

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Primož Karnar

Mentorica: izr. prof. dr. Maja Bučar

Somentorica: asist. dr. Sabina Kajnč

**ANALIZA PROBLEMATIKE ČRPANJA FINANČNIH
SREDSTEV IZ STRUKTURNIH SKLADOV EVROPSKE UNIJE
– PROBLEM INSTITUCIONALNE RIGIDNOSTI EU ALI
SLOVENSKE NEPRIPRAVLJENOSTI**

diplomsko delo

Ljubljana 2007

Hvala, mentorica in somentorica – brez vaju in sinergijskih učinkov vajine skupne pisarne ne bi šlo.

Hvala, intervjuvanke in intervjuvanci – brez vaših odgovorov bi bilo nemogoče.

Hvala, knjižnice Berlina, da ste velike.

Hvala, nepogrešljiva družina. Hvala, razborški hribi.

Hvala, prijateljica Nina, brez tebe se na faksu pol tol'ko ne bi 'mel fajn.

Hvala, Grega, prijatelj.

Hvala, Urška, za popust in mir.

Hvala, Balky, Škibe, Pero in pridruženi Rejc – najboljši cimri sploh. Hvala, 327/II.

Hvala, debata, bila si odlično dopolnilo študiju.

*Primož
Razbor, januar 007*

Analiza problematike črpanja finančnih sredstev iz Strukturnih skladov Evropske unije – problem institucionalne rigidnosti EU ali slovenske nepripravljenosti

V diplomski nalogi analiziram problem slabe administrativne absorpcijske sposobnosti slovenskih državnih institucij, odgovornih za delovanje sistema izvajanja strukturne politike EU v Sloveniji. S pomočjo pristopa večnivojskega vladanja in pristopa javnopolitičnih omrežij sem analiziral delovanje evropskih in slovenskih institucij in njihove medsebojne odnose ter prišel do sklepa, da obstaja šest glavnih vzrokov za slabo administrativno absorpcijsko sposobnost državnih institucij v Sloveniji: 1) evropska pravna ureditev; 2) neznamenit pozitiven vpliv predpristopne pomoči; 3) zapleten sistem izvajanja strukturne politike EU v Sloveniji; 4) pomanjkanje usposobljenega kadra; 5) ne najboljše komunikacija med institucijami; 6) pomanjkanje menedžerskega pristopa pri izvajanju evropske strukturne politike v Sloveniji. Od začetka programskega obdobja 2004/06 do konca leta 2006 je že prišlo do nekaterih izboljšav – sprememba sistema izvajanja v začetku leta 2006, jasneje definirane vloge različnih akterjev, dodatno zaposlovanje kadrov. Analiza v diplomski nalogi pokaže, da se mora v finančni perspektivi 2007/13 trend pozitivnih sprememb nadaljevati v treh smereh: dodatno zaposlovanje kadrov se mora nadaljevati, sodelovanje med institucijami se mora še izboljšati, sistem izvajanja je potrebno še poenostaviti oziroma izboljšati.

Ključne besede: strukturna politika, Strukturni skladi, absorpcijska sposobnost, Evropska unija, večnivojsko vladanje.

Analysis of the problems of extracting financial means from the Structural Funds of the European Union by Slovenia – problem of institutional rigidity of the EU or Slovenian unreadiness

The thesis analyses the problems of poor administrative absorption capacity of the Slovenian institutions responsible for implementing the EU structural policy in Slovenia. I analysed how European and Slovenian institutions function and interact with each other and came to the conclusion that there are six main causes for their poor administrative absorption capacity: 1) EU legislation; 2) negligible positive influence of the pre-accession aid; 3) complexity of the implementation system; 4) lack of experienced public officials; 5) bad communication between the institutions; 6) lack of managerial approach to implementation of the European structural policy in Slovenia. From the beginning of the 2004/06 programming period to the end of 2006 some improvements have been carried out – change in the implementation system in the beginning of 2006, better defined roles of different actors, and employment of additional public officials. In the financial perspective 2007/13 the trend of positive changes has to proceed in three basic directions: employment of additional public officials has to continue, there must be better cooperation between the institutions, and the implementation system needs to be simplified and improved.

Key words: structural policy, Structural funds, absorption capacity, European Union, multi-level governance.

KAZALO

1. UVOD	9
1. 1 OPREDELITEV PROBLEMA	9
1. 2 ADMINISTRATIVNA ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST	10
1. 3 STRUKTURA NALOGE IN METODOLOGIJA	11
1. 4 OMEJITVE NALOGE.....	12
2. TEORETSKI IN KONCEPTUALNI OKVIR.....	13
2. 1 NEOFUNKCIONALIZEM IN MEDVLADNO SODELOVANJE	13
2. 2 LIBERALNO MEDVLADNO SODELOVANJE IN VEČNIVOJSKO VLADANJE	14
2. 3 POMEN FAZE IZVAJANJA STRUKTURNE POLITIKE.....	16
2. 4 OBLIKOVANJE TEORETSKEGA MODELA	16
2. 4. 1 <i>Policy analiza in pristop javnopolitičnih omrežij</i>	17
2. 4. 2 <i>Raven EU</i>	18
2. 4. 3 <i>Državna raven</i>	19
3. SISTEM STRUKTURNIH SKLADOV NA RAVNI EVROPSKE UNIJE	21
3. 1 CILJI STRUKTURNE POLITIKE.....	22
3. 2 NAČELA STRUKTURNE POLITIKE	23
3. 3 EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ.....	25
3. 4 EVROPSKI SOCIALNI SKLAD	25
3. 5 EVROPSKI KMETIJSKI USMERJEVALNI IN JAMSTVENI SKLAD	26
3. 6 FINANČNI INŠTRUMENT ZA USMERJANJE RIBIŠTVA	27
3. 7 POBUDE SKUPNOSTI, INOVATIVNE AKTIVNOSTI IN TEHNIČNA POMOČ	27
3. 8 NAČIN SPREJEMANJA ODLOČITEV O STRUKTURNI POLITIKI	28
3. 8. 1 <i>Predlaganje strukturne politike</i>	28
3. 8. 2 <i>Sprejemanje odločitev o strukturni politiki</i>	28
3. 9 SPREMEMBE V STRUKTURNI POLITIKI S FINANČNO PERSPEKTIVO 2000/06	29
3. 9. 1 <i>Predpristopna pomoč</i>	30
4. VREDNOTENJE DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV NA RAVNI EU.....	30
4. 1 <i>Faza predlaganja – izključna pristojnost Evropske komisije</i>	31
4. 2 <i>Faza odločanja</i>	31
4. 2. 1 <i>Interesi Sveta Evropske unije</i>	32
4. 2. 1. 1 <i>Države neto plačnice v proračun EU</i>	33
4. 2. 1. 2 <i>Države neto prejemnice iz proračuna EU</i>	33
4. 2. 1. 3 <i>Kompromis – nedosledna uporaba načela koncentracije</i>	34
4. 2. 2 <i>Interesi Evropskega parlamenta</i>	35
4. 2. 3 <i>Interesi Evropske komisije</i>	35
4. 2. 4 <i>Interesi regij – ali štejejo?</i>	36
4. 3 FAZA IZVAJANJA	37
4. 3. 1 <i>Nekontrolirana časovna dinamika</i>	37
4. 3. 2 <i>Nezmožnost Evropske komisije uspešno nadzorovati kontrolne mehanizme v državah članicah</i>	39
4. 3. 3 <i>Nasprotje med načelom partnerstva in načelom subsidiarnosti?</i>	39
4. 4 PRIPRAVA NA VSTOP NOVIH ČLANIC	40
5. STRUKTURNI SKLADI EU V SLOVENIJI	42
5. 1 ORGAN UPRAVLJANJA.....	43
5. 2 POSREDNIŠKA TELES.....	44
5. 3 NOSILCI PRORAČUNSKE POSTAVKE	45
5. 4 KONČNI UPRAVIČENCI	45
5. 5 KONČNI PREJEMNIKI	46
5. 6 PLAČILNI ORGAN	46
5. 7 NEODVISNI ORGAN ZA FINANČNI NADZOR.....	47
5. 8 NADZORNI ODBOR	47
5. 9 PROGRAMSKI SVET	48
6. VREDNOTENJE DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV V SLOVENIJI.....	49

6. 1 ZAPLETENA PRAVILA EU	49
6. 2 ZAPLETENA DRŽAVNA UREDITEV SISTEMA	51
6. 2. 1 <i>Zahtevna državna zakonodaja</i>	51
6. 2. 2 <i>Informacijski sistemi</i>	52
6. 2. 3 <i>Izboljšave na podlagi dvehletnih izkušenj ali slabo zastavljen sistem?</i>	52
6. 2. 4 <i>Sistemske spremembe 2006 in v prihodnje</i>	53
6. 2. 5 <i>Zamude pri posredovanju zahtevkov za povračilo</i>	53
6. 2. 6 <i>Pomembnost projektnega menedžmenta</i>	56
6. 2. 7 <i>Kadrovski problem</i>	56
6. 2. 7. 1 <i>Usposobljenost kadrov</i>	56
6. 2. 7. 2 <i>Pomanjkanje kadrov in njihova preobremenjenost</i>	57
6. 2. 7. 3 <i>Fluktuacija kadrov</i>	58
6. 3 <i>IZKUŠNJE PREDPRISTOPNE POMOČI</i>	59
6. 4 <i>RAZMERJA MED INSTITUCIJAMI</i>	60
6. 4. 1 <i>Komunikacija med organom upravljanja, plačilnim organom in Evropsko komisijo</i>	60
6. 4. 2 <i>Komunikacija med organom upravljanja in nosilci proračunske postavke ter končnimi upravičenci</i>	60
6. 4. 3 <i>Komunikacija med končnimi upravičenci in končnimi prejemniki</i>	61
6. 4. 4 <i>Komunikacija med plačilnim organom in ostalimi institucijami</i>	62
6. 4. 5 <i>Horizontalna komunikacija med ministrstvi</i>	63
6. 5 <i>ANALIZA STRUKTURE IN RAZMERIJ PO WEISBORDOVEM MODELU ŠESTIH ORGANIZACIJSKIH KATEGORIJ</i>	63
6. 5. 1 <i>Struktura</i>	63
6. 5. 2 <i>Razmerja</i>	66
7. ZAKLJUČEK	68
8. LITERATURA IN VIRI	72
8. 1 <i>SEKUNDARNA LITERATURA</i>	72
8. 2 <i>PRIMARNI VIRI</i>	76
8. 3 <i>INTERVJUJI</i>	77

SEZNAM KRATIC

AAS	Administrativna absorpcijska sposobnost
AS	Absorpcijska sposobnost
BDP	Bruto domač proizvod
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EK	Evropska komisija
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (<i>European Agricultural Guidance and Guarantee Fund</i>)
EP	Evropski parlament
EPD	Enotni programski dokument (<i>Single Programming Document</i>)
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj (<i>European Regional Development Fund</i>)
ESS	Evropski socialni sklad (<i>European Social Fund</i>)
EU	Evropska unija
EURATOM	Evropska skupnost za jedrsko energijo
FIUR	Finančni inštrument za usmerjanje ribištva (<i>Financial Instrument for Fisheries Guidance</i>)
FP	Finančna perspektiva
ISPA	Inštrument predpristopnih politik (<i>Instrument for Structural Policies for pre-Accession</i>)
ISU	Izvedbena struktura ukrepa
JPO	Javopolitično omrežje
KP	Končni prejemnik
KU	Končni upravičenec (<i>Final Beneficiary</i>)
MF	Ministrstvo za finance
MG	Ministrstvo za gospodarstvo
MK	Ministrstvo za kulturo
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
MVZT	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
NO	Nadzorni odbor (<i>Monitoring Committee</i>)

NPP	Nosilec proračunske postavke
NUTS	Klasifikacija teritorialnih enot za statistiko (<i>Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique</i>)
OU	Organ upravljanja (<i>Managing Authority</i>)
PHARE	Poljska in Madžarska – pomoč za obnovo gospodarstva (<i>Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy</i>)
PO	Plačilni organ (<i>Paying Authority</i>)
PS	Programski svet
PT	Posredniško telo
RS	Republika Slovenija
SAPARD	Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja (<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>)
SP	Strukturna politika
SSS	Sredstva Strukturnih skladov
SVLR	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
TP	Tehnična pomoč (<i>Technical Assistance</i>)
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

1. Uvod

1. 1 Opredelitev problema

Sredstva Strukturnih skladov (SSS) Evropske unije (EU) so priložnost za razvojni preboj in lahko prispevajo k izpolnjevanju ciljev Strategije razvoja Slovenije – v desetih letih preseči povprečno raven ekonomske razvitosti EU in povečati zaposlenost v skladu s cilji Lizbonske strategije.¹ Vendar je razpoložljivost sredstev le zunanji pogoj, zagotovljeni morajo biti zadostni notranji pogoji, če želi Slovenija izkoristiti razvojne možnosti SSS (Mrak in Wostner 2005: 4). Za potrebe črpanja SSS je bil vzpostavljen sistem upravljanja s Strukturnimi skladi glede na določila Uredbe Sveta 1260/1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih.²

Slovenija je glede črpanja sredstev najuspešnejša med članicami EU, ki so se v povezavo vključile leta 2004.³ Vendar je to nezadovoljiva 'tolažba' glede na to, da je bilo po podatkih na dan 30. novembra 2006 posredovanih le 57 % zahtevkov za povračilo na Plačilni organ (napoved za 31. december 2006 je 63 %).⁴ Podatek je delno zavajajoč, saj se programsko obdobje za finančno perspektivo (FP) 2000/06 zaradi pravila $n+2$ ⁵ konča z 31. decembrom 2008 in so, časovno gledano, možnosti za počrpanje sredstev še precejšnje. V diplomski nalogi obravnavam problem slabe administrativne absorpcijske sposobnosti (AAS) državnih institucij, odgovornih za izvajanja strukturne politike (SP) v Sloveniji. Kot opažata Mrak in Wostner (2005: 17), se slaba AAS kaže v pogostih zamudah pri obdelavi, kontroli in izplačilu zahtevkov za povračilo in je »kratkoročno absolutno največji problem.« Cilj diplomske naloge je identificirati vzroke za slabo AAS državnih institucij, odgovornih za izvajanje evropske⁶ SP v Sloveniji, ter identificirati načine, ki bi pripomogli k odpravi tega

¹ Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (2006) *Strategija razvoja Slovenije*, sprejela Vlada RS 23. 6. 2005. Dostopno na <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/StrategijarazvojaSlovenije.pdf> (8. januar 2007).

² Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

³ Slovenija je na dan 30. 6. 2006 posredovala 40 % zahtevkov za povračilo na plačilni organ, Estonija, ki je druga na lestvici, je posredovala 30 % zahtevkov. Vir: Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006) *Ključni poudarki o delu Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko – GRADIVO NOVINARSKE KONFERENCE*, 17. 11. 2006. Dostopno na <http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1260/?cHash=7c8ba7a52f> (8. januar 2007).

⁴ Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006) *Črpanje sredstev strukturnih skladov na dan 30. 11. 2006*. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/crpanje/Crpanje_sredstev_strukturnih_skladov_na_dan_30.11.06.doc (8. januar 2007).

⁵ Glede na to pravilo morajo biti vsa sredstva, ki so v okviru FP 2000/06 Sloveniji dodeljena za obdobje do 31. 12. 2006, porabljena do 31. 12. 2008.

⁶ Pridevnik 'evropski' se v diplomski nalogi vedno nanaša na EU in ne na celotno Evropo.

problema. V odločanje o SP in njeno izvajanje so vključeni akterji evropske in državne ravni. V diplomski nalogi identificiram evropsko in slovensko javnopolitično omrežje (JPO) in proučim delovanje omrežij v različnih fazah *policy* procesa, z največjim poudarkom na fazi izvajanja, v kateri imajo državne institucije najpomembnejšo vlogo.

1. 2 Administrativna absorpcijska sposobnost

V analizi absorpcijske sposobnosti Slovenije Mrak in Wostner (2005) identificirata štiri vrste absorpcijske sposobnosti.⁷ AAS je sposobnost državne uprave za izpeljavo zapletenih postopkov na državni ravni od trenutka, ko je prijavitelj že prejel sredstva predfinanciranja iz državnega proračuna; od tega trenutka se sproži sistem kontrol, posredovanja dokazil in zahtevkov, ki na koncu vodijo v posredovanje zahtevkov za povračilo sredstev Evropski komisiji (*ibid.* 10).

