 2007–2013)	/	1.998	/	Razvojna institucija ICRA
Skupaj po letih		35.700	40.144	43.645	

Opomba: ¹⁾ Kot prejemnik sredstev je navedena razvojna institucija, konkretni izvajalci projektov pa so lahko namesto razvojne institucije tudi drugi izvajalci.

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Tabela 34: Projekti, ki jih je razvojnim institucijam sofinancirala Občina Postojna

Št.	Projekti/Leto	2014 v evrih	2015 v evrih	2016 v evrih	Prejemnik sredstev ¹⁾
1.	Projekt izvajanja nalog RDO Postojnska jama – Zeleni kras v obdobju 2013–2017	18.952	26.564	30.369	Razvojna institucija Zeleni kras
2.	LAS med Snežnikom in Nanosom	21.556	19.281	9.695	Društvo med Snežnikom in Nanosom
Skupaj po letih		40.508	45.845	40.064	

Opomba: ¹⁾ Kot prejemnik sredstev je navedena razvojna institucija, konkretni izvajalci projektov pa so lahko namesto razvojne institucije tudi drugi izvajalci.

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Tabela 35: Projekti, ki jih je razvojnim institucijam sofinancirala Občina Ilirska Bistrica

Št.	Projekti/Leto	2014 v evrih	2015 v evrih	2016 v evrih	Prejemnik sredstev ¹⁾
1.	Projekt izvajanja nalog RDO Postojnska jama – Zeleni kras v obdobju 2013–2017	11.507	16.129	18.439	Razvojna institucija Zeleni kras
2.	LAS med Snežnikom in Nanosom	10.565	7.785	8.054	Društvo med Snežnikom in Nanosom
3.	Štipendijska shema Južna Primorska (kritje obveznosti iz leta 2013)	95 ²⁾	6.707 ³⁾	/	Regionalni razvojni center Koper Centro regionale di sviluppo Capodistria
Skupaj po letih		22.167	30.621	26.493	

Opombe: ¹⁾ Kot prejemnik sredstev je navedena razvojna institucija, konkretni izvajalci projektov pa so lahko namesto razvojne institucije tudi drugi izvajalci.

²⁾ Obveznosti iz naslova Štipendijske sheme Južna Primorska za leto 2013.

³⁾ Enotna regijska štipendijska shema Južna Primorska za leto 2015.

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Tabela 36: Projekti, ki jih je razvojnim institucijam sofinancirala Mestna občina Novo mesto

Št.	Projekti/Leto	2014 v evrih	2015 v evrih	2016 v evrih	Prejemnik sredstev ¹⁾
1.	PIP – Podjetniški inkubator Podbreznik	33.500	33.500	15.000	Razvojna institucija RC Novo mesto
2.	LAS CLLD Spodbujanje razvoja podeželja	20.000	17.308	17.308	Razvojna institucija RC Novo mesto
3.	RDO Turistični programi	17.511	10.000	11.837	Razvojna institucija RC Novo mesto
4.	Garancijska shema za Dolenjsko	24.719	24.924	24.999	Razvojna institucija RC Novo mesto
5.	Regijska štipendijska shema za Dolenjsko	10.997	11.000	11.039	Razvojna institucija RC Novo mesto
6.	CRRRI – Center razvoja, raziskav in inovacij	/	/	8.000	Razvojna institucija RC Novo mesto
7.	Izobraževanje podjetnikov	25.000	20.000	5.673	Razvojna institucija RC Novo mesto
8.	Spodbujanje inovativnosti	2.250	/	/	Razvojna institucija RC Novo mesto
9.	Izvajanje VEM (vse na enem mestu) postopkov	/	/	6.500	Razvojna institucija RC Novo mesto
Skupaj po letih		133.977	116.732	100.356	

Opomba: ¹⁾ Kot prejemnik sredstev je navedena razvojna institucija, konkretni izvajalci projektov pa so lahko namesto razvojne institucije tudi drugi izvajalci.