Obravnavano obdobje od trenutka, ko prijavitelj prejme sredstva iz državnega proračuna, je del faze izvajanja kot ene izmed faz *policy* procesa. Uspeh uresničevanja zastavljenih ciljev evropske SP je v tej fazi odvisen od »interesov, aktivnosti in usklajenega delovanja odgovornih igralcev na različnih odločevalskih in upravljalških ravneh« (Lajh 2005: 12). V diplomski nalogi analiziram dve medsebojno prepleteni ravni – evropsko in državno.

V prvi hipotezi se osredotočim na vpliv dejavnikov na evropski ravni na izvajanje evropske SP: *EU in njene institucije so preveč rigidne pri izvajanju strukturne politike.*

V drugi hipotezi se osredotočim na vpliv dejavnikov na državni ravni na izvajanje evropske SP v Sloveniji: *Državne institucije, ki so v Sloveniji odgovorne za izvajanje strukturne politike EU, so bile v programskem obdobju 2004/06 nepripravljene na učinkovito izvajanje te politike.*

⁷ Razen administrativne definirata še realno, finančno in programsko-projektno AS. Realna AS pomeni ali obstajajo realne potrebe glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti ter ali obstajajo razpoložljivi produkcijski faktorji za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov. Finančna AS je sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev ter sposobnost države članice zagotoviti javno sofinanciranje. Programsko-projektna AS pomeni (ne)ustreznost strategij in programskih osnov in konkretnih izvedbenih instrumentov glede na realne potrebe.

1. 3 Struktura naloge in metodologija

Problem slabe AAS je rezultat medsebojno prepletenih dejavnikov evropske in državne ravni. V diplomski nalogi analizo razdelim na ti dve ravni in vsako raven posebej analiziram z namenom kasnejše združitve analize v točkah, kjer se ravni prepletata in kjer ta preplet ustvarja največje probleme.

V drugem poglavju diplomske naloge kritično ovrednotim najpomembnejše teorije evropskih integracij za razlaganje problema slabe AAS pri izvajanju SP EU. Na eni strani gre za klasične teorije mednarodnih odnosov, ki nezadostno razlagajo *policy* procese v EU, za razlago prepleta med evropsko in državno ravni v primeru izvajanja SP pa docela neprimerne. Na drugi strani so *policy* analiza, javnopolitična omrežja in projektni menedžment tisti koncepti, ki so za razlaganje problema slabe AAS veliko bolj primerni. Njihova slabost je teoretična neutemeljenost, ti koncepti so predvsem orodje za uporabo drugih teorij. Prazen prostor med neuporabnimi teorijami in teoretično nepodkrepljenimi koncepti napolnjujeta teoriji evropskih integracij, ki sta se razvili v 2. polovici 80. let in 90. letih 20. stoletja – liberalno medvladno sodelovanje in večnivojsko vladanje. Na podlagi kritičnega vrednotenja teorij identificiram večnivojsko vladanje kot najprimernejši pristop za razlago problema slabe AAS v Sloveniji.

V tretjem in četrtem poglavju se osredotočim na evropsko raven. V tretjem poglavju za razumevanje analize brez kritičnega vrednotenja opišem sistem delovanja Strukturnih skladov EU ter bistvo evropske SP. Vir za ta opisni del so uredbe Sveta EU (Sveta), Evropske komisije (EK) in Evropskega parlamenta (EP) ter spletne strani EK in Službe vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). V četrtem poglavju s pomočjo sekundarne literature kritično ovrednotim delovanje Strukturnih skladov na ravni EU v različnih fazah *policy* procesa.

V petem in šestem poglavju se osredotočim na državno raven, na kateri se evropska SP v Sloveniji izvaja. V petem brez kritičnega vrednotenja opišem sistem izvajanja SP v Sloveniji. Vir za ta del je predvsem Uredba Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji.⁸ V šestem poglavju s pomočjo analize JPO identificiram glavne vzroke za slabo AAS državnih institucij. V analizi se osredotočim na delovanje institucij in odnose med institucijami. Metodološko vpogled v delovanje institucij 'od znotraj' omogočajo intervjuji z akterji

⁸ Uredba Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006 24. januar 2006).

znotraj sistema. V zadnjem delu šestega poglavja s pomočjo Weisbordovega (1976: 430–47) modela nakažem smer izboljšav, v katero je šel sistem s spremembami od začetka črpanja do konca leta 2006.

Rdeča nit celotne analize je prepletanje dejavnikov evropske in državne ravni ter vpliv te prepletenosti na izvajanje SP v Sloveniji. Sklepni del predstavlja primerjavo vzrokov za problem slabe AAS iz obeh ravni. S tem primerjam hipotezi in jih ovržem oziroma potrdim.

1. 4 Omejitve naloge

Pri izvedbi analize so potrebne določene omejitve. Prvič, gre za omejitev obsega analize. V diplomski nalogi se omejujem na Strukturne sklade in Tehnično pomoč. Kohezijski sklad in Pobude Skupnosti delujejo na drugačen način in z drugačnimi cilji; zaradi tega v analizi ti finančni inštrumenti niso obravnavani. Temu primerna je uporaba izraza strukturna politika, ki jo definiram kot politiko, ki se izvaja s Strukturnimi skladi EU. Strukturno politiko razlikujem od kohezijske politike, ki je politika, ki se izvaja s Kohezijskim skladom.⁹ SP je politika, ki se izvaja s štirimi Strukturnimi skladi EU (Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), usmerjevalni oddelek Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS) in Finančni inštrument za usmerjanje ribištva (FIUR)). Politika Strukturnih skladov je regionalno usmerjena, medtem ko je politika Kohezijskega sklada usmerjena v državne in nadnacionalne projekte in je zaradi tega podvržena drugačnim zakonitostim (Mrak 2004: 34).

Druga pomembna omejitev analize je izbor metode intervjuja. Pomembno je, kateri akterji znotraj sistema izvajanja SP EU v Sloveniji so intervjuvanci – ali so to zaposleni na vodstvenih položajih, ki podajo tudi lastno oceno delovanja sistema, ali so to nižji uradniki, ki podajo predvsem opis delovanja sistema, ne pa njegove ocene. Vendarle je intervju boljša metoda za ugotavljanje delovanja JPO, kot je druga možnost

⁹ Na enak način različne izraze uporablja Lajh (2005: 11): regionalna politika je široko opredeljena – gre za skupno evropsko politiko, ki zasleduje cilje zmanjšanja regionalnih razlik v EU, vključuje tudi predpristopno pomoč. Izraza strukturna in kohezijska pa sta opredeljena ožje – eksplicitno se nanašata na sredstva iz strukturnih skladov oziroma Kohezijskega sklada. V literaturi se sicer vsi trije izrazi uporabljajo enakovredno (Mrak 2004: 29, Lajh 2005: 11). Tudi v praksi se izrazi uporabljajo enakovredno; na spletnih straneh evropskih in slovenskih institucij se uporabljajo različni izrazi (Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko na različnih mestih uporablja izraza regionalna politika in kohezijska politika, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano uporablja izraz regionalna politika, Urad Vlade RS za informiranje – strukturna politika itd.).

– analiza primera. Analiza primera bi bila omejena na eno področje in ne bi omogočila vpogleda v delovanje celotnega sistema, kar omogoči intervju. Drugi (navidezni) problem intervjuja je dejstvo, da je mnenje vsakega akterja pogojeno s tem, katero institucijo predstavlja. Ta subjektivnost je pričakovana in celo zaželena, ker omogoča primerjavo različnih pogledov na delovanje sistema in na podlagi tega vzpostavitev 'slike sistema', v kateri vsak intervjuvanec predstavlja svojo institucijo in njene interese.

Tretja omejitev analize je definiranje ravni raziskovanja – evropske in državne. Regionalna raven je izpuščena iz dveh razlogov. Slovenija je ena NUTS II regija¹⁰ in je tako vsaj za del SP v okviru Cilja 1, za katerega sta namenjeni dve tretjini vseh sredstev, državna raven tudi regionalna. Drugi razlog je dejstvo, da imajo v sistemu izvajanja SP v Sloveniji največji pomen državne institucije.

2. Teoretski in konceptualni okvir

Namen diplomske naloge ni poglobljena analiza teorij, ampak kratek pregled ključnih avtorjev in identificiranje elementov, ki oblikujejo teoretski model prilagojen razlagi problema slabe AAS državnih institucij v fazi izvajanja SP EU v Sloveniji.

2. 1 Neofunkcionalizem in medvladno sodelovanje

Po drugi svetovni vojni, še posebej po ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM) leta 1957,¹¹ so se politologi, ekonomisti, pravniki in teoretiki mednarodnih odnosov ukvarjali z evropskimi integracijskimi procesi. Neofunkcionalisti so evropsko integriranje razlagali z učinkom prelitja (*spill-over effect*). Neofunkcionalisti razlikujejo dve vrsti učinka prelitja – političnega in funkcionalnega (Pollack 2005: 15).¹² Temeljnega pomena za analizo v diplomski nalogi je učinek političnega prelitja. Učinek političnega prelitja pomeni, da nadnacionalni in subnacionalni akterji ustvarijo dodaten pritisk na države za

¹⁰ Klasifikacija teritorialnih enot za statistiko (*Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique*). Pravila o definiranju statističnih teritorialnih enot so definirana v Uredbi (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS) (UL L 154, 21. junij 2003).

¹¹ Ustanovljena z Rimsko pogodbo, podpisana 27. marca 1957, stopila v veljavo 1. januarja 1958. Na isti dan je bila podpisana in je stopila v veljavo pogodba o ustanovitvi o Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM).

¹² Učinek funkcionalnega prelitja pomeni, da prenos določenih pristojnosti iz državne na nadnacionalno raven v enem sektorju ustvari pritisk za prenos pristojnosti tudi v drugih sektorjih (Pollack 2005: 15).

nadaljnje integriranje zaradi dobrobiti, ki jih imajo od integriranja in dejstva, da integracija enega področja ne bo učinkovita, če ne pride do integriranja tudi na nekaterih drugih področjih – ta proces poteka postopoma in zajema vedno več področij (George 1992: 23). Temeljni avtor neofunkcionalizma, Haas (1958), na podlagi analize delovanje Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ)¹³ razloži učinek političnega prelitja. ESPJ sicer ni federalna oziroma nadnacionalna skupnost v celoti, vendar so se v samo nekaj letih »oblikovala pričakovanja in vedenja, ki nedvomno vodijo v nadaljnje integriranje« (ibid. 527). Učinek političnega prelitja se kaže v tem, da je pozitivno delovanje ESPJ vodilo v ustanovitev EGS in EURATOM in »ni razloga, da evropske institucije tega procesa [integriranja] ne bi nadaljevale« (ibid. 526).

Teorija medvladnega sodelovanja kot odgovor neofunkcionalizmu omejuje področje, na katerem deluje učinek prelitja – na področje ekonomije (Hoffmann 1974). Na področju 'visoke politike' pa ne deluje logika integracije (*logic of integration*), ampak 'logika različnosti' (*logic of diversity*). V primeru ekonomske integracije gre namreč za prilagoditev enega izmed državnih podsistemov, medtem ko bi politična integracija narekovala spremembo več bolj 'vitalnih' podsistemov (ibid.). Država deluje kot vratar (*gatekeeper*) – če je področje oziroma politika preveč pomembna, država uspešno varuje in ščiti svoje lastne interese (Hoffmann 1974).

Teoriji neofunkcionalizma in medvladnega sodelovanja se osredotočita predvsem na razlago pojava evropskega integracijskega procesa. Poglavitna kritika obeh pristopov je, da se preveč osredotočita na 'velike odločitve', zanemarjata pa vsakodnevno delovanje EU (Lajh 2005: 33). To vsakodnevno upravljanje (*day to day management*) pa je v analizi problema slabe AAS državnih institucij v Sloveniji najpomembnejše.

2. 2 Liberalno medvladno sodelovanje in večnivojsko vladanje

S francosko politiko 'praznega stola' (1965/6) se je nadaljnje integriranje evropskih držav ustavilo za približno dve desetletji. Junija 1965 se je francoski predsednik De Gaulle z odpoklicem francoskih predstavnikov iz Bruslja uprl predlogu predsednika Komisije po povečanju pristojnosti Komisije in razširitvi področij, kjer se Svet odloča na podlagi kvalificirane večine (Nugent 1999: 167–8). Do prve večje

¹³ Ustanovljena s Pariško pogodbo, podpisana 18. aprila 1951, stopila v veljavo 23. julija 1952.

revizije Rimske pogodbe je prišlo z Enotnim evropskim aktom (1986/7).¹⁴ Z načrtom o dokončanju enotnega trga, razširitvijo pristojnosti Komisije in razširitvijo področij, na katerih Svet odloča s kvalificirano večino, je prišlo do ponovne oživitve teoretske razprave in do nastanka mnogih novih teoretskih pristopov (Pollack 2005: 17). Liberalni medvladni pristop temelji na teoriji medvladnega sodelovanja, novi institucionalizem evropsko integracijo razlaga s pomočjo pristopa racionalne izbire, z evropskimi integracijami so se začeli ukvarjati tudi teoretiki konstruktivizma. Na novo so se razvili številni pristopi vladanja (*governance approach*), med njimi tudi večnivojsko vladanje (Wiener in Diez 2004).

Moravcsik (1993, 1998) je temeljni avtor pristopa liberalnega medvladnega sodelovanja. Moravcsik (1993: 474) EU dojema kot »uspešen medvladni režim namenjen nadzoru in upravljanju z ekonomsko soodvisnostjo s koordinacijo politik preko pogajanj.« EU je rezultat vrste racionalnih odločitev vodij držav in ne pomeni zmanjšanja moči držav (Moravcsik 1998: 4–5). Pogajanja na ravni EU med državami dojema v smislu Putnamove (1988: 427–460) 'dvonivojske igre', v kateri je rezultat definiran z relativno pogajalsko močjo držav v pogojih asimetrične soodvisnosti (Moravcsik 1993: 517, Moravcsik 1998: 3). V okviru analize diplomske naloge je liberalni medvladni pristop pomemben predvsem za razlago pogajalskega procesa med državami članicami pri odločanju o SP v fazi odločanja.

Marks, Hooghe in Blank (1996) kritično ovrednotijo Moravcsikov pristop in identificirajo večnivojsko vladanje kot pristop, ki najbolj razlaga integriranje držav v EU. Priznavajo, da so države še vedno najpomembnejši akterji, vendar ne edini – pri oblikovanju in izvajanju evropskih politik pomembno vlogo igrajo tudi akterji iz nadnacionalne in regionalne ravni. Te ravni se medsebojno prepletajo, akterji iz ene ravni delujejo tudi na drugih ravneh. Gre za premik od pristopov, ki se osredotočijo na države (*state-centred*) k pristopu, ki se osredotoči na akterje (*actor-centred*). Relevantnost svojega pristopa podprejo z analizo pomembne vloge EK in omrežjem akterjev iz vseh ravni v različnih politikah. Kolektivno soodločanje in vloga nadnacionalnih institucij spodkopavata suverenost držav (Bache 1998: 22). Marks, Hooghe in Blank (1996) definirajo 4 faze *policy* procesa: 1) predlaganje (*policy initiation*); 2) odločanje (*decision-making*); 3) izvajanje (*implementation*) in 4) presojanje (*adjudication*). V središču analize problema slabe AAS državnih institucij v

¹⁴ Enotni evropski akt je sprejel Evropski svet 17. februarja 1986, v veljavo je stopil 1. julija 1987.

Sloveniji je faza izvajanja SP, o kateri Marks, Hooghe in Blank (1996: 366–9) navedejo dve glavni lastnosti. Prva lastnost je dejstvo, da je v izvajanje politike vključena tudi EK, čeprav je formalno država odgovorna za izvajanje SP. Kot drugo, za učinkovito izvajanje politik morajo v JPO odnosi med akterji različnih ravni temeljiti na medsebojnem zaupanju. Pristop večnivojskega vladanja v analizi problema slabe AAS državnih institucij, odgovornih za izvajanje SP EU v Sloveniji, uporabim za razlago prepletenosti različnih vzrokov za problem, ki izvirajo iz evropske in državne ravni.