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Tabela 37: Projekti, ki jih je razvojnim institucijam sofinancirala Občina Ribnica

Št.	Projekti/Leto	2014 v evrih	2015 v evrih	2016 v evrih	Prejemnik sredstev ¹⁾
1.	LAS (izvajanje Leader projektov)	5.683	/	/	Območna razvojna institucija RC Kočevje Ribnica
2.	LAS (izvajanje CLLD projektov)	/	10.288	10.288	Območna razvojna institucija RC Kočevje Ribnica
3.	Regijska štipendijska shema za Dolenjsko	2.818	2.833	2.824	Razvojna institucija RC Novo mesto
4.	RDO – Turistični programi	2.735	2.735	/	Razvojna institucija RC Novo mesto
5.	Projekt "življenje brez meja" (Operativni program Slovenija– Hrvaška 2007–2013)	/	/	7.018	Območna razvojna institucija RC Kočevje Ribnica
Skupaj po letih		11.236	15.856	20.130	

Opomba: ¹⁾ Kot prejemnik sredstev je navedena razvojna institucija, konkretni izvajalci projektov pa so lahko namesto razvojne institucije tudi drugi izvajalci.

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Priloga 6: Projekti, ki so jih sofinancirale občine v obdobju 2014–2016 in izvajali subjekti, ki niso razvojne institucije

V tabelah so upoštevani:

- projekti, za katere so občine navedle, da so v RRP,
- projekti, ki so se že začeli izvajati do konca leta 2016 (izjeme navedene v opombah),
- projekti, ki jih je sofinancirala posamezna občina,
- projekti, ki niso vključeni že pri projektih, ki so jih razvojnim institucijam sofinancirale občine v obdobju 2014–2016.

Tabela 38: Projekti, ki jih je sofinancirala Občina Tolmin

Št.	Projekti
1.	Večgeneracijski center ¹⁾
2.	Celostna prometna strategija Občine Tolmin

Opomba: ¹⁾ Projekt se je začel izvajati v letu 2017.

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Tabela 39: Projekti, ki jih je sofinancirala Občina Idrija

Št.	Projekti
1.	Razvoj prednostnih turističnih produktov Goriške regije
2.	Podpora gozdno-lesni verigi
3.	Trajnostni razvoj urbanih območij in trajnostna mobilnost: Celostne prometne strategije
4.	Razvoj regionalnega kolesarskega omrežja
5.	Lokalna oskrba s hrano na območju Goriške regije
6.	Zagotavljanje kvalitetne okoljske infrastrukture in učinkovito upravljanje
7.	Geopark Idrija

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Tabela 40: Projekti, ki jih je sofinancirala Občina Postojna

Št.	Projekti
1.	Projekt oskrba s pitno vodo v porečju Ljubljane (obnova vodovodnega sistema)
2.	Projekt prenove čistilne naprave v Postojni
3.	Gradnja regijskega gasilsko reševalnega centra
4.	Inovativno podjetništvo
5.	Program za turizem – različni projekti, ki jih izvajajo prek Zavoda znanje
6.	Večgeneracijski center
7.	Hrib Sovič (pump track, park ride)

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Tabela 41: Projekti, ki jih je sofinancirala Občina Ilirska Bistrica

Št.	Projekti
1.	Večgeneracijski center Ilirska Bistrica ¹⁾
2.	Celostna prometna strategija

Opomba: ¹⁾ Projekt se je začel izvajati v letu 2017. Občina zagotavlja prostore večgeneracijskega centra in sofinancira polovično zaposlitev delavca v večgeneracijskem centru Ilirska Bistrica.