2. 3 Pomen faze izvajanja strukturne politike

Klasične teorije razumejo evropske integracije kot odvisno spremenljivko in tako ne zajamejo razlike med državno in evropsko ravno. To pomeni, da ne morejo razločevati med ravnijo odločanja na ravni EU in izvajanjem politik, ki se v praksi izvaja na državni ravni. »Pristop večnivojskega vladanja je izpostavil pomen izvajanja politik, vendar je to področje še vedno premalo raziskano« (Bache 1998: 25).

Bache (1998: 27–8) identificira dva glavna razloga, zakaj je faza izvajanja v *policy* procesu SP EU zelo pomembna. Prvi razlog je dejstvo, da so sprejeti cilji politike lahko v precejšnji meri spremenjeni v procesu izvajanja politike. Drugi razlog, povezan s prvim, je dejstvo, da je EK v fazi izvajanja v celoti odvisna od držav članic, saj lahko le državna uprava posamezne države članice izvede evropsko SP. Zato je faza izvajanja del *policy* procesa, na katerega lahko država najbolj vpliva in poskuša tako SP 'izrabiti' za doseganje lastnih ciljev. Zato lahko le s temeljitim proučevanjem faze izvajanja ugotovljamo učinkovitost SP in (ne)doseganje ciljev politike (Wallace v Bache 1998: 27–8).

2. 4 Oblikovanje teoretskega modela

Glavni pomanjkljivosti vseh obravnavanih teoretskih pristopov sta osredotočenost na razlago pojava integracije in poudarjanje faze odločanja. Najbolj se razlagi faze izvajanje politike približa pristop večnivojskega vladanja, ki je osnova teoretskega modela diplomske naloge.

2. 4. 1 Policy analiza in pristop javnopolitičnih omrežij

Medtem ko lahko obravnavane teorije do določene mere razlagajo vzroke za nastanek SP, pa je za identificiranje vzrokov za slabo AAS potreben pristop *policy* analize.¹⁵ *Policy* analiza ni teorija, ampak okvir, ki pripomore pri uporabi teoretskih konceptov.

Najprej je treba identificirati faze *policy* procesa. Marks, Hooghe in Blank (1996) identificirajo sledeče faze:

- 1) predlaganje (*policy initiation*);
- 2) odločanje (*decision-making*);
- 3) izvajanje (*implementation*);
- 4) presojanje (*adjudication*).

V okviru analize v diplomski nalogi natančnejša razdelitev in razlaga faz *policy* procesa ni potrebna. Razdelitev na štiri faze Marksa, Hoogha in Blanka je zasnovana v okviru pristopa večnivojskega vladanja, ki je teoretsko izhodišče za povezavo evropske in državne ravni v okviru analize.

Bistvo analize je delovanje institucij, medsebojni odnosi med institucijami, stopnja sodelovanja in usklajenost pri delovanju v sistemu izvajanja SP v Sloveniji. To najbolj prikaže analiza JPO.¹⁶ Bistvo pristopa JPO je, da z analizo omrežij »spoznavamo, preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik« (Kustec Lipicer 2002: 69).

Van Warden (1992) identificira sedem glavnih lastnosti (dimenzij) JPO.¹⁷ V diplomski nalogi se osredotočim na značilnosti akterjev, institucionalizacijo ter na strukturo. Institucionalizacija pomeni formalno lastnost strukture, struktura pa medsebojne povezave med akterji, intenzivnost medsebojnih odnosov in naravo odnosov (*ibid.*). Analiza JPO pripomore predvsem k razlaganju, »[k]do kaj počne in s kakšnim učinkom« – »[w]ho does what and to what effect« (Bache 1998: 154–5). Pristop JPO predstavlja nevtralen koncept, v okviru katerega je mogoče uporabiti

¹⁵ Fink Hafner (2002: 11–2) povzema Lasswellovo opredelitev *policy* analize: a) *policy* analiza je usmerjena v reševanje družbenih problemov; b) predmet proučevanja je oblikovanje in izvajanje javnih politik; c) metode proučevanja: kvantitativne in kvalitativne, nujnost multimetodskega pristopa; č) *policy* analiza ni vrednostno nevtralna, mora si prizadevati za izboljšanje praks demokracije; d) *policy* analitiki morajo upoštevati znanja vseh znanstvenih disciplin, ki lahko prispevajo k reševanju družbenih problemov.

¹⁶ Pristop javnopolitičnih omrežij (*policy networks*) je podpodročje *policy* analize (Fink Hafner 2002: 16).

¹⁷ Te lastnosti so: 1) akterji: njihove značilnosti, njihovo število, monopolnost njihovega položaja; 2) funkcije JPO; 3) struktura; 4) institucionalizacija; 5) pravila vedenja; 6) odnosi moči; 7) strategije akterjev.

različne teorije, razložiti razvoj politike in njeno izvajanje (Cooke 1996: 26). Payne (1999: 28) trdi, da je pristop JPO najlažje kombinirati s pristopom večnivojskega vladanja, ki evropsko SP dojema kot politiko, ki jo oblikujejo številni javni in privatni akterji na različnih ravneh.

Problem pristopa JPO je njegova usmerjenost v opisovanje, ne pa v napovedovanje rezultatov, ki izhajajo iz nastalih odnosov (Dowding 1995). Vendar je to v primeru analize v diplomski nalogi prednost, ker je mogoče nevtralen koncept JPO uporabiti v kombinaciji z različnimi teoretskimi pristopi (Payne 1999: 28). Drugi problem pristopa JPO je ta, da proučuje prepletenost javnih in privatnih akterjev (Rhodes 2003: 138). Kljub temu pristop JPO uporabim zaradi enostavnosti in teoretske nevtralnosti, vendar proučim samo delovanje javnih akterjev v omrežju.

Za identifikacijo dejavnikov, ki vplivajo na problem slabe AAS, identificiram dve JPO – na ravni EU in ravni države. Ta delitev je umetna, vendar je treba najprej proučiti vsako raven posebej, da identificiram dejavnike, ki vplivajo na problem na vsaki ravni – to omogoča primerjavo dejavnikov ter analizo njihove prepletenosti.

2. 4. 2 Raven EU

Gledano z vidika izvajanja SP EU v Sloveniji je na evropski ravni pomembna predvsem faza odločanja. V tej fazi Svet, EP in EK določijo okvir SP – njene cilje, finančne inštrumente, načela delovanja in višino sredstev namenjenih za SP. Z vidika Moravcsikovega (1993, 1998) liberalnega medvladnega sodelovanja imajo države daleč najpomembnejši položaj v teh pogajanjih, medtem ko z vidika večnivojskega vladanja Marksa, Hoogha in Blanka (1996) tudi ostali akterji igrajo zelo pomembno vlogo.

Pri analizi vzrokov za slabo AAS na evropski ravni je ključnega pomena pojem institucionalne rigidnosti, ki ga definiram s pomočjo pristopa smerne odvisnosti (*path dependence*). Smerne odvisnosti pomeni, da so akterji zamejeni z obstoječimi institucijami in strukturo, ki jih v *policy* procesu vodi po ustaljeni poti (Wilsford¹⁸ v Greener 614). Ta zamejenost otežuje institucionalne spremembe, pri katerih gre za spremembo pravil delovanja, ki spodbudijo oziroma definirajo drugačno obnašanje

¹⁸ Wilsford, David (1994) Path Dependency Dependency, or Why History Makes It Difficult, but Not Impossible, to Reform Health Care Services in a Big Way. *Journal of Public Policy*, 14(3), 251–83.

(Levi¹⁹ v Dimitrakopoulos 2003: 4). V evropskem kontekstu Marks in Hooghe (2001) identificirata dve bistveni omejitvi za uvajanje institucionalnih sprememb:

- Sprejetje odločitve. Pomembna sta dva elementa – odnos akterjev do institucionalne ureditve in formalne omejitve pri sprejemanju odločitev. Bolj kot se akterji poistovetijo z določeno prakso, težje dosegljiva je sprememba sistema. Na ravni formalnih pravil, višja kot je ovira za odločanje, težja je sprememba – soglasje je najvišja možna omejitev, ker lahko, na formalni ravni, vsak akter zaustavi institucionalne spremembe.
- Teritorialna identiteta. Občutek pripadnosti državi ali regiji in podpiranje samostojnega odločanja in vladanja, tudi na račun učinkovitosti določene politike.

Institucionalno rigidnost v okviru analize izvajanja SP določa omejitve sprejetja odločitve. V diplomski nalogi na podlagi sekundarne literature analiziram, kakšen vpliv imata v JPO strukturne politike na evropski ravni odnos akterjev do institucionalnih sprememb in formalne omejitve v fazi odločanja in izvajanja na institucionalno rigidnost institucij EU.

2. 4. 3 Državna raven

Bistvo analize državne ravni je proučevanje delovanja državnih institucij odgovornih za izvajanje evropske SP v Sloveniji. Delovanje JPO na državni ravni razložim z definiranjem strukture omrežja ter analizo odnosov med institucijami. Stališča institucij predstavljajo mnenja akterjev, ki so zaposleni v teh institucijah. Metoda intervjuja v sebi skriva nevarnost za objektivnost analize – mnenje akterjev ni nujno enako stališču institucije (Marks, Hooghe in Blank 1996: 348).²⁰ Kljub temu je intervju najboljši možni približek temu stališču in posledično najboljši vir za ugotovitev stanja v posamezni instituciji in oceno delovanja celotnega sistema izvajanja SP v Sloveniji. Literature na tem področju namreč ni veliko, dostopnost relevantnih dokumentov za javnost pa je omejena.

Uporaba pristopa JPO v kombinaciji s pristopom večnivojskega vladanja zadostuje za identifikacijo glavnih problemov delovanja sistema izvajanja SP. Najprej je

¹⁹ Levi, Margaret (1990) A logic of institutional change. V: Karen Schweers Cook in Margaret Levi, ur. *The Limits of Rationality*. Chicago, London: University of Chicago Press.

²⁰ Avtorji identificirajo dejavnike, ki vplivajo na 'ujemanje' mnenja posameznika s cilji institucije in njenim dejanskim delovanjem: kako pozitivno oziroma negativno posameznik dojema institucijo, v kolikšni meri institucija oblikuje oziroma določa posameznikovo življenje, kako lojalen je posameznik, kako dolgo posameznik namerava ostati v instituciji in kako dolgo je že zaposlen v tej instituciji.

treba definirati verigo izvajanja – daljša kot je, oziroma več kot je akterjev in aktov interakcije med njimi, bolj zapleteno je izvajanje politike (Pressman in Wildawsky 1984: xxiii/xxiv). Obenem pa ne smemo dojemati procesa izvajanja kot ločenega od procesa oblikovanja politike – v analizi je treba to dvojje proučevati skupaj (*ibid.* xxv). Heinelt (1996: 11) in Lajh (2005: 62) namreč opažata, da se SP EU oblikuje skozi zapleten proces; v fazi izvajanja ne gre za preprosto uresničevanje ciljev, ampak za zapleteno družbeno dejavnost.

Pomoč pri analizi problema slabe AAS in predvsem pri identificiranju možnih rešitev problema nudijo pristopi, ki obravnavajo delovanje javne uprave. Med njimi je projektni menedžment zelo primeren za razlago faze izvajanja SP – le-ta se namreč izvaja na podlagi večletnih programov, ki določajo prednostne naloge in ukrepe, v okviru katerih se z inštrumenti (večinoma so to javni razpisi) SP izvaja na osnovi sprejetih projektov prijaviteljev.

Projektni menedžment je zadnji v vrsti teorij, teoretskih konceptov oziroma pristopov teoretskega modela diplomske naloge. Weisbordov (1976: 430–47) model šestih organizacijskih kategorij je v »praksi zelo uporaben model za diagnosticiranje organizacije« (Žurga 2004: 34). Razen tega Weisbord (1976: 435) intervjuje definira kot pomembno metodo raziskovanja in proučevanja šestih organizacijskih kategorij.

Organizacijska kategorija	Formalni sistem / Kako bi moralo biti	Neformalni sistem / Kako dejansko je
Nameni	Jasnost ciljev.	Soglasje glede ciljev.
Struktura	Formalna organizacijska struktura.	Kako se dejansko izvaja oziroma ne izvaja?
Razmerja	Kdo bi moral delati s kom, na čem?	Kako dobro deluje? Kakšna je kakovost relacij? Kako se razrešujejo konflikti?
Nagrajevanje	Kakšen je formalni sistem nagrajevanja?	Kako nagrajevanje dejansko poteka? Kako ga občutijo zaposleni?
Vodenje	Kaj delajo vodilni delavci? Katere pristope in metode uporabljajo?	Kako? Kakšen je menedžerski stil?
Pomožni mehanizmi	Sistem financiranja. Informacije za odločanje. Planiranje. Kontrola.	Za kaj se v resnici uporabljajo? Kako dejansko delujejo?

Preglednica 2. 1: Weisbordov (1976: 430–447) model šestih organizacijskih kategorij (*Six Box Model*).

Za analizo sta relevantna dva vidika Weisbordovega modela – struktura in razmerja. Pri tem uporabnost modela razširim iz organizacije na sistem izvajanja SP v Sloveniji, v katerem naj bi vse institucije delovale po enakih načelih, si prizadevale za doseganje istih ciljev, razen tega pa med institucijami obstaja določena hierarhija, kakor obstaja hierarhija v organizaciji med različnimi enotami.

Žurga (2004: 89) evropska sredstva identificira kot enega izmed pomembnih vzrokov za povečanje pomembnosti pristopa projektnega menedžmenta v javni upravi; sredstva so namreč namenska in morajo biti zato porabljena na točno določenem področju, prispevati pa morajo k realizaciji ciljev politike EU in politike Slovenije. Zagotovljena mora biti »večnivojska transparentnost« (ibid.):

- med posameznim proračunskim uporabnikom v Sloveniji in skladom EU;
- med zaključnim računom posameznega proračunskega uporabnika v Sloveniji in integralnim zaključnim računom države.

To ustvarja dvojnost, ki je potencialen vir konfliktov, saj ni nujno, da se načina ugotavljanja usklajenosti oziroma transparentnosti ujemata – predvsem gre za problem pravno-formalnih zahtev na obeh ravneh; na eni strani evropska pravna ureditev SP, na drugi strani državna zakonodaja. Razen tega se lahko pojavi problem vsebinske neskladnosti med prioritetami regionalne politike EU in države.

3. Sistem Strukturnih skladov na ravni Evropske unije

Strukturni skladi so glavno sredstvo evropske SP.²¹ Za Strukturne sklade in Kohezijski sklad EU namenja približno 36 % svojega proračuna v finančni perspektivi (FP) 2000/06.²² SP je »skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani EU, namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja« (Mrak 2004: 29).

Okvir ureditve Strukturnih skladov predstavlja Uredba Sveta 1260/1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih;²³ določa cilje in naloge SP, opredelitev

²¹ Razen strukturnih skladov so to še Kohezijski sklad, Evropska investicijska banka in drugi finančni instrumenti (Mrak, 2004: 36).

²² Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2006) *Evropske zadeve – Proračun EU*. Dostopno na http://www.gov.si/mf/slov/medn_fin/proracun_EU.htm (8. januar 2007).

²³ Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

kriterijev za območja, ki lahko pridobijo pomoč, organizacijo in finančno ureditev Strukturnih skladov.

3. 1 Cilji strukturne politike

SP EU je imela v obdobju FP 2000/06 tri prednostne cilje.²⁴

Cilj 1 – spodbujanje razvoja in strukturno prilagajanje regij, ki zaostajajo v razvoju. Cilj 1 zajema regije na ravni NUTS II, ki imajo bruto domač proizvod (BDP) na prebivalca manj kot 75 % povprečja Skupnosti.²⁵ K uresničevanju Cilja 1 prispevajo vsi Strukturni skladi EU. Za Cilj 1 je namenjenih 69,7 % vseh SSS.²⁶

Cilj 2 – podpiranje gospodarske in socialne preobrazbe območij s strukturnimi težavami. Cilj 2 pokriva zlasti območja, na katerih potekajo družbeno-ekonomske spremembe v industrijskem in storitvenem sektorju, nazadujoča podeželska območja, urbana območja v težavah in območja v krizi, ki so odvisna od ribištva. Prebivalstvo iz teh območij ne sme presegati 18 % celotnega prebivalstva Skupnosti.²⁷ Za Cilj 2 je namenjenih 11,5 % vseh SSS.²⁸

Cilj 3 – podpiranje prilagajanja in posodabljanja politik in sistemov izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja. Cilj 3 pokriva območja, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev pomoči v okviru Cilja 1. Za Cilj 3 je namenjenih 12,3 % vseh SSS.