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Tabela 42: Projekti, ki jih je sofinancirala Občina Ribnica

Št.	Projekti
1.	Oskrba s pitno vodo na območju Sodražica, Ribnica, Kočevje
2.	Izboljšanje in povečanje trajnostne mobilnosti v regiji (celostna prometna strategija)
3.	Enotne regijske štipendijske sheme

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Tabela 43: Projekti, ki jih je sofinancirala Mestna občina Novo mesto

Št.	Projekti
1.	Center razvoja, raziskav in inovacij Jugovzhodne Slovenije – CRRI JV Slovenije
2.	Razvoj in ureditev gospodarske infrastrukture v Jugovzhodni Sloveniji
3.	Hidravlična izboljšava vodovodnega sistema na območju osrednje Dolenjske
4.	Trajnostna urbana strategija
5.	Izboljšana oskrba s pitno vodo v regiji
6.	Energetsko učinkovita gradnja javnih objektov
7.	Ravnanje z odpadki v regiji in regijski center za ravnanje z odpadki CEROD
8.	Arheološki park Marof in regijska arheološka pot
9.	Zgodba o Gorjancih

Viri: podatki občine in zaključni računi občine.

Priloga 7: Okoljski projekti s področja odvajanja in čiščenja odpadne vode ter oskrbe s pitno vodo

Tabela 44: Okoljski projekti s področja odvajanja in čiščenja odpadne vode ter oskrbe s pitno vodo, ki se izvajajo v programskem obdobju 2014–2020 na območju Republike Slovenije

Št.	Projekt	Vrednost v evrih
1.	Hidravlična izboljšava vodovodnega sistema na območju osrednje Dolenjske	26.291.464
2.	Oskrba s pitno vodo v porečju Drave – 3. sklop	49.998.417
3.	Oskrba s pitno vodo na območju zgornje Save – 2. sklop – Občina Radovljica	1.352.564
4.	Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja – 1. sklop – Občina Medvode, Občina Vodice, Mestna občina Ljubljana	37.935.962
5.	Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju Domžale - Kamnik	39.054.955
6.	Oskrba s pitno vodo v porečju Ljubljanice – 1. sklop	39.786.999
7.	Oskrba s pitno vodo na območju Sodražice, Ribnice, Kočevja	36.155.548
8.	Oskrba s pitno vodo na porečju Ljubljanice – 2. sklop	11.750.719
9.	Oskrba s pitno vodo na območju Domžale - Kamnik	15.894.509
10.	Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja – 1. sklop – II. faza – CČN Ljubljana	49.104.411
11.	Oskrba s pitno vodo na območju Suhe krajine	43.582.905
Skupaj		350.908.453

Vir: priloga zapisnika 6. redne seje kohezijske regije Vzhodna Slovenija z dne 12. 11. 2014.

Priloga 8: Splošna mnenja občin o regionalnem razvoju

Občina Tolmin je navedla, da regionalni razvoj v zadnjih letih bistveno izgublja na pomenu, kar se je posebej opazilo v času priprave operativnega programa za obdobje 2014–2020, ko je regionalni razvoj dejansko "pozabljen", kar se je najbolj odrazilo pri pripravi prvega DRR, ko je bilo na vseh ravneh (državni, regionalni in občinski) ugotovljeno, da sredstev za izvedbo DRR ni (svoj delež so si izborile le mestne občine). Zmanjševanje vloge regionalnega razvoja pa je vidno tudi skozi zmanjševanje financiranja izvajanja splošnih razvojnih nalog razvojnim institucijam. Občina je izpostavila, da na skladni regionalni razvoj negativno vpliva tudi trend zmanjševanja števila državnih javnih institucij ter z njimi povezanih delovnih mest v subregijskih središčih (reforma CSD, upravnih enot, finančne uprave in drugih), kar ima negativen demografski vpliv, hkrati pa se slabša dostopnost javnih storitev. Po mnenju Občine Tolmin Slovenija potrebuje skladen regionalni razvoj na ravni razvojnih in ne le kohezijskih regij, temu je treba dati ustrezno mesto v zakonodaji (kar Občina Tolmin ocenjuje, da je v veliki meri urejeno), poleg tega pa tudi zagotavljati sredstva za izvajanje zakona.

Občina Idrija je navedla, da imajo razvojne institucije s statusom RRA in druge razvojne institucije, ki izvajajo splošne razvojne naloge v regiji, veliko vlogo pri identifikaciji ključnih razvojnih nalog, tako na ravni razvojne regije kot tudi lokalno oziroma subregionalno. Z znanjem in izkušnjami pomembno vplivajo na razvoj območja. Pomembnost teh razvojnih institucij je še posebej velika tam, kjer manjka regionalna raven odločanja (na primer regionalno prostorsko planiranje) in kjer je za izvedbo projekta potrebno sodelovanje več partnerjev in je območje širše (na primer vključevanje več občin). Občina Idrija meni, da bi morale biti razvojne naloge, glede na rezultate, ki jih dosegajo razvojne institucije v regiji, predvsem pa razvojna institucija ICRA, vsaj delno sistemsko financirane ter da bi bila ta sredstva razdeljena vsem razvojnim institucijam posameznega območja.

Občina Postojna je navedla, da vidi v povezovanju in sodelovanju z drugimi občinami v razvojni regiji velik potencial, saj to pripomore k napredku na vseh področjih, zlasti na tistih, ki so tudi v RRP evidentirana kot regionalno pomembna. Sodelovanje in povezovanje poteka predvsem med občinami, manj pa na ravni občina – RRA – občina. To je Občina Postojna izpostavila kot pomanjkljivost, saj so po njenem mnenju RRA tiste, ki bi morale na podlagi sprejetih RRP občinam v razvojni regiji ponuditi čim več možnosti za skupno sodelovanje in povezovanje ter končno prijavo na projekte. Pričakovane občine glede RRA se nanaša na to, da občine ne bi bile zavezane zgolj financirati njihovega delovanja, ampak da bi bile skozi dejavnost RRA občine uspešne pri doseganju ciljev pri programih in projektih, ki so del RRP. Večino programov in projektov izvaja ali občina sama ali s povezovanjem z drugimi občinami, torej brez vmesnega člena.

Občina Ilirska Bistrica je navedla, da je v obdobju po slovenski osamosvojitvi v občini zaradi izgube tržišč in strukturnih sprememb propadlo veliko podjetij, da je zadnja gospodarska kriza te trende dodatno zaostila, da ima občina visoko stopnjo dnevne migracije zaradi zaposlitve, ki dosega skoraj polovico delovno aktivnih ljudi, in da se mladi odseljujejo. Razvojna sredstva, namenjena za razvoj gospodarstva, so se podeljevala na centralnih razpisih, kjer so praviloma bila uspešnejša večja mesta, ki so imela večjo podporo gospodarstva, kar je prineslo še večjo centralizacijo delovnih mest. Po mnenju občine bi bilo za učinkovito izvedbo regionalnega razvoja treba v sodelovanju občin in države pripraviti skupna razvojna izhodišča ter upoštevati, da se zagotavlja razvoj v vseh območjih in ne le v državnih in regijskih središčih s ciljem zagotavljanja delovnih mest čim bližje kraju bivališča. Glede črpanja EU sredstev občina meni, da bi vlada morala vnaprej obvestiti občine, koliko sredstev bo namenila za posamezne projekte oziroma koliko

sredstev bodo imele na razpolago občine. Občina pa sedaj poskuša ugotoviti, za kateri namen bo vlada namenila denar, in zato pripravlja projekte na zalogo. Poleg tega občine pri uresničevanju regionalnega razvoja potrebujejo navodila vlade, saj se župani zaradi različnih interesov ne morejo sami dogovoriti o določenih projektih (primer oskrbe z vodo).