²⁴ 1. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

²⁵ Izračunano na podlagi zneskov Skupnosti zadnja 3 leta.

²⁶ Evropska komisija (2001) *Activities of the European Union – Summaries of legislation: Provisions and instruments of regional policy > Structural Policy Reform*. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60013.htm> (8. januar 2007).

²⁷ 4. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

²⁸ Evropska komisija (2001) *Activities of the European Union – Summaries of legislation: Provisions and instruments of regional policy > Structural Policy Reform*. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60013.htm> (8. januar 2007).

	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3
Odstotek prebivalstva Skupnosti upravičen do sredstev	22	18	78 – horizontalen (razen območja v okviru Cilja 1)
Odstotek celotnega zneska za Strukturne sklade ²⁹	69,7	11,5	12,3
Merilo	BDP na prebivalstva (manj kot 75 % povprečja Skupnosti)	Strukturni problemi (več kot 10 bolj specifičnih meril)	Območja, ki ne izpolnjujejo pogojev za pridobitev pomoči v okviru Cilja 1
Raven NUTS	II	III	/
Delež, ki ga krijejo finančna sredstva Skladov	Največ 75 % skupnih upravičenih stroškov in praviloma najmanj 50 % upravičenih javnih izdatkov	Največ 50 % skupnih upravičenih stroškov in praviloma najmanj 25 % upravičenih javnih izdatkov	Največ 50 % skupnih upravičenih stroškov in praviloma najmanj 25 % upravičenih javnih izdatkov
Organ, ki odloča o seznamu regij	EK na predlog države članice	EK na predlog države članice	EK na predlog države članice
Izključevanje z drugimi cilji	Izključevanje s Ciljema 2 in 3	Izključevanje s Ciljem 1	Izključevanje s Ciljem 1
Skladi ³⁰	ESRR, ESS, Usmerjevalni oddelek EKUJS, FIUR	ESRR, ESS	ESS

Preglednica 3. 2: Primerjava prednostnih ciljev strukturne politike EU.³¹

3. 2 Načela strukturne politike

SP EU deluje v skladu s šestimi glavnimi načeli: koncentracija, programiranje, partnerstvo, dodatnost, subsidiarnost in učinkovitost vrednotenja učinkov.³²

²⁹ Preostala finančna sredstva, ki ne pokrivajo aktivnosti v treh prednostnih ciljih so: aktivnosti FIUR zunaj Cilja 1 (0,5 %), Pobude Skupnosti (5,35 %) in Tehnična pomoč (0,65 %). Vir: Evropska komisija (2001) *Activities of the European Union – Summaries of legislation: Provisions and instruments of regional policy > Structural Policy Reform*. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60013.htm> (8. januar 2007).

³⁰ Za razlago strukturnih skladov glej poglavja 3. 3, 3. 4, 3. 5 in 3. 6.

³¹ Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999), Mrak (2004: 49–53), Evropska komisija (2001) *Activities of the European Union – Summaries of legislation: Provisions and instruments of regional policy > Structural Policy Reform*. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60013.htm> (8. januar 2007).

³² Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ABC o skladih: Načela in cilji*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_2.html (8. januar 2007).

Koncentracija

Sredstva in ukrepi so usmerjeni na regije in skupine, ki jih najbolj potrebujejo. Regije in skupine so opredeljene glede na natančno določene cilje in stroga merila. EK določi razporeditev odobrenih pravic za prevzem obveznosti; v okviru Cilja 1 in Cilja 2 upošteva eno ali več objektivnih meril.³³

Programiranje

Programiranje je »večstopenski proces organiziranja, odločanja in financiranja izvajanja skupnih ukrepov v Skupnosti in držav članic na večletni podlagi.«³⁴ Sredstev Strukturnih skladov ni mogoče dobiti za posamezne med seboj nepovezane investicije, ampak v okviru časovno omejenih razvojnih programov.³⁵

Partnerstvo

Partnerstvo je »tesno posvetovanje [...] med Komisijo in državo članico, skupaj z oblastmi in organi, ki jih določi država članica v okviru državnih pravil in obstoječe prakse.«³⁶ Država mora zagotoviti najustreznejše partnerstvo v vseh fazah izvajanja pomoči – pripravi, financiranju, spremljanju in vrednotenju.

Dodatnost (dopolnjevanje)

»Aktivnosti Skupnosti dopolnjujejo ali prispevajo k ustreznim nacionalnim aktivnostim.«³⁷ Aktivnosti v okviru Strukturnih skladov so zgolj dopolnilo državnim, regionalnim in lokalnim sredstvom v okviru razvojnih programov; SSS »ne smejo nadomestiti javnih ali drugih enakovrednih strukturnih izdatkov države članice.«³⁸

Subsidiarnost

Načelo subsidiarnosti pomeni, da države članice in regije prevzemajo odgovornost za izvajanje SP. Strukturni skladi EU posežejo na področjih, na katerih države članice ali regije razvojnih problemov zaradi omejenih finančnih sredstev ne morejo rešiti same.³⁹

³³ 7. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

³⁴ 9. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

³⁵ Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ABC o skladih: Načela in cilji*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_2.html (8. januar 2007).

³⁶ 8. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

³⁷ *Ibid.*

³⁸ 11. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

³⁹ Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ABC o skladih: Načela in cilji*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_2.html (8. januar 2007).

Učinkovitost vrednotenja učinkov

Gre za nadziranje učinkovitosti in uspešnosti porabe sredstev. Upoštevanje načela prispeva k izboljšanju načrtovanja prihodnjih programov in k poenostavitvi sistema delovanja SP v prihodnje.⁴⁰

3. 3 Evropski sklad za regionalni razvoj

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), je bil ustanovljen leta 1975. Vlogo ESRR v okviru sistema Strukturnih skladov v obdobju 2000/06 določa Uredba 1783/1999 EP in Sveta, njegovo izvajanje pa sledi skupnim osnovnim pravilom, ki so zajeta v paketu uredb na čelu z Uredbo Sveta EU 1260/1999.⁴¹

Glavni cilj ESRR je spodbujanje ekonomske in socialne kohezije z odpravljanjem glavnih regionalnih neravnovesij in sodelovanje pri razvoju in preobrazbi regij.⁴² Sklad sofinancira sledeče aktivnosti, ki pripomorejo k izpolnjevanju tega cilja: donosne naložbe, ki omogočajo ustvarjanje in ohranjanje trajnih delovnih mest, naložbe v infrastrukturo, razvoj endogenega potenciala s spodbujanjem lokalnega razvoja, ukrepi Tehnične pomoči.

3. 4 Evropski socialni sklad

Evropski socialni sklad (ESS) je bil ustanovljen leta 1958; je najstarejši sklad EU. Vlogo ESS v okviru sistema Strukturnih skladov v obdobju 2000/06 določa Uredba 1784/1999 EP in Sveta, njegovo izvajanje pa sledi skupnim osnovnim pravilom, ki so zajeta v paketu uredb na čelu z Uredbo Sveta 1260/1999.⁴³

Glavni cilj ESS je preprečevanje in boj proti brezposelnosti ter ukrepi za razvoj človeških virov in socialno vključenost s ciljem visoke ravni zaposlenosti, enakosti med

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj: O skladu – Kaj je Evropski sklad za regionalni razvoj?* Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_esrr.html (8. 1. 2007) in Evropska komisija, *Regionalna politika: Predpisi o strukturnih skladih*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reglem_sl.htm (8. januar 2007).

⁴² 1. člen Uredbe (ES) št. 1783/1999 Evropskega parlament in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL L 213, 13. avgust 1999).

⁴³ Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, *ESS – Evropski socialni sklad: O skladu*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ess.html (8. 1. 2007) in Evropska komisija, *Regionalna politika: Predpisi o strukturnih skladih*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reglem_sl.htm (8. januar 2007).

moškimi in ženskami, trajnostnega razvoja in socialne kohezije.⁴⁴ Za razliko od Uredbe Sveta 1783/1999, ki ureja delovanje ESRR, Uredba Sveta 1784/1999 posebej izpostavi, da morajo biti posegi v okviru ESS skoncentrirati na omejeno število področij, na najnujnejše potrebe in najuspešnejše aktivnosti z namenom čim večje učinkovitosti podpore. Uredba določa, da partnerji za vsak poseg sklada skupaj opravijo izbor prednostnih področij politike.⁴⁵ Sklad sofinancira sledeče aktivnosti, ki pripomorejo k izpolnjevanju cilja oziroma ciljev ESS: izobraževanje in poklicno usposabljanje, pomoč za zaposlovanje, podiplomsko usposabljanje na področju raziskovanja, razvoj novih možnosti za zaposlovanje, posodobitev služb za zaposlovanje, ukrepi v podporo integriranemu pristopu pri vključevanju na trg dela, razvoj povezav med sfero dela ter izobraževalnimi in raziskovalnimi ustanovami.

3. 5 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS) je bil ustanovljen leta 1962. Vlogo EKUJS v okviru sistema Strukturnih skladov v obdobju 2000/06 določa Uredba Sveta 1258/1999, njegovo izvajanje pa sledi skupnim osnovnim pravilom, ki so zajeta v paketu uredb na čelu z Uredbo Sveta 1260/1999.⁴⁶

Inštrument SP EU je usmerjevalni oddelek sklada, jamstveni oddelek je inštrument skupne kmetijske politike EU. Glavni cilj usmerjevalnega oddelka je razvoj podeželja. Usmerjevalni oddelek sofinancira aktivnosti, ki jih ne pokriva jamstveni oddelek; sofinancira le nekatere projekte s področja skupne kmetijske politike na območjih Cilja 1, na ostalih območjih so ukrepi financirani iz jamstvenega oddelka sklada. Usmerjevalni oddelek sklada sofinancira sledeče aktivnosti: investicije v kmetijsko-predelovalna podjetja, pomoč mladim kmetom, pomoč za zgodnjo upokožitev, kmetijski okoljski projekti, razvoj in optimalna uporaba gozdov in razvoj podeželja z razvojem turizma ter lokalne industrije in drugih storitev.⁴⁷

⁴⁴ 1. člen Uredbe (ES) št. 1784/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem socialnem skladu (UL L 213, 13. avgust 1999).

⁴⁵ 4. člen Uredbe (ES) št. 1784/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem socialnem skladu (UL L 213, 13. avgust 1999).

⁴⁶ Evropska komisija, *Regionalna politika: Predpisi o strukturnih skladih*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reglem_sl.htm (8. januar 2007).

⁴⁷ Evropska komisija, 2000-2006 : *The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_en.htm (8. januar 2007) in Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, *EKUJS – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad: O skladu*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ekuj.html (8. januar 2007).

3. 6 Finančni inštrument za usmerjanje ribištva

Finančni inštrument za usmerjanje ribištva (FIUR) je bil ustanovljen leta 1993. Vlogo FIUR v okviru sistema Strukturnih skladov v obdobju 2000/06 določa Uredba Sveta EU 1263/1999, njegovo izvajanje pa sledi skupnim osnovnim pravilom, ki so zajeta v paketu uredb na čelu z Uredbo Sveta 1260/1999.⁴⁸

Glavni cilji FIUR so doseganje trajnostnega ravnotežja med ribolovnimi viri in njihovim izkoriščanjem, krepitev konkurenčnosti gospodarskih struktur v sektorju, izboljšana preskrba trga in revitalizacija območij, odvisnih od ribištva in ribogojstva.⁴⁹ Sklad sofinancira sledeče aktivnosti, ki pripomorejo k izpolnjevanju tega cilja oziroma ciljev: prenova flote, družbenoekonomski ukrepi, varovanje morskih virov v priobalnih vodah, oprema pristanišč, iskanje novih možnosti prodaje. Razen tega aktivnosti vključujejo Inovativne aktivnosti (transnacionalne aktivnosti in vzpostavljanje mrež akterjev v sektorju) in ukrepe Tehnične pomoči.

3. 7 Pobude Skupnosti, Inovativne aktivnosti in Tehnična pomoč

Pobude Skupnosti so bile uvedene s FP 2000/06. Vsako pobudo financira en sklad. *Interreg III* je namenjen spodbujanju čezmejnega in medregionalnega sodelovanja; to pobudo financira ESRR. *Urban II* se osredotoča na podporo inovativnim strategijam za oživitev mest in propadajočih urbanih območij; to pobudo financira ESRR. Pobuda *Leader+* je namenjena usklajevanju aktivnosti v podeželskih skupnostih in gospodarstvih, ki vodijo v integriran razvoj; financira jo EKUJS. Pobuda *Equal* je usmerjena na področje aktivne politike zaposlovanja in socialne vključenosti; financira jo ESS.⁵⁰ V FP 2000/06 je bilo za Pobude Skupnosti namenjenih 5,35 %, za Tehnično pomoč pa 0,65 %.⁵¹

⁴⁸ Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, *FIUR – Finančni instrument za usmerjanje ribištva: O skladu*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_fiur.html (8. januar 2007) in Evropska komisija (2007) *Regionalna politika: Predpisi o strukturnih skladih*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reglem_sl.htm (8. januar 2007).

⁴⁹ 1. člen Uredbe Sveta (ES) št. 1263/1999 z dne 21. junija 1999 o Finančnem instrumentu za usmerjanje ribištva (UL L 161, 26. junij 1999).

⁵⁰ Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ABC o skladih: Pobude skupnosti*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_7.html (8. januar 2007).

⁵¹ Evropska komisija (2001) *Activities of the European Union – Summaries of legislation: Provisions and instruments of regional policy > Structural Policy Reform*. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60013.htm> (8. januar 2007).

Inovativne aktivnosti so bile prav tako uvedene s FP 2000/06. Namenjene so podpori najnovejših idej za izboljšanje kvalitete regionalnih razvojnih strategij. Gre predvsem za sofinanciranje študij, pilotnih projektov in izmenjave izkušenj.

S Tehnično pomočjo EU podpira izvajanje SP, predvsem gre za sofinanciranje raziskav, ki se nanašajo na delovanje Strukturnih skladov. S Tehnično pomočjo se izvaja tudi program zaposlovanja dodatnega kadra v javnih institucijah, odgovornih za izvajanje SP.⁵²

3. 8 Način sprejemanja odločitev o strukturni politiki

3. 8. 1 Predlaganje strukturne politike

Postopek sprejemanja SP EU se začne, ko EK Svetu predloži prvi osnutek FP za sedemletno obdobje.⁵³ Predlog najprej vsebuje razrez odhodkov glede na različne politike ter strateške usmeritve znotraj vsake politike (Mrak 2004: 69).

3. 8. 2 Sprejemanje odločitve o strukturni politiki

Finančno perspektivo morata sprejeti Svet in EP – pri tem imata formalno glede sprejetja FP enako moč. V Svetu mora biti predlog FP sprejet s soglasjem vseh držav članic. EP mora izdati soglasje k sprejetemu kompromisu med državami. Pred sprejetjem odločitve se mora Svet posvetovati z Odborom regij⁵⁴ in Ekonomsko-socialnim odborom.⁵⁵ Osnovno strukturo odločanja določa 1. odstavek 161. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.⁵⁶ Po sprejetju finančne perspektive EP, EK in Svet sprejmejo uredbe, ki podrobneje določajo delovanje Strukturnih skladov.

Ko je FP sprejeta in oblikovana pravna podlaga z uredbami Sveta, EP in EK, država članica z razvojnim načrtom (*Development Plan*) v sodelovanju z regionalnimi

⁵² Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ABC o skladih: Pobude skupnosti*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_7.html (8. januar 2007).

⁵³ Postopek sprejemanja večletnega proračunskega okvirja (finančne perspektive – FP) je bil uveden leta 1988, potem, ko je v 80. letih večkrat prišlo do velikih problemov pri vsakoletnih proračunskih pogajanjih (Laffan in Lindner 2005: 191).

⁵⁴ Ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo, podpisana 7. februarja 1992, stopila v veljavo 1. novembra 1993.

⁵⁵ Ustanovljen z Rimsko pogodbo, podpisana 27. marca 1957, stopila v veljavo 1. januarja 1958.