Mestna občina Novo mesto je navedla, da pri delitvi Slovenije na 2 kohezijski regiji prevladuje bolj politična kot razvojna vloga, zato je obstoj statističnih regij toliko bolj pomemben z vidika krepitve gospodarske in kulturne identitete območja. Mestna občina Novo mesto ima tako kot ostale občine svoj lokalni razvojni program, ki se prek regionalnega razvoja povezuje v skupne projekte, tako na področju prostorskega planiranja, okolja, izgradnje infrastrukture, razvoja podjetniških vsebin, človeških virov. Razvojne institucije so pomemben generator združevanja lokalnih pobud, ki dosežejo sinergijski učinek le s povezovanjem in združevanjem. Prav razdrobljenost in majhnost občin v Sloveniji preprečujeta doseganje primerljivih kazalnikov na EU ravni, zato bo nujno medsebojno povezovanje s krepitvijo razvojnih institucij tudi v prihodnje.

Občina Ribnica je navedla, da obstaja velik razkorak med razvitostjo različnih območij v statistični regiji. Po oceni Občine Ribnica na ravni razvojne regije v tem programskem obdobju ni posebnih vidnih učinkov na ravni regionalnega razvoja in tudi ne pri delu regionalnih razvojnih institucij. Prvotni namen RRA je predvsem povezovalna funkcija, priprava in koordinacija skupnih regijskih projektov. Vendar večinoma vsaka občina sama pripravlja in prijavlja projekte, v določenih primerih pa se občine povežejo same. Po mnenju občine na ravni razvojne regije v tem programskem obdobju potrebe lokalnega okolja niso podprte, delno tudi zaradi politike države (primer: izgradnja kanalizacijskih sistemov). Na tak način regionalni razvoj izgublja na pomenu. Če bi RRA delovala povezovalno, bi bila možna realizacija večjih regijskih projektov. Sedaj se občine v dobrobit ruralnega okolja povezujejo same, brez koordinacije RRA.

Priloga 9: Razlike med javnim zavodom in gospodarsko družbo

Tabela 45: Razlike med javnim zavodom in gospodarsko družbo

	Javni zavod ustanovljen na podlagi ZZ	Družba ustanovljena na podlagi ZGD
Namen	Ustanovi se za opravljanje dejavnosti, če cilj dejavnosti ni pridobivanje dobička.	Gospodarska družba je pravna oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost kot svojo izključno dejavnost. Družbe se štejejo za gospodarske družbe, tudi če v skladu z zakonom v celoti ali deloma opravljajo dejavnost, ki ni pridobitna.
Financiranje	Zavod pridobiva sredstva za delo iz sredstev ustanovitelja, s plačili za storitve, s prodajo blaga in storitev na trgu in iz drugih virov na način in pod pogoji, določenimi z zakonom in aktom o ustanovitvi.	Gospodarska družba je pravna oseba, ki <i>na trgu</i> samostojno opravlja <i>pridobitno</i> dejavnost.
Plačni sistem	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o javnih uslužbencih (do 21. člena).	Zakon o delovnih razmerjih in panožne kolektivne pogodbe
Naročanje blaga in storitev	Zakon o javnih naročilih	/
Finančno evidentiranje poslovanja	Zakon o računovodstvu in računovodski standardi	ZGD-1 in računovodski standardi.
Mogoča neposredna dodelitev sredstev	Da, za delovanje javnega zavoda v skladu z 48. členom ZZ.	Da, ob izpolnjevanju pogojev iz 28. člena ZJN-3.

Vir: predpisi, navedeni v tabeli.

Priloga 10: Primeri financiranja razvojnih institucij in pojasnila revidiranih občin⁹⁴*Občina Tolmin in razvojna institucija PRC*

Občina Tolmin je v letih 2014, 2015 in 2016 poleg sofinanciranja nalog RRA iz 18. člena ZSRR-2 z razvojno institucijo PRC sklepala še neposredne letne pogodbe o sofinanciranju projektov, s katerimi je razvojni instituciji PRC zagotovila sredstva za sofinanciranje v pogodbi določenih projektov, med drugim za sofinanciranje programa Glasilo Sočasnik, in ji za ta namen v teh letih nakazala 12.492 evrov, 21.900 evrov in 21.900 evrov.

Pojasnilo Občine Tolmin

Posamezni projekti, ki jih občina sofinancira, se opredelijo v dogovoru z razvojno institucijo. O sofinanciranju odloča občinski svet, ki daje soglasje k letnemu delovnemu načrtu razvojne institucije in potrdi sofinanciranje v okviru postopka sprejema občinskega proračuna. Z izdajo glasila 3 občine skrbijo za splošno informiranost o dogajanju v Zgornjem Posočju in razvojni regiji, delovanju občinskih uprav in projektih razvojne institucije PRC. S tem se dviguje splošna razgledanost ter krepi zavest o uravnoteženem in sonaravnem razvoju.

Občina Idrija in razvojni instituciji ICRA ter PRC

Občina Idrija je v letih 2014, 2015 in 2016 sklepala neposredne pogodbe z razvojno institucijo ICRA, med drugim tudi za sofinanciranje vodenja aktivnosti upravljanja pokrite tržnice v Idriji (za ta namen ji je v teh letih nakazala vsako leto po 7.000 evrov) in sofinanciranje promocije in izvedbe projekta Praznik idrijski Žlikrofi (za ta namen ji je v teh letih nakazala 10.500 evrov, 7.000 evrov in 7.000 evrov). Občina Idrija je v letih 2014, 2015 in 2016 sofinancirala tudi naloge RRA iz 18. člena ZSRR-2 razvojni instituciji PRC.

Pojasnilo Občine Idrija

V občinski upravi pripravijo predloge sofinanciranja programov in projektov, s tem da se usklajujejo z območno razvojno institucijo. Pripravljene predloge se najprej predstavi županu, če so odobreni, se jih umesti v predlog občinskega proračuna, ki ga sprejema občinski svet. Razvojna institucija ICRA je na razpisih pridobila sredstva za ureditev pokrite tržnice in sredstva za sofinanciranje plače upravnika. Ker občina upravnika ni uspela pridobiti, je upravljanje prevzela razvojna institucija ICRA. Občini Idrija in Cerkljeva imata v lasti vsaka polovico tržnice in pokrivata obratovalne stroške za njeno delovanje v enakem razmerju. Razvojna institucija ICRA je izvajala tudi organizacijo letne prireditve Praznik idrijski žlikrofi, v letu 2017 pa so na podlagi natečaja izbrali novega izvajalca.

Mestna občina Novo mesto in razvojna institucija RC Novo mesto

Občina Novo mesto je v letih 2014, 2015 in 2016 poleg sofinanciranja nalog RRA iz 18. člena ZSRR-2 z razvojno institucijo RC Novo mesto sklepala še neposredne pogodbe, na primer za financiranje stroškov izobraževanja in usposabljanja na področju podjetništva (za ta namen ji je v teh letih nakazala 25.000 evrov, 20.000 evrov in 5.673 evrov).

Pojasnilo Mestne občine Novo mesto

Razvojna institucija RC Novo mesto na osnovi letnega načrta, ki ga potrdi skupščina, posreduje občini plansko pismo, v katerem opisno in finančno navede aktualne projekte in programe, ki naj bi jih sofinancirala občina. Občinska uprava prouči in uskladi predloge z razvojnimi cilji občine in predlaga tudi svoje vsebine. Usklajeni predlogi sofinanciranja se uvrstijo v predlog proračuna, ki ga potrjuje občinski svet. Mestna občina Novo mesto v sklopu programov spodbujanja

⁹⁴ Primeri se nanašajo na financiranje projektov, delovanja in drugih aktivnosti razvojnih institucij, ki se ne financirajo po 18. in 19. oziroma 21. ali 15. členu ZSRR-2.

podjetništva z letno pogodbo zagotavlja določen obseg finančnih sredstev za sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja podjetnikov in pri njih zaposlenih s sedežem v občini. Mestna občina Novo mesto je namreč z ustanovitvijo razvojne institucije RC Novo mesto prenesla nanjo večino aktivnosti, povezanih s pospeševanjem podjetništva na območju občine. Mestna občina Novo mesto kot samoupravna lokalna skupnost zaradi zakonskih omejitev ne more izvajati določenih aktivnosti na področju podjetništva, medtem ko jih Podjetniški center kot neprofitna družba z omejeno odgovornostjo lahko izvaja. Večje možnosti ima tudi pri kandidiranju za državna in evropska razvojna sredstva, zlasti ker nastopa tudi kot regijska institucija.