⁵⁶ »Brez poseganja v člen 162 Svet na predlog EK in po pridobitvi privolitve Evropskega parlamenta ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij soglasno opredeli naloge, prednostne cilje in organizacijo strukturnih skladov, kar lahko vključuje tudi združevanje skladov. Svet po enakem postopku opredeli tudi splošna pravila, ki se uporabljajo za sklade, in določbe, potrebne za zagotavljanje uspešnosti ter usklajevanje skladov med seboj in z drugimi obstoječimi finančnimi instrumenti.«

in lokalnimi oblastmi ter gospodarskimi in socialnimi partnerji določi prioritete dolgoročnega razvojnega načrtovanja. Država skupaj s partnerji oblikuje poseben razvojni načrt za vsak Cilj SP. Na podlagi razvojnih načrtov se EK in država članica pogajata o uskladitvi načrtov s Cilji SP EU in določita primerne vire na ravni EU in državni ravni, ki se bodo dopolnjevali. V petih mesecih po oddaji državnega razvojnega načrta mora biti sprejet končni načrt in program – Okvir podpore Skupnosti ali Enotni programski dokument (EPD).⁵⁷ Program je lahko sprejet le na podlagi soglasja EK in države članice. Nato na podlagi Okvira podpore Skupnosti države oblikujejo operative programe,⁵⁸ začne se nov petmesečni rok, na koncu katerega se morata EK in država članica uskladiti o operativnih programih. EK in država članica torej skupaj določita vsebinske usmeritve programov (Mrak 2004: 73–74).

Postopek programiranja SP je dolgotrajen proces, razčlenjen na več faz, v katerem imata glavno vlogo EK in posamezna država članica (*ibid.* 68). Vendar pa imajo zaradi lastnih interesov in načela partnerstva v procesu oblikovanja SP pomembno vlogo tudi drugi akterji političnega sistema EU in posamezne države članice – EP, Evropsko računsko sodišče, regionalne in lokalne oblasti ter privatni akterji.

3. 9 Spremembe v strukturni politiki s finančno perspektivo 2000/06

EK je julija 1997 pripravila t. i. Agendo 2000 – predlog FP 2000/06. Agenda 2000 je bila po dolgotrajnih pogajanjih sprejeta marca 1999 na vrhu Evropskega sveta v Berlinu (Mrak 2004: 16). Sprejeta FP je določila sredstva za potencialne nove članice od njihovega vstopa v EU naprej in sredstva za predpristopno pomoč tem potencialnim članicam (Laffan in Linder 2005: 201–2).

Pomembna določitev Agende 2000, ki se tiče izvajanja SP, je decentralizacija sistema izvajanja SP – države članice nosijo odgovornost za upravljanje in nadzor, EK pa preverja primernost in učinkovitost revizijskih sistemov držav (Allen 2005: 222–3 in Mrak 2004: 32). Gre za tako imenovano deljeno upravljanje, v katerem pa na koncu še vedno Komisija nosi odgovornost za pravilnost odhodkov iz Strukturnih skladov.⁵⁹

⁵⁷ Če udeležba EU v programu znaša manj kot milijardo evrov, EK skupaj z državo članico sprejme Enotni programski dokument (*Single Programming Document*), sicer pa Okvir podpore Skupnosti (*Community Support Framework*) (Mrak 2004: 69).

⁵⁸ Operativni programi opisujejo načrtovani razvoj posameznega področja, včasih zajemajo samo sredstva iz enega sklada, včasih pa iz več skladov – v tem primeru gre za t. i. integrirane operative programe (Mrak 2004: 72).

⁵⁹ Evropsko računsko sodišče, Letno poročilo o izvrševanju proračuna 2005 (UL C 263/01, 30. oktober 2006), str. 118.

3. 9. 1 Predpristopna pomoč

Predpristopna pomoč je finančni inštrument, s katerim je EU pripravljala potencialne nove članice na vstop v povezavo. To so bili trije programi: Poljska in Madžarska – pomoč za obnovo gospodarstva (PHARE – *Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy*), Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja (SAPARD – *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) in Inštrument predpristopnih politik (ISPA – *Instrument for Structural Policies for pre-Accession*). PHARE je bil najobsežnejši program in je predstavljal »uvajanje v koriščenje sredstev iz Strukturnih skladov Unije v pogojih članstva« (Mrak 2004: 117). SAPARD je bil predpristopni program na področju kmetijstva in razvoja podeželja, program ISPA pa je bil ustanovljen po vzoru Kohezijskega sklada in je bil usmerjen v večje projekte s področja varstva okolja in prometne infrastrukture (Mrak 2004: 114–39).

Strukturna politika EU se izvaja s štirimi Strukturnimi skladi, ki delujejo v skladu s šestimi načeli strukturne politike. Na ravni EU v fazi odločanja Svet, EP in EK v medinstitucionalnih pogajanjih oblikujejo ureditev SP v okviru sedemletne finančne perspektive. Zelo pomembna so tudi pogajanja med državami članicami, ki na podlagi soglasja oblikujejo stališče Sveta. Ureditev strukturne politike v FP 2000/06 je prinesla nekaj manjših sprememb glede na predhodno ureditev – EK ni več aktivno vključena v izvajanje SP, rezervirana so bila sredstva za predpristopno pomoč novim članicam z namenom priprave novih članic na črpanje SSS.

4. Vrednotenje delovanja Strukturnih skladov na ravni EU

Delovanje Strukturnih skladov na evropski ravni analiziram tako, da *policy* proces razdelim na posamezne faze in analiziram delovanje posameznih akterjev v teh fazah. V analizi posebej ne obravnavam faze vrednotenja, ker delovanje akterjev v tej fazi nima vpliva na izvajanje.⁶⁰ V okviru analize faze odločanja posebej analiziram spoštovanje načela koncentracije, v okviru analize faze izvajanja pa nasprotje med načelom subsidiarnosti in načelom partnerstva. S pomočjo sekundarne literature

⁶⁰ Ocene delovanja SP v FP 2000/06 so uporabne pri oblikovanju ureditve Strukturnih skladov v FP 2007/13, ki pa ni predmet obravnave diplomske naloge.

proučim, ali so EU in njene institucije preveč rigidne pri izvajanju strukturne politike. Proučujem dva glavna dejavnika institucionalne rigidnosti – odnos akterjev do sprememb in formalne omejitve v fazi odločanja in izvajanja.

4. 1 Faza predlaganja – izključna pristojnost Evropske komisije

EK je institucija, ki ima izključno pristojnost predlagati osnutek nove FP in ima torej v fazi predlaganja SP najpomembnejšo vlogo.

Z Agendo 2000 je EK, kljub monopolu pri predlaganju FP, predlagala le minimalne spremembe glede na ureditve evropske SP v FP 1993/99 (Axt 2000 18). V predlogu, ki ga je EK predstavila julija 1997, je šla celo v smer decentralizacije izvajanja in nadzora, torej v smer uresničevanja interesov držav članic (Staeck 1997: 175, Lang 1998: 77). To kaže na to, da se je EK že pri snovanju predloga FP prilagodila zahtevam držav članicam. Tömmel (2002: 60–1) in Staeck (1997: 184) to razložita z dejstvom, da je EK glede odločitve o politiki v celoti odvisna od Sveta in EP.

EK lahko torej pri oblikovanju predloga le v omejenem obsegu sledi svojim interesom po čim večjem nadzoru nad SP (Staeck 1997: 175). Prevelika 'ambicioznost' EK v fazi predlaganja bi namreč ogrozila izzid pogajanja. Obenem ima EK v fazi predlaganja precej manevrskega prostora, ker se SP sprejema v 'paketu' FP, ki določa financiranje vseh evropskih politik; SP je lahko predmet enega izmed mnogih stranskih sporazumov (*side deals*) v okviru končnega celotnega pogajalskega paketa (Tsoukalis⁶¹ v Martin 1997: 78).

4. 2 Faza odločanja

Proces odločanja o SP je najlažje razumeti kot del kompromisa na področju različnih politik (Payne 1999: 34). SP je zaradi narave sprejemanja FP vezana na druga področja oziroma politike. Proces odločanja je zapleten, saj nanj vplivajo številni akterji, med katerimi stopnja sodelovanja ni na najvišji možni ravni (Staeck 1997: 184). V JPO gre za razdelitev oziroma izmenjavo virov, ki jih imajo akterji, in v tako zapletenem omrežju, kot je v primeru SP EU, je še toliko bolj pomembno, da odnos temelji na medsebojnem zaupanju med akterji. To zaupanje pa se na področju SP ni izgradilo, kar vodi v slabe odločitve (*ibid.* 188).

⁶¹ Tsoukalis, Loukas (1997) *The new European economy revisited*. Oxford: Oxford University Press.

V fazi odločanja sta pomembni dve ravni pogajanj. Prva raven so pogajanja med državami članicami, ki potekajo po načelu »razdelitve sredstev« (Malek 2002: 53). Med državami mora biti izoblikovano soglasje; to soglasje je stališče Sveta v pogajanjih na drugi ravni – med Svetom, EK in EP. EK sicer formalno nima pravice odločanja, ampak predlaganja, vendar je v praksi vključena v pogajanja o kompromisnem dogovoru; EK je namreč primarno odgovorna za izvajanje evropskih politik – je njihov čuvaj (*watchdog*). Ker Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti ne določa, kakšen bo obseg SP in kakšna bo njena vsebina, so nasprotja med EK in EP na eni ter državami članicami na drugi strani predpostavljena (Staeck 1997: 188).

4. 2. 1 Interesi Sveta Evropske unije

V Svetu potekajo dolgotrajna pogajanja o SP v okviru FP, ki so pomembnejša od medinstitucionalnih pogajanj med Svetom, EP in EK. Svet EU ima namreč realno največjo moč, saj predstavlja države, ki razpolagajo s sredstvi za politiko, obenem pa so vlade držav edini akterji, ki lahko izvajajo evropsko SP (Staeck 1997: 175–6). Najširši interes Sveta je, da sprejme takšno politiko, ki ustreza vsem, saj je za sprejem FP potrebno soglasje vseh držav članic (*ibid.*).

Interes vsake države članice je dvojen – priskrbeti čim več sredstev za lastne regije in sprejeti SP, ki bo čim bolj podobna državni regionalni politiki. Prilagajanje državne regionalne politiki SP EU namreč pomeni dodatne stroške in odmik od državnih prioritet regionalnega razvoja (*ibid.*).

Globlji vpogled v interese držav članic omogoča obravnavanje razlogov za SP, ki primarno izhajajo iz potreb držav članic, ki so v Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti zapisale potrebo po SP EU, ki temelji na solidarnosti (Folkers⁶² v Martin 27). Največkrat slišani argument v prid SP je solidarnost bogatejših držav članic do revnejših. Številni avtorji (Balchin 1999, Bullman 1994, Martin 1997 in Rumford 2000) razloga za nastanek SP in večanje sredstev za SP ne vidijo v uresničitvi občutka solidarnosti. Po njihovem mnenju je namen SP izravnati neenakomerno razporejene učinke integracije. Bullman (1994: 65) in Rumford (2000: 28) ugotavljata, da je SP mehanizem za izravnavanje učinkov skupnega trga, na katerega so nekatere regije reagirale premalo dinamično in zato razvojno zaostale.

⁶² Folkers, Cay (1995) Welches Finanzausgleichssystem braucht Europa? V Helmut Karl in Wilhelm Henrichsmeyer, ur. *Regionalentwicklung im Prozeß der Europäischen Integration*, 87–108. Bonn: Bonner Schriften zur Integration Europas.

4. 2. 1. 1 Države neto plačnice v proračun EU

Površna ocena je, da Svet zavira večanje sredstev za evropsko SP. Vendar gre samo za nekatere države, ki pa jim način odločanja o SP omogoča veto in posledično zaviranje večanje sredstev za SP EU (Brandeis 2002: 152). V prvi vrsti gre za največje neto plačnice v evropsko blagajno – Nemčija, Švedska, Nizozemska, Belgija. Francija onemogoča večanje sredstev na račun manjšanja sredstev za kmetijsko politiko, Velika Britanija pa večanje sredstev zavira z vztrajanjem pri posebnem popustu (rabatu), ki si ga je priborila v 80. letih. Večanje sredstev skozi zgodovino razvoja SP so države neto plačnice v evropski proračun pogojevale z večanjem nadzora nad porabo sredstev (Folkers v Martin 28). Nadzor nad SP izvaja EK in v tej točki imajo države neto plačnice in EK skupno točko – željo po strogem in doslednem nadzoru nad porabo sredstev.⁶³

4. 2. 1. 2 Države neto prejemnice iz proračuna EU

Interes neto prejemnic iz proračuna EU, torej revnejših držav članic, je zvišanje sredstev za SP. To so nekdanje t. i. kohezijske države razen Irske (Grčija, Portugalska in Španija) ter vse nove države članice.⁶⁴ Te države zaradi nizkega BDP prejemajo največ sredstev iz Strukturnih skladov.

Kohezijske države niso bile zadovoljne s predlogom Agende 2000; bale so se, da bodo zaradi statističnega učinka ob vstopu novih članic izgubila precejšen del sredstev.⁶⁵ V pogajanjih je bil problem rešen z uvedbo obsežne prehodne (*phasing-out*) pomoči za te regije, kar je posledično pomenilo manj sredstev za predpristopno pomoč ter tudi manj sredstev za izvajanje SP v novih članicah po 1. maju 2004 (Balchin 1999: 254, Martin 1997: 83–5). Delno je bila uresničena želja največjih prejemnic finančnih sredstev v okviru SP – Agenda 2000 je namreč decentralizacijsko usmerjena, do česar pa je prišlo bolj zaradi nezmožnosti EK podrobno nadzirati izvajanje SP kot pa zaradi

⁶³ Domnevo o zahtevi bogatejših vplačnic po strogem nadzoru potrujeta tudi dva izmed intervjuvancev, ki sta kot razlog za zahteve EK po natančnem prikazovanju upravičenih stroškov navedla ravno interes bogatejših držav članic (Wostner – SVLR, intervju, 3. 11. 2006 in Gorišek – MG, intervju, 3. 11. 2006).

⁶⁴ Predstavniki SVLR poudarja, da so nove države članice pri pogajanjih o FP 2007/13 dobro sodelovale. Pripravile so skupen predlog in bile v Svetu med bolj dejavnimi članicami. Tako je recimo skupina novih članic uspela s predlogom o poenostavitvi spremljanju projektov, ki so manjši od 200.000 evrov (Wostner – SVLR, intervju, 3. 11. 2006).

⁶⁵ Statistični učinek pomeni, da bi se ob enaki ravni meje za črpanje sredstev za Cilj ena (75 % povprečne razvitosti EU) nekatere regije v starih članicah naenkrat znašle nad to mejo zato, ker so se EU pridružile manj razvite države in bodo zato znižale prag 75 % BDP.

vztrajanja držav članic pri takšni usmeritvi (Schaub 2000: 171). Tako je prišlo z Agendo 2000 do decentralizacije JPO, v katerem imajo države članice v fazi izvajanja najpomembnejšo vlogo, EK pa izvajanje nadzira (Tömmel 2002: 39).

Države, ki so v EU vstopile 1. maja 2004, so vse neto prejemnice sredstev iz evropskega proračuna in so na podlagi svojega nizkega BDP upravičene do precejšnjih SSS. Te države v pogajanjih za FP 2000/06 niso mogle sodelovati, zato so določila FP bliže interesom kohezijskih držav, ki so soodločala o FP.

4. 2. 1. 3 Kompromis – nedosledna uporaba načela koncentracije

Rezultat pogajanj med državami članicami so številni kompromisi, ki vplivajo na (ne)dosledno upoštevanje načel SP. Z analizo kompromisa o uporabi načela koncentracije pokažem, kako lahko kompromisi na področju SP pomembno vplivajo na njeno učinkovitost (Eckstein 2001: 188). Pri tem gre tako za kompromise med samimi državami članicami kot med institucijami EU.

Glede skoncentriranosti sredstev glede na delež prebivalstva je bil z Agendo 2000 dosežen določen napredek, vendar je do SSS še vedno upravičenih kar 40 % prebivalstva EU (v FP 1993/99 50 %). Velik delež prebivalstva zmanjšuje učinkovitost politike, saj se učinek finančnih sredstev razprši (Martin 1997: 83–5). Dodatno znižanje deleža prebivalstva, ki je upravičeno do SSS, je preprečila uvedba obsežne prehodne pomoči za regije, ki bi ob doslednem spoštovanju načela koncentracije po vstopu novih članic ne bile več upravičene do SSS (Balchin 1999: 254).

Nedosledno je bilo upoštevano tudi načelo koncentracije glede na skoncentriranost na določene vsebine. Axt (2000: 1999) ugotavlja, da je bilo, kljub zmanjšanju števila ciljev glede na FP 1993/99 iz sedem⁶⁶ na tri, v okviru FP 2000/06 možno financirati skoraj vse, kar je bilo možno financirati v prejšnji FP.

Razvrednoteno načelo koncentracije je omogočilo veliko manevrskega prostora in povzročilo zmedo pri določanju področij in programov. To je imelo svoj namen – črpanje sredstev je bilo omogočeno regijam, ki pri dosledni uporabi načela sicer do sredstev ne bi bila upravičena (Axt 2000: 50). To je rezultat interesa držav neto plačnic v evropski proračun, ki so želele del sredstev zagotoviti tudi za svoje regije, ki so sicer

⁶⁶ Cilji strukturne politike v FP 1993/99: 1) razvoj regij, katerih BDP je pod 75 % povprečnega BPD EU; 2) pomoč regijam, ki doživljajo industrijsko krizo in kjer je nezaposlenost nad povprečjem EU; 3) Cilj 3 se je osredotočil na regije z dolgotrajno nezaposlenostjo; 4) pomoč pri prilagoditvi delavcev na industrijske spremembe; 5a) razvoj na področju kmetijskega in gozdarskega sektorja; 5b) razvoj ruralnih območij; 6) razvoj redko poseljenih severnih pokrajin na Finskem in Švedskem.

bolje razvita od mnogih regij v manj razvitih državah članicah. Ureditev SP je torej rezultat načela 'zalivanja' (*Gießkannenprinzip*) pri zadovoljevanju interesov vseh strani, vodi pa v zmanjšano učinkovitost (*ibid.* 1).

4. 2. 2 Interesi Evropskega parlamenta

Glavni interes EP je povečanje sredstev za SP. Sredstva za SP so del neobveznih izdatkov, pri katerih ima EP zadnjo besedo; povečanje sredstev bi torej povečalo moč EP v pogajanjih s Svetom in Komisijo (Brandeis 2002: 152). To je eden izmed razlogov, zakaj EP zagovarja znižanje izdatkov za kmetijsko politiko na račun SP – na vsebino kmetijske politike ne more vplivati, ker del obveznih izdatkov, v katere EP ne more posegati, lahko pa seveda grozi z blokiranjem sprejetja proračuna oziroma FP v celoti (*ibid.*). Tako je EP, preden je podprl kompromisni predlog za FP 2000/06, zahteval dodatnih 700 milijonov evrov za Pobudo skupnosti *Urban II* (Axt 2000: 87).

EP ima zaradi želje po večanju sredstev namenjenih za SP v pogajanjih isto stališče kot EK in države neto prejemnice iz evropskega proračuna. Razen tega EP podpira večjo vključenost regij v *policy* proces, saj bi to zmanjšalo pogajalsko moč držav članic (Evans 1999: 285).

4. 2. 3 Interesi Evropske komisije

Analiza zgodovinskega razvoja SP v okviru ESRR pokaže, da je bil na začetku cilj EK spremeniti t. i. kvotni sistem,⁶⁷ ki je puščal EK zelo malo manevrskega prostora pri določanju vsebine SP in njenega obsega. To je bilo mogoče šele z vstopom Španije, Portugalske in Grčije v Evropsko skupnost ter vzpostavitev enotnega trga. Enotni trg je bil predvsem v interesu bogatejših držav članic – za njegovo vzpostavitev je bilo potrebno s kohezijskimi državami skleniti nekakšen 'stranski sporazum' (*side deal*) – to je bilo povečanje sredstev za SP in drugačen način upravljanja SSS (Tsoukalis v Martin 1997: 78).

Glavni interes EK je povečanje nadzora nad porabo finančnih sredstev v okviru SP, saj bi tako povečala svojo moč v primerjavi z državami članicami (Eckstein 2001: 188, Tsoukails v Martin 1997: 78). Pri uresničevanju tega interesa obstaja omejitev, ki EK onemogoča razmišljanje v smeri povečanja nadzora nad izvajanjem politike. Lang

⁶⁷ V tem sistemu, ki je za ESRR veljal od ustanovitve do leta 1988, je vsaki državi članici bila določena fiksna višina sredstev, ki so se velikokrat porabila za financiranje projektov, ki so bili prej financirani s sredstvi iz državnega proračuna (Tsoukails v Martin 78).

(1998: 68) in Eckstein (2001: 188) opažata, da je EK zaradi kadrovske omejenosti in dejstva, da v državah članicah nima svoje administracije, nezmožna povečati svoj nadzor nad izvajanjem SP. Predlog Agende 2000 je pokazal, da se je EK te omejitve zavedala in uvidela, da v FP 2000/06 v izvajanje SP ne more biti neposredno vključena, ampak da je njena vloga omejena na nadzor izvajanja in občasno svetovanje (Staeck 1997: 175, Lang 1998: 77).

4. 2. 4 Interesi regij – ali štejejo?

Regije in socialni partnerji so formalno vključeni v proces odločanja o SP na ravni EU, vendar je njihova vloga že formalno zelo omejena. Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor imata namreč le posvetovalno funkcijo. Razen tega nekateri drugi dejavniki spodkopavajo moč Odbora regij. Evans (1999: 284) identificira problem reprezentativnost regionalnih interesov, ki izhaja iz tega, da nekatere države članice nimajo vzpostavljenih regionalnih političnih teles. V Nemčiji, na primer, imenovanje predstavnikov zaradi političnega sistema, ki temelji na deželah (regijah), ni problematično, medtem ko v Veliki Britaniji regije niso izoblikovane in je v veliki meri predstavnike določila vlada. Po mnenju Balchina (1999: 234–5) je eden glavnih problemov Odbora regij pomanjkljivo sodelovanje z evropskimi institucijami, predvsem s Svetom. Močan organ, v katerem so predstavljeni regionalni interesi, bi namreč zmanjševal moč držav članic oziroma Sveta. Jeffrey (2006: 312–20) opaža, da so, zaradi nezadovoljstva z delovanjem in vplivom Odbora regij, mnoge regionalne in lokalne vlade ustanovile svoja združenja z namenom lobiranja v Bruslju.⁶⁸

V fazi odločanja gre torej predvsem za dvonivojsko odločanje v Moravcsikovem smislu in ne za večnivojsko. Za regije in druge akterje sicer obstajajo načini, kako lahko vplivajo na države članice, EK in EP, vendar ti akterji še vedno ostajajo najmočnejši – tako na formalni kot neformalni ravni. Schaub (2000: 169) in Tömmel (2002: 44–51) sta prepričana, da institucionalizacija načela partnerstva pri oblikovanju in izvajanju SP EU ni pripomogla k bistvenemu povečanju moči regionalnih akterjev in tako ni izpolnila pričakovanja zagovornikov večnivojskega vladanja. Partnerstvo je doseglo le določeno stopnjo »oblike demokratičnega načrtovanja«, ni pa zagotovilo »resnične sinergije različnih strani« (Schaub 2000: 169). Na drugi strani sta Knodt (1998) in

⁶⁸ Svet evropskih občin in regij (*Council of European Municipalities and Regions*), Konferenca evropskih regij z zakonodajno močjo (*Conference of European regions with legislative power*), Združenje evropskih mejnih regij (*Association of European Border Regions*).

Rumford (2000) prepričana, da je institucionalizacija načela partnerstva pripomogla h krepitvi moči regij in njihovi večji vključenosti v proces odločanja o SP.

4. 3 Faza izvajanja

Z Agendo 2000 je izvajanje postala pristojnost držav članic, vloga EK pa je nadzor izvajanja in občasno svetovanje. Vendar, kot izpostavlja predstavnik Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (Wostner – SVLR, intervju, 3. 11. 2006), EK posreduje tudi pri precej podrobni vprašanji, ki se tičejo interpretacije evropskih uredb in navodil Komisije. To posredovanje poteka preko komunikacije uradnikov na generalnem direktoratu EK, pristojnim za regionalno politiko (*DG Regio*), z organom upravljanja (SVLR), ki informacije posreduje naprej po verigi izvajanja (*ibid.*).

V primeru evropske SP so vse faze *policy* procesa v JPO med seboj zelo prepletene. Lang (1998: 25) izpostavlja, da imajo kompromisi na ravni odločanja vpliv na izvajanje politike, njeno zapletenost in (ne)učinkovitost.

4. 3. 1 Nekontrolirana časovna dinamika

Glavna ugotovitev Langove raziskave (1998), v kateri je analiziral izvajanje evropske SP v Nemčiji, Veliki Britaniji, Irski, Španiji, na Portugalskem in na Finskem, je problematičnost časovne dinamike, ki jo povzroča zapletena struktura JPO.⁶⁹ Veliko število akterjev otežuje delo, odnosi med njimi so zapleteni, v odnosih prihaja do neskladij, zaznamovani so z visoko stopnjo nezaupanja (*ibid.* 73). Pomanjkanje zaupanja je še posebej problematično, saj je po mnenju mnogih avtorjev (Marks, Hooghe in Blank 1996: 366–9, Staeck 1997: 184, Schmitter⁷⁰ v Bauer 2002: 116, Heinelt 1996: 114–5) ključni pogoj za uspešno delovanje tako zapletenega JPO, kot je omrežje SP EU.

Eden glavnih vzrokov za zamude je podrobna pravna ureditev področja, ki omejuje fleksibilnost vseh akterjev na evropski, državni in regionalni ravni. Langova (1998: 63) raziskava je pokazala, da podrobna reguliranost vodi v tri- do štirikrat višjo

⁶⁹ Kljub temu, da Lang analizira JPO izvajanja evropske SP v FP 1993/99, je raziskava relevantna tudi za FP 2000/06, ker razen manjše vloge EK in prišlo do večjih sprememb. Akterji, katerih obnašanje in medsebojni odnosi so najpomembnejši, so isti.

⁷⁰ Schmitter, Philippe C. (2000) *How to democratize the European Union ... and why bother?* Lahnham: Rowman & Littlefield.

administrativno obremenjenost programov EU v primerjavi z državnimi programi. Znotraj vsakega omrežja si institucije poskušajo izboriti določen reakcijski čas za odgovore na vprašanja in prošnje za pojasnila, ki jih imajo druge institucije. Znotraj omrežja izvajanja SP so ti časovni roki ne samo rigidni, ampak institucije včasih namenoma delujejo v skladu z načelom 'upravljanja z zamudo' (*management by delay*), predvsem v pogajanjih o programih med EK in posamezno državo članico. S taktiko zavlačevanja z odgovorom si akterji poskušajo večati pogajalsko moč (*ibid.* 66–7). Veliko število akterjev v omrežju je slaba stran načela partnerstva, katerega dosledno izvajanje zahteva EK. Z vključevanjem 'vseh' je v omrežju veliko akterjev, ki lahko povzročijo zamude ali drugačne probleme.

EK je posredno vključena v izvajanje SP. EK, tako kot vlade v državah članicah, ni enoten akter. Tako kot med državnimi ministrstvi, obstajajo razlike med generalnimi direktorati (Lang 1998: 63, Heinelt 1996: 139). Kar se tiče SP, je po mnenju Langa (1998: 63–4) komunikacija med generalnimi direktorati slabo razvita, generalni direktorati različno tolmačijo pravila. Lang je opazil predvsem nasprotja med generalnim direktoratom za regionalno politiko in generalnim direktoratom za finančno kontrolo. Obenem Lang (1998: 64) ugotavlja, da državni uslužbenci pri mnogih uslužbencih EK opazajo pomanjkanje suverenosti in menedžerskih sposobnosti.

Tömmel (2002: 74–5) ugotavlja, da je EK tudi v obdobju FP 2000/06 kadrovsko omejena, kljub temu, da ima v primerjavi s prejšnjo FP veliko manj pristojnosti v fazi izvajanja SP. Uslužbenci Komisije so preobremenjeni s podrobnimi tehničnimi postopki, kar vodi v neizkoriščenost kadrovskega potenciala. Lang (1998: 113) na podlagi svoje raziskave zaključuje, da ob pomanjkanju izkušenj in upravne kulture to vodi v bistveno odstopanje od optimalnega delovanja.

Staeck (1997: 113) in Piciga (MVZT, intervju, 15. 12. 2006) ugotavljata, da je treba vzroke za problem slabe AAS iskati na dveh ravneh. V prvi vrsti gre za evropsko pravno ureditev SP, kot drugo pa je treba iskati vzroke na ravni državnega sistema. Lang (1998: 66–7) ugotavlja, da je v vseh obravnavanih državah med glavnimi vzroki za problem slabe AAS evropska pravna ureditev SP.

4. 3. 2 Nezmožnost Evropske komisije uspešno nadzorovati kontrolne mehanizme v državah članicah

Evropsko računsko sodišče v letnem poročilu o izvrševanju proračuna za leto 2005 ugotavlja, »da Komisija ne vzdržuje uspešnega nadzora za zmanjševanje tveganja, da kontrole, prenesene na države članice, ne preprečujejo povračila precenjenih ali neupravičenih odhodkov.«⁷¹ Sodišče je v fazi izvajanja vseh desetih programih iz več držav članic (skupaj 95 projektov), ki jih je zajelo v revizijo, odkrilo pomembne napake – pomanjkanje dokazil, prikazovanje neupravičenih stroškov, nepopolni zahtevki, neupoštevanje zakonodaje).

V vseh desetih programih so bile kontrole pomanjkljive, samo pri treh od desetih programov je obstajala zadostna revizijska sled, pri drugih je bilo malo ali nič dokazil za dele prijavljenih odhodkov. Izvajanje finančnih korekcij je bilo nezadostno (*ibid.* 115–32).

Sodišče Evropski komisiji predlaga, da skupaj z državami članicami okrepi mehanizme, ki so zasnovani, da zagotavljajo zakonitost in pravilnost odhodkov – glavni izziv je uspešno delovanje teh mehanizmov. Do sedaj v primeru mnogih specifičnih napak, ki so zajemale tudi resne sistemske pomanjkljivosti, EK ni ustrezno ukrepala (*ibid.*).

4. 3. 3 Nasprotje med načelom partnerstva in načelom subsidiarnosti?

Načelo partnerstva je najpomembnejše načelo SP, ker ne določa samo administrativnega postopka programiranja in izvajanja, ampak predstavlja celoten 'duh' politike (Bauer 2002: 105). Ne samo, da je načelo pomembno pri izvajanju politike, ampak je tudi vedno v središču debate med EK in državami članicami (Staeck 1997: 189). Države članice namreč v primerjavi s partnerstvom dajejo prednost načelu subsidiarnosti.⁷² Neskladje med načeloma se kaže v tem, da morajo države članice prilagajati svojo SP evropski (Döring 1993: 68, Staeck 1997: 115). Načeli sta sicer v neskladju, vendar to ne vodi nujno v konflikte, ampak bi lahko enakopravno

⁷¹ Evropsko računsko sodišče, Letno poročilo o izvrševanju proračuna 2005 (UL C 263/01, 30. oktober 2006), str. 128.

⁷² 5. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti določa, da lahko Skupnost na področjih, ki ne spadajo v njeno pristojnost, ukrepa samo takrat, kadar cilji predlaganega ukrepa ne morejo biti zadovoljivo doseženi na državni ravni in bi posredovanje na ravni Skupnosti bilo bolj učinkovito. Problem nastane v presojanju, »kdaj je npr. ukrepanje Skupnosti bolj zadovoljivo ali učinkovito od ukrepanja na nacionalni ravni« (Šabič in Rejc Longar 2003: 80).

sodelovanje akterjev vodilo v ravnotežje med njima. Vendar je v zapletenem JPO izvajanja SP pomanjkanje medsebojnega zaupanja tisto, ki onemogoča razvoj trajne, stabilne in uravnotežene strukture programiranja in izvajanja (Schmitter v Bauer 2002: 116).

Načelo partnerstva ne izhaja iz potrebe vseh akterjev po sodelovanju, ampak iz zahtev EK v procesu medinstitucionalnih pogajanj o FP. Vsaka stran ima v tem procesu svoje interese, ki si nasprotujejo, kompromis o načelu partnerstva je del celotnega paketa (*package deal*) in ne izgrajenega medsebojnega zaupanja. Schaub (2000: 171) ugotavlja, da lahko izid pogajanj o FP 2000/06 dojemamo kot 'zmago' držav članic oziroma Sveta in približek k načelu subsidiarnosti. Kljub temu evropske uredbe zahtevajo spoštovanje načela partnerstva. Upoštevanje tega načela v fazi izvajanja je v veliki meri rezultat potrebe po zadostitvi formalnim zahtevam evropske zakonodaje in ne običajni način delovanja institucij (predvsem ministrstev), odgovornih za izvajanje SP. Takšen način udejanjanja načela partnerstva vodi v nezaupanje in časovne zamude (Lang 1998: 68–9).