Občina Ribnica in razvojni instituciji RC Kočevje Ribnica ter RC Novo mesto

Občina Ribnica je v letih 2014, 2015 in 2016 sklepala neposredne pogodbe o poslovnem sodelovanju z območno razvojno institucijo RC Kočevje Ribnica (za ta namen ji je v teh letih nakazala 11.643 evrov, 12.000 evrov in 12.000 evrov). Občina Ribnica je v letih 2014, 2015 in 2016 sofinancirala tudi naloge RRA iz 18. člena ZSRR-2 razvojni instituciji RC Novo mesto.

Pojasnilo Občine Ribnica

Območna razvojna institucija je bila ustanovljena za opravljanje razvojnih dejavnosti in skladno s pogodbo o ustanovitvi družbe družbeniki zagotavljajo sofinanciranje dejavnosti v skladu s programom dela in finančnim načrtom družbe. Območna razvojna institucija pošlje občini plan za posamezno leto, ki se ga uskladi in umesti sredstva za posamezne namene v predlog občinskega proračuna, ki ga potrdi občinski svet.

Občina Postojna in razvojna institucija Zeleni kras

Občina Postojna je v letih 2014, 2015 in 2016 poleg sofinanciranja nalog RRA iz 18. člena ZSRR-2 razvojni instituciji Zeleni kras sofinancirala še izvajanje nalog RDO. Financirala je tudi delovanje projekta LAS, katerega vodilni partner je Društvo med Snežnikom in Nanosom. Je pa občina sofinancirala dejavnosti Zavoda znanje, ki ni regionalna razvojna institucija, vendar pa je vključena v regijsko razvojno mrežo.

Pojasnilo Občine Postojna

Postopek izbora projektov in programov razvojnih institucij, ki jih sofinancira občina, poteka v okviru sprejemanja proračuna občine v skladu z določili ZJF.

Občina Ilirska Bistrica in razvojna institucija Zeleni kras

Občina Ilirska Bistrica ni soustanoviteljica RRA in je v letih 2014, 2015 in 2016 poleg sofinanciranja nalog RRA iz 18. člena ZSRR-2, razvojni instituciji Zeleni kras sofinancirala še izvajanje nalog RDO. Financirala je tudi delovanje projekta LAS, katerega vodilni partner je Društvo med Snežnikom in Nanosom.

Pojasnilo Občine Ilirska Bistrica

Proračunske postavke se v občinski proračun uvrščajo na podlagi potreb, ki jih ugotavljajo občinska uprava, župan, stranke in liste občinskega sveta, predstavniki krajevnih skupnosti in zainteresirane javnosti. Pri izboru operacij se izhajajo tudi iz predvidevanja možnosti financiranja operacij, ki izhajajo iz sprejetih državnih strategij, operativnih programov in drugih razvojnih projektov. Če so predlagane operacije uspešne pri javnem pozivu, jih občina skladno s projektno prijavo uvrsti v financiranje s sklepom občinskega sveta, novim proračunom ali rebalansom proračuna. V obdobju 2014–2016 je bilo načrtovanje projektov oteženo, saj občine niso vedele, katere operacije bodo uvrščene v končne operativne dokumente. Zato je občina izdelala projektno dokumentacijo za več operacij na različnih področjih. Kot primer enostavnejšega načrtovanja operacije občina izpostavlja področje trajnostne mobilnosti, kjer se je predhodno vedelo, da bo za ukrepe iz prometne strategije izveden javni razpis in je bila lahko pravočasno izdelana projektna dokumentacija.