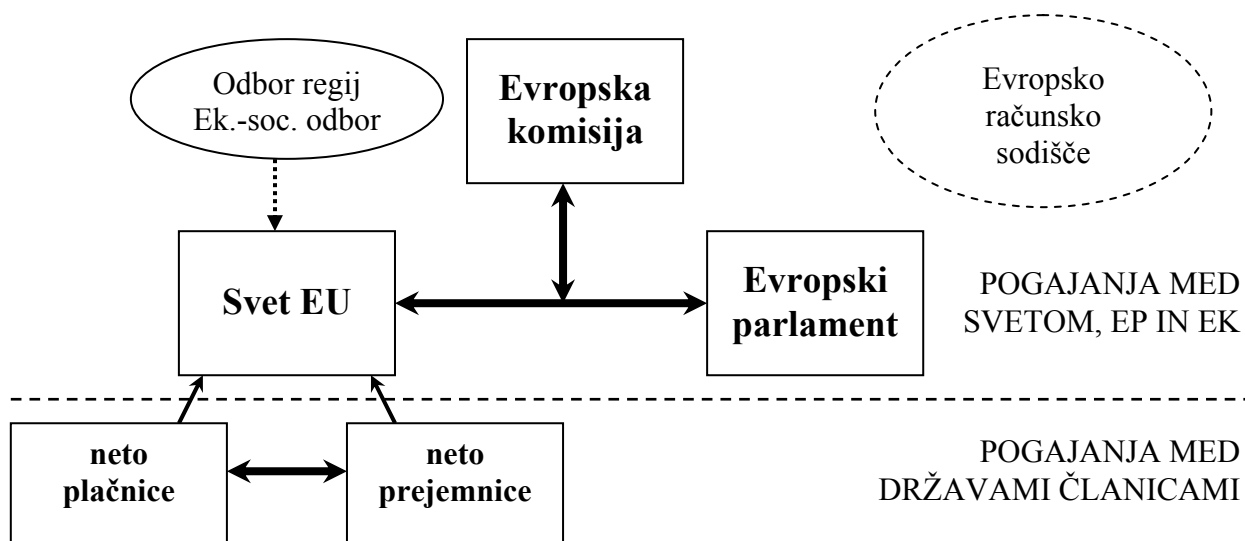
4. 4 Priprava na vstop novih članic

Agenda 2000 je bila za mnoge razočaranje, saj ni predstavljala resnične reforme Strukturnih skladov, ampak zgolj reorganizacijo (Axt 2000). Način priprave držav kandidat na polnopravno članstvo je bil korak v pravo smer, vendar premajhen, da bi zagotovil zadostno pripravo teh članic na črpanje (Brandeis 2002: 99). Prvi korak k pripravi novih članic na črpanje SSS je bil storjen že sredi 90. let 20. stoletja s preobrazbo programa PHARE v program predpristopne pomoči. V okviru FP 2000/06 sta bila ustanovljena še programa ISPA in SAPARD.

Priprave na vstop novih članic so bile skromne tako v obsegu sredstev kot v načinu priprave. Sredstva za nove članice so bila relativno majhna v primerjavi z drugimi državami članicami, ki so na podobni ali višji stopnji razvoja (Balchin 1999: 258). EK je v predlogu Agende 2000 predvidevala več sredstev za predpristopno pomoč, vendar so države članice v fazi odločanja uresničevale predvsem lastne interese in so ta sredstva zelo zmanjšala (Allen 2005: 225).

Pri izvajanju SP v 'novih' članicah EU Komisija ni odstopala od zahtev, ki jih je postavila 'starim' članicam; zato je bilo že pred začetkom izvajanja SP EU v novih članicah možno predvideti, da bo v novih članicah, zaradi slabe pripravljenosti na

črpanje, prišlo do administrativnih problemov pri koordinaciji med EK, državnimi in regionalnimi akterji (Brandeis 2002: 143). V okviru omejenega finančnega okvirja predpristopne pomoči, je EK spodbujala projekte meddržavne izmenjave javnih uslužbencev (*twinning* projekti), z namenom boljše priprave novih članic na črpanje SSS. Ker se programsko obdobje FP 2000/06 konča z decembrom 2008, še ni bila storjena poglobljena primerjalna analiza izvajanja SP EU v novih državah članicah, ki bi potrdila oziroma ovrgla domneve o tem, da je bil obseg sredstev v okviru predpristopne pomoči nezadosten, da bi državna uprava v novih članicah bila pripravljena na učinkovito črpanje SSS.



Slika 4. 1: Javni akterji javnopolitičnega omrežja strukturne politike na ravni EU.

Na ravni EU je za analizo pomembna predvsem faza odločanja, v kateri se ureditev SP sprejema v okviru pogajanj o sedemletni finančni perspektivi. Ta pogajanja potekajo na dveh ravneh – med državami članicami in med Svetom, EP in EK. Zaradi tega, ker mora na obeh ravneh odločitev biti sprejeta s soglasjem vseh akterjev in ker imajo ti nasprotujoče si interese, so spremembe SP težko dosegljive. To je v primeru ureditve SP v FP 2000/06 pomenilo nezadostna sredstva za pripravo 'novih' članic na učinkovito črpanje SSS in enake pogoje za črpanje SSS v 'novih' in 'starih' državah članicah. Na podlagi evropskih uredb je bil v Sloveniji vzpostavljen sistem izvajanja SP EU. Na ureditev in delovanje tega sistema vpliva preplet dejavnikov evropske in državne ravni, zato je za celovito razumevanje delovanja Strukturnih skladov potrebno podrobno proučiti še dejavnike državne ravni.

5. Strukturni skladi EU v Sloveniji

Slovenija je za potrebe izvajanja SP EU obravnavana kot ena NUTS II regija. SSS se v Sloveniji razdeljujejo v skladu z EPD za obdobje 2004/06 v okviru treh prednostnih nalog:⁷³ 1) spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnost (financirana iz ESRR); 2) znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje (financirana iz ESS); 3) prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva (financirana iz EKUJS in FIUR). Vsaka prednostna naloga je razdeljena na več vsebinsko opredeljenih ukrepov, v okviru katerih končni upravičenci izvajajo inštrumente, programe ali projekte. Slovenija je v obdobju 2004/06 prejela finančna sredstva iz vseh štirih Strukturnih skladov in pobud skupnosti *Interreg III* in *Equal*.⁷⁴

Formalna struktura je določena z Uredbo vlade o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji in je sledeča:⁷⁵

- organ upravljanja (OU): Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR);
- posredniška telesa (PT): SVLR za ESRR in ESS, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) za usmerjevalni oddelek EKUJS in FIUR;
- nosilci proračunske postavke (NPP): Ministrstvo za gospodarstvo (MG), Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT), Ministrstvo za kulturo (MK), Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ), Ministrstvo za promet, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, MKGP;⁷⁶
- končni upravičenci (KU) - nekatera ministrstva, občine, Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ), Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije, Slovenski podjetniški sklad, Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja;
- končni prejemniki (KP);
- plačilni organ (PO): oddelek na Ministrstvu za finance (Nacionalni sklad na Sektorju za upravljanje s sredstvi EU);

⁷³ Razen treh glavnih prednostnih nalog je prioriteta tudi Tehnična pomoč in tri horizontalne prednostne naloge (enake možnosti, trajnostni razvoj in informacijska družba) Vir: Enotni programski dokument, potrdila Vlada RS 11. decembra 2003. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/1raz_6.html (8. januar 2007).

⁷⁴ Črpanje sredstev iz Pobud skupnosti ima svoje organizacijske posebnosti, ki jih v okviru analize ne bomo upoštevali, saj se analiza usmerja na ESRR, ESS, usmerjevalni oddelek EKUJS in FIUR. Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ABC o skladih: Podatki za Slovenijo*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_5.html (8. januar 2007).

⁷⁵ Uredba Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006). Uredba je okvirni dokument, ki določa sistem izvajanja SP EU v Sloveniji.

⁷⁶ Seznam ministrstev, na katerih so NPP, ki so organizacijski oddelki znotraj ministrstev.

- neodvisni organ za finančni nadzor – Urad RS za nadzor proračuna;
- nadzorni odbor (NO);
- programski svet (PS) – za vsako od treh prednostnih nalog eden.

Vlada RS je tekom programskega obdobja 2004/06 spremenila sistem izvajanja SP EU. Glavna sprememba je bila, da je vlada funkcijo posredniškega telesa za ESRR in ESS prenesla iz MG in Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve na SVLR. Za usmerjevalni oddelek EKUJS in FIUR je posredniško telo ostala notranja organizacijska enota MKGP.

5.1 Organ upravljanja

Osnovna naloga OU⁷⁷ je upravljanje sistema izvajanja SP EU, skrb za učinkovito in pravilno izvajanje EPD⁷⁸ ter usmerjanje in koordiniranje posredniških teles. OU je odgovoren za pripravo in posredovanje načrta za razdelitev sredstev SP za celotni EPD. Ministrstvu za finance (MF) zagotavlja vse potrebne podatke, ki jih to potrebuje. Ena bistvenih nalog je vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora – v primeru, da se ta sistem spremeni, mora obvestiti plačilni organ in Urad RS za nadzor proračuna. OU izdaja in posreduje potrdila – ugotovitve o izpolnjevanju vseh pogojev za izvajanje vsakega ukrepa in sodeluje pri pripravi izvedbene strukture ukrepov (ISU). Vsake tri mesece poroča Vladi RS o izvajanju finančnega načrta EPD.

OU izdaja navodila za zagotavljanje revizijske sledi in hranjenje dokumentacije. V primeru nepravilnosti oblikuje ukrepe za njihovo odpravo in jih vključno s poročili posredniških teles in plačilnega organa posreduje neodvisnemu organu za finančni nadzor. OU prav tako izdaja navodila za izvajanje Tehnične pomoči (TP), odobri projekte TP ter izdaja druga navodila, povezana z izvajanjem TP.

OU vzpostavi in vzdržuje informacijski sistem ISARR–SP in pripravi navodila za poročanje oziroma uporabo sistema. Ta navodila morajo biti v delu, ki se nanaša na prenos podatkov iz MFERAC v ISARR–SP, usklajena z MF. OU pripravi, izda in vodi strategijo ter celovit akcijski načrt informiranja in obveščanja javnosti.

⁷⁷ Opis OU temelji na 3., 4. in 16. členu Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006).

⁷⁸ EPD »je dokument Republike Slovenije, ki ga je odobrila EK in vsebuje strategijo ter prednostne naloge v Republiki Sloveniji, ki obsegajo večletne ukrepe, in ga je mogoče uresničevati s pomočjo enega ali več strukturnih skladov, enega ali več drugih obstoječih finančnih inštrumentov in Evropske investicijske banke.« (2. člen Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006)).

5. 2 Posredniška telesa

Osnovna naloga PT⁷⁹ je odgovornost za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD. V skladu z usmeritvami organa upravljanja vodi medresorsko usklajevanje za izbor programov na ravni pristojne prednostne naloge, ki je predmet sofinanciranja s strani posameznega strukturnega sklada.

V komunikaciji z organom upravljanja PT poročajo o vsebinah, ki imajo vpliv na zagotavljanje pravočasnega odstopanja od načrtovanih ukrepov in inštrumentov, ki so lahko podlaga za korektivne ukrepe. PT sama pripravijo predlog ukrepov za odpravo nepravilnosti, ki jih posredujejo organu upravljanja. PT pripravijo in posredujejo letno poročilo o izvajanju ukrepov v okviru prednostne naloge organu upravljanja. PT pripravijo in organu upravljanja posredujejo poročila o sistemu upravljanja in nadzora. Organu upravljanja in plačilnemu organu poročajo o realizaciji izvajanja ukrepov pristojne prednostne naloge. Z organom upravljanja in plačilnim organom sodelujejo pri izmenjavi informacij na ravni pristojne prednostne naloge, povezanih z napovedmi plačil, zahtevki za povračila in izvrševanjem pravila n+2. Uradu RS za nadzor proračuna PT posredujejo poročila notranjih revizijskih služb.

PT pripravijo predlog o ISU pristojne prednostne naloge; s strani programskega sveta potrjen predlog o ISU posredujejo organu upravljanja. Z nosilci proračunske postavke podpišejo sporazum o ISU. PT pripravljajo in posredujejo gradiva programskemu svetu za pristojno prednostno nalogo.

PT izda navodila za poročanje nosilcem proračunske postavke in končnim upravičencem. V skladu z navodili organa upravljanja PT zagotavljajo revizijsko sled in hrambo ustrezne dokumentacije. PT ustanovi programski svet za pristojno prednostno nalogo in ga usmerja. PT izdaja navodila in smernice nosilcem proračunske postavke in končnim upravičencem za usmerjanje izvajanja ukrepa ali inštrumenta in urejanje medsebojnih pogodbenih odnosov. Prav tako izdaja navodila nosilcem proračunske postavke in končnim upravičencem za izvajanje kontrolne funkcije skladno z navodili organa upravljanja.

⁷⁹ Opis PT temelji na 3. in 5. členu Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006).

5. 3 Nosilci proračunske postavke

NPP⁸⁰ so neposredni porabniki državnega proračuna, ki imajo v posebnem delu proračuna zagotovljena sredstva za SP. Odgovorni so za izvajanje ukrepov in usmerjanje končnih upravičencev za pravilno izvrševanje nalog. Delujejo v skladu z navodili organa upravljanja, plačilnega organa in posredniškega telesa ter v skladu s sklenjenimi sporazumi in drugimi akti.

NPP posreduje načrt za razdelitev sredstev SP posredniškemu telesu za pristojen ukrep ali inštrument. NPP pripravi in posredniškemu telesu posreduje gradiva in informacije za izvajanje ukrepa, ki jih obravnava programski svet. NPP pripravi in posreduje predlog sprememb ali dopolnitev programskega dokumenta posredniškemu telesu. NPP posredniškemu telesu poroča o realizaciji izvajanja ukrepa ali inštrumenta. NPP pripravi in predloži zahtevek za povračilo in spremno dokumentacijo plačilnemu organu, kopijo posreduje tudi posredniškemu telesu in organu upravljanja. NPP pripravi in posredniškemu telesu posreduje poročilo o sistemu finančnega upravljanja in kontrole.

NPP zagotavlja ustrezne in zadostne revizijske sledi in ustrezno hranjenje dokumentov v skladu z navodili organa upravljanja. V skladu z navodili organa upravljanja in posredniškega telesa opravlja kontrole po 4. členu Uredbe Komisije 438/2001.

Na ravni informacijskih sistemov NPP zagotavlja pravilnost podatkov v sistemu MFERAC na ravni evidenčnega projekta in projekta EPD ter zagotavlja podatke v skladu z navodili organa upravljanja, ki so potrebni za spremljanje in poročanje v okviru sistema ISARR–SP.

5. 4 Končni upravičenci

KU⁸¹ so neposredni ali posredni proračunski uporabniki v skladu s predpisom finančnega ministra, ki odobri državno pomoč. KU pripravi in izvede celotni postopek inštrumenta, programa ali projekta. S končnimi prejemniki na podlagi potrjene liste izbranih projektov podpisuje pogodbe in nadzira njihovo izvajanje. KU je dolžan

⁸⁰ Opis NPP temelji na 3. in 6. členu Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006).

⁸¹ Opis KU temelji na 3. in 7. členu Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006).

spoštovati navodila organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa in nosilca proračunske postavke ter sklenjene sporazume in druge akte.

KU je odgovoren za poročanje nosilcu proračunske postavke v skladu s pogodbenimi odnosi. KU pripravi in nosilcu proračunske postavke posreduje zahteve za izplačilo, vključno z izračunanimi upravičenimi stroški. KU nosilcu proračunske postavke posreduje relevantne podatke o nepravilnostih in predlaga ukrepe za njihovo odpravo. Nosilcu proračunske postavke posreduje potrebne informacije za pripravo poročila o sistemu finančnega upravljanja in kontrole ter redno poroča o spremembah sistema. V primeru naloga za izterjavo KU neposredno poroča plačilnemu organu. Uradu RS za nadzor proračuna posreduje poročila notranjih revizij, v kolikor se ta nanašajo na porabo sredstev SP.