Priloga 11: Teritorialna organiziranost opravljanja nekaterih nalogTabela 46: Teritorialna organiziranost opravljanja nekaterih nalog¹⁾

Št.	Razvojna regija	Policijske uprave (PU)	Splošne bolnišnice po območnih enotah (OE)	Finančni uradi (FU)	Območne službe (OS) Zavoda za zaposlovanje	Centri za socialno delo (CSD)	Območne geodetske uprave (OGU)
1.	Pomurska	PU Celje	OE Celje	FU Brežice	OS Celje	CSD Celje	OGU Celje
2.	Zasavska	PU Koper	OE Koper	FU Celje	OS Koper	CSD Savinjsko - Šaleška	OGU Koper
3.	Primorsko-notranjska	PU Kranj	OE Kranj	FU Dravograd	OS Kranj	CSD Južna Primorska	OGU Kranj
4.	Podravska	PU Ljubljana	OE Krško	FU Hrastnik	OS Ljubljana	CSD Gorenjska	OGU Ljubljana
5.	Koroška	PU Maribor	OE Ljubljana	FU Kočevje	OS Maribor	CSD Osrednja Slovenija – vzhod	OGU Maribor
6.	Posavska	PU Murska Sobota	OE Maribor	FU Koper	OS Murska Sobota	CSD Ljubljana	OGU Murska Sobota
7.	Savinjska	PU Nova Gorica	OE Murska Sobota	FU Kranj	OS Nova Gorica	CSD Osrednja Slovenija – zahod	OGU Nova Gorica
8.	Jugovzhodna Slovenija	PU Novo mesto	OE Nova Gorica	FU Ljubljana	OS Novo mesto	CSD Maribor	OGU Novo mesto
9.	Goriška	/	OE Novo mesto	FU Maribor	OS Velenje	CSD Pomurje	OGU Ptuj
10.	Obalno-kraška	/	OE Slovenj Gradec	FU Murska Sobota	OS Sevnica	CSD Severna Primorska	OGU Sevnica
11.	Gorenjska	/	/	FU Nova Gorica	OS Ptuj	CSD Dolenjska in Bela Krajina	OGU Slovenj Gradec
12.	Osrednje-slovenska	/	/	FU Novo mesto	OS Trbovlje	CSD Posavje	OGU Velenje
13.	/	/	/	FU Postojna	/	CSD Primorsko - Notranjska	/
14.	/	/	/	FU Ptuj	/	CSD Spodnje Podravje	/
15.	/	/	/	FU Velenje	/	CSD Koroška	/
16.	/	/	/	/	/	CSD Zasavje	/
Skupaj število	12	8	10	15	12	16	12

Opomba: ¹⁾ Pristojna ministrstva za posamezno teritorialno organiziranost so (navedena tako kot si v tabeli od leve proti desni sledijo oblike teritorialne organiziranosti): Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstvo za okolje in prostor.

Viri: MGRT: [URL: http://www.mgrrt.gov.si/si/delovna_podrocja/regionalni_razvoj/institucije_regionalnega_razvoja_na_razvojnih_regij/regionalne_razvojne_agencije/], MNZ: [URL: https://www.policija.si/images/stories/O_Policiji/PDF/02062017_ORGGPU.pdf], MZ: [URL: http://www.mz.gov.si/si/pogoste_vsebine_za_javnost/strokovne_institucije/javni_zavodi_bolnisnice/], MF: [URL: <http://www.fu.gov.si/kontakti/#c116>], zavod za zaposlovanje: [URL: https://www.ess.gov.si/o_zrsz/naslovi_in_uradne_ure], MDDSZ: [URL: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/izvajalci_na_podrocju_socialnega_varstva/centri_za_socialno_delo/], MOP: [URL: <http://www.gu.gov.si/fileadm/gu.gov.si/pageuploads/osnova/OrganigraM.pdf>], 15. 3. 2019.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si