V skladu z navodili organa upravljanja zagotavlja podatke, ki so potrebni za spremljanje in poročanje v okviru sistema ISARR–SP. KU je odgovoren za posredovanje napovedi izplačil sredstev SP na ravni projekta ali programa. KU mora zagotavljati postopke za vzdrževanje revizijske sledi in glede na navodila organa upravljanja hraniti dokumentacijo.

5. 5 Končni prejemniki

KP⁸² je prejemnik sredstev SP. KP izvede projekt v skladu s pogodbo, sklenjeno s končnim upravičencem, projektno dokumentacijo ter relevantnimi pravnimi akti.

5. 6 Plačilni organ

PO⁸³ je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance. Odgovoren je za izvrševanje povračil iz naslova sredstev Strukturnih skladov EU v državni proračun. PO prejema plačila iz naslova SSS s strani EK. Plačila prejema na podlagi posameznega zahtevka za povračilo. PO predpiše obrazec za zahtevek in izda navodila za njegovo pripravo.

PO vodi evidence in obvešča nosilce proračunske postavke, posredniška telesa in organ upravljanja o prejetih, odobrenih in zavrženih zahtevkih za povračilo. PO

⁸² Opis KP temelji na 3. in 13. členu Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006).

⁸³ Opis PO temelji na 3. in 8. členu Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006).

pripravi letne evidence posredovanja zahtevkov, ki jih posreduje Uradu RS za nadzor proračuna. Na podlagi evidenc MFERAC in ISARR–SP predloži napovedi zahtevkov za tekoče in naslednje leto. PO organu upravljanja in posredniškemu telesu izdaja navodila za posredovanje podatkov PO, ki se nanašajo na pripravo napovedi zahtevkov za plačilo iz Strukturnih skladov. PO pripravi in organu upravljanja posreduje poročila o nepravilnostih in ukrepih za njihovo odpravo v skladu z navodili Urada RS za nadzor proračuna. Uradu posreduje poročila notranjih revizijskih služb.

PO izvaja kontrole po 9. členu Uredbe Komisije 438/2001, s katerimi preverja ali organ upravljanja, posredniška telesa in nosilci proračunske postavke izpolnjujejo zahteve Uredbe 1260/1999 ter ali predloženi zahtevki za povračilo prikazujejo program oziroma projekt, ki je bil izbran in če vključujejo upravičene stroške.

5. 7 Neodvisni organ za finančni nadzor

Neodvisni organ za finančni nadzor⁸⁴ je Urad RS za nadzor proračuna, organ v sestavi Ministrstva za finance, ki opravlja naloge neodvisnega nadzora vseh skladov EU. Urad deluje neodvisno od organa upravljanja, plačilnega organa, posredniških teles ali katerekoli druge izvajalske funkcije. Revizije izvaja v skladu z državno zakonodajo in mednarodno sprejetimi revizijskimi standardi.

Urad za nadzor proračuna opravlja vzorčne preglede najmanj 5 % izdatkov Strukturnih skladov in sistemske revizije vseh udeležencev v procesu izvajanja SP. Najpomembnejše ugotovitve revizij posreduje organu upravljanja, plačilnemu organu in revidiranim udeležencem. Urad ima dostop do vseh informacij, osebja in prostorov, ki so potrebni za izvajanje njegovih nalog in mu jih zagotavljajo organ upravljanja, posredniška telesa, nosilci proračunske postavke, končni upravičenci in končni porabniki.

5. 8 Nadzorni odbor

NO je telo, ki opravlja naloge, opredeljene v 35. členu Uredbe 1260/1999.⁸⁵ Ustanovi ga država članica v soglasju z organom upravljanja in v posvetovanju s partnerji, ki so v NO zastopani. V NO je 33 članov z glasovalno pravico – predstavniki

⁸⁴ Celoten opis nalog temelji na 3. in 8. členu Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006).

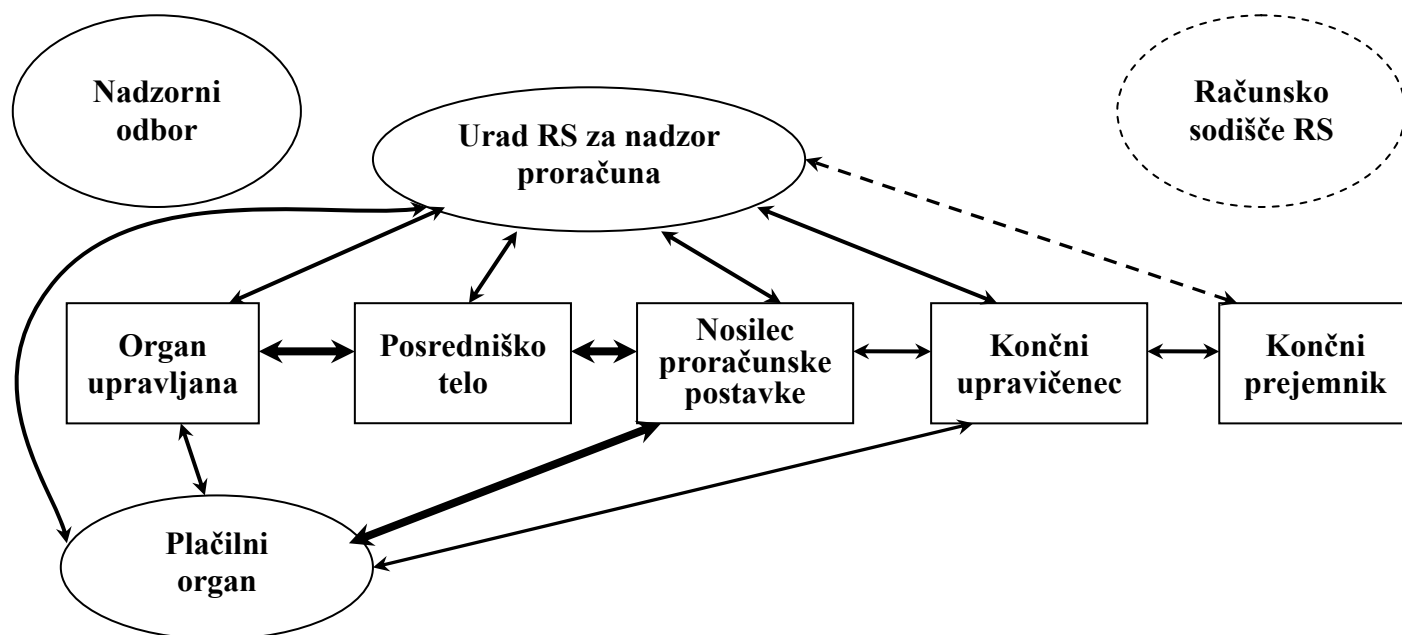
⁸⁵ Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

ministrstev, vladnih služb, uradov, javnih agencij, gospodarskih, socialnih in regionalnih partnerjev, nevladnih organizacij in lokalnih skupnosti. Predstavniki EK in Evropske investicijske banke v NO sodelujejo kot opazovalci.⁸⁶

Naloga NO je prepričati se o uspešnosti in kakovosti izvajanja SP. NO potrdi ali prilagodi programsko dopolnilo ter prouči in odobri merila za izbiro aktivnosti, ki se financirajo v okviru vsakega ukrepa. Periodično proučuje napredek pri doseganju ciljev SP. NO prouči in odobri letna in končna poročila o izvajanju SP, preden so poslana EK. NO lahko organu upravljanja predlaga kakršnokoli prilagoditev sistema izvajanja SP ali revizijo pomoči.⁸⁷

5. 9 Programski svet

PS⁸⁸ je medresorski odbor na ravni posamezne prednostne naloge EPD, ki ga ustanovi posredniško telo. PS sprejema odločitve o izvajanju pristojne prednostne naloge. PS potrdi oziroma se opredeli do predloga ISU, ki ga pripravi posredniško telo. PS potrjuje liste izbranih projektov, ki jih pripravijo končni upravičenci.



Slika 5. 2: Javni akterji javnopolitičnega omrežja strukturne politike EU v Sloveniji.⁸⁹

⁸⁶ Letno poročilo 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006, 35. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/1raz_6.html (8. januar 2007).

⁸⁷ Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

⁸⁸ Celoten opis nalog temelji na 3., 10., 13. in 14 členu Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006).

⁸⁹ Končni prejemniki, ki so zajeti v prikaz JPO, so lahko javni ali privatni akterji.

V javnopolitičnem omrežju SP EU v Sloveniji deluje veliko državnih institucij (predvsem ministrstva); vsaka institucija ima v sistemu izvajanja SP svojo funkcijo. V procesu posredovanja zahtevkov za povračilo in pri izvajanju kontrol je za nemoten časovni potek potrebna visoka stopnja sodelovanja, kar je relativno avtonomnim ministrstvom predstavljalo velik izziv. Obdobje prvih dveh let izvajanja SP EU v Sloveniji je treba podrobno analizirati, saj lahko ustrezna ocena delovanja sistema izvajanja SP EU prispeva k boljšemu delovanju istega ali delno spremenjenega sistema v finančni perspektivi 2007/13.

6. Vrednotenje delovanja Strukturnih skladov v Sloveniji

Na podlagi devetih intervjujev z nosilci različnih funkcij v institucijah sistema izvajanja SP v Sloveniji poskušam identificirati najpomembnejše vzroke za slabo AAS državnih institucij. Najprej izpostavim glavne vzroke na evropski in državni ravni, ki jih identificirajo intervjuvanci; nato z analizo intervjujev proučim, kako (ne)koristne so izkušnje iz predpristopne pomoči za črpanje SSS v programskem obdobju 2004/06. Na koncu proučim razmerja med institucijami v JPO izvajanja SP v Sloveniji ter analiziram strukturo omrežja in razmerja med institucijami s pomočjo Weisbordovega (1976: 439–47) modela. Vseh devet intervjuvancev je izkazalo veliko pripravljenost na razgovor in omogočilo vpogled v delovanje institucije, v kateri so zaposleni, in delno oceno odnosa do drugih institucij v sistemu.⁹⁰

Sistem evropskih Strukturnih skladov je tako na ravni EU kot na ravni Slovenije zelo zapleteno JPO. Kljub temu, da se v diplomski nalogi osredotočim samo na javne igralce v sistemu, je analiza zaznamovana z zapletenostjo, vendar omogoča vpogled v delovanje celotnega sistema izvajanja SP v Sloveniji in identificira glavne vzroke za slabo AAS državnih institucij.

6.1 Zapletena pravila EU

Analiza intervjujev je pokazala, da je vzrok za slabo AAS predvsem sistem izvajanja SP, kakor je bil vzpostavljen v Sloveniji, in ne zahteve EU. Pomembne so minimalne zahteve Bruslja, vse ostalo je 'nesmiselna nadgradnja'; uredbe EU so znane zadosti zgodaj, da lahko sistem v Sloveniji pravočasno vzpostavimo; zahteve EU niso

⁹⁰ Seznam intervjuvancev in datumi intervjujev so v poglavju 8. 3.

problematične, ampak precej splošne. To je skladno z ugotovitvami Hoppeja (2001: 176, 269) in Knodta (1998: 197),⁹¹ da na način in uspešnost izvajanja odločilno vplivajo državni oziroma regionalni dejavniki, čeprav gre za evropsko politiko. Najslabše je, če akterji v sistemu na začetku delujejo po načelu 'poskušanja in napak' (*trial and error*), ko preizkušajo različne načine in se učijo na napakah (Knodt 1998: 297). Zato je pomembna vzpostavitev kvalitetnega sistema, ki pa po mnenju intervjuvancev v Sloveniji ni bil vzpostavljen. Knodt (1998: 297) identificira centraliziran sistem kot boljši na začetku, ko so vloge akterjev še nejasne, nimajo izkušenj, in je dobro, če v sistemu obstaja jasna hierarhija, ki ureja odnose.⁹²

Analiza intervjujev je pokazala, da slika ni enoznačna in da tudi dejavniki evropske ravni vplivajo na AAS državnih institucij v Sloveniji. Zahtevno je predvsem dokazovanje porabe denarja, kot to zahteva EK. Vzrok temu so zahteve držav neto plačnic v proračun EU; te od EK, ki je odgovorna za nadzor nad izvajanjem evropskih politik, zahtevajo, da od vseh držav članic terja, da SP izvajajo v okviru točno določenih zakonskih okvirov. Zaradi tega je potrebno natančno dokumentiranje in ohranjanje revizijske sledi glede na navodila OU, revizije državnih in evropskih institucij so zelo pogoste. Obseg kontrol je bistveno večji kot pri projektih, financiranih samo iz državnega proračuna. EK obljublja, da bo poenostavila pravila, vendar se je izkazalo, da se te obljube »skoraj zagotovo sprevržejo v še bolj zapletena [pravila] od predhodnih« (Grošelj in Filip 2005: 135). To se sklada z ugotovitvijo Langove (1998: 63) raziskave, da je administrativna obremenjenost projektov, financiranih iz Strukturnih skladov, tri- do štirikrat višja od projektov, financiranih iz državnega proračuna. Neposrednim proračunskim porabnikom in končnim upravičencem povzroča največ problemov zahteva, da morajo vsak zahtevek pregledati 'štiri oči', kar pomeni podvajanje dela. Na primer, v okviru programa vzpostavljanja multimedijskih centrov vse zahtevke pripravi skrbnik pogodbe na Ministrstvu za kulturo, nato na ministrstvu opravijo administrativno kontrolo, nato pa še kontrolna enota Ministrstva za gospodarstvo na terenu preveri, če je stvar bila realizirana. Problematično je tudi neskladje med evropsko in državno zakonodajo na nekaterih področjih. Tako je bilo na zahtevo EK potrebno pridobiti plačilne liste za izkazovanje upravičenih stroškov za plače. To pa je vsaj deloma v

⁹¹ Hoppe (2001) je primerjala izvajanja evropske SP v Veliki Britaniji in Nemčiji, Knodt (1998) pa v nemških zveznih deželah Spodnji Saški in Baden-Württembergu.

⁹² To je pokazala primerjava sistema izvajanja strukturnih skladov med dvema nemškima regijama – sistem v Spodnji Saški je bil decentraliziran in zaradi tega relativno manj uspešen kot sistem v Baden-Württembergu, ki je veliko bolj centraliziran.

nasprotju z Zakonom o varstvu osebnih podatkov – zaradi tega je bilo na začetku od končnih prejemnikov plačilne liste zelo težko pridobiti. Problem je, da so pravila za dokazovanje upravičenih stroškov enaka za vse programe, ki pa so zelo različni; pravila so prilagojena predvsem investicijskim projektom. Pri dokazovanju potnih stroškov je potrebno le-te dokazovati s karto oziroma vozovnico, kar je veliko bolj zapleteno, kot če bi se plačali potni stroški na razdaljo glede na veljaven cenik in bi na takšen način potne stroške tudi dokazovali kot upravičene.

Analiza mnenj intervjuvancev o zapletenosti pravil EU navaja k temu, da vzrok za slabo AAS ni evropska pravna ureditev SP, ampak predvsem način, kako je bil sistem izvajanja SP vzpostavljen v Sloveniji. Nekatere znanstvene raziskave tej ugotovitvi nasprotujejo. Tako Lang (1998) in Staeck (1996: 64) izpostavljata problem zahtevnosti evropske pravne ureditve, medtem ko večina intervjuvancev na podlagi izkušenj govori o tem, da so zahteve EU splošne in relativno neproblematične.

6. 2 Zapletena državna ureditev sistema

Analiza mnenj intervjuvancev je pokazala, da sta dva zelo pomembna vzroka za slabo AAS državnih institucij zapletenost sistema izvajanja SP v Sloveniji in zahtevna državna zakonodaja. Vsi intervjuvanci so navedli nekaj problemov, ki nastajajo zaradi sistemske ureditve v Sloveniji ali državne zakonodaje. Glede na prepričanje večine daje evropska pravna ureditev relativno splošno osnovo, na osnovi katere vsaka država članica vzpostavi svoj sistem, ki mora upoštevati tudi državno zakonodajo. Obenem vsi intervjuvanci priznavajo, da se je delovanje sistema izvajanja SP v Sloveniji od začetka črpanja leta 2004 do konca leta 2006 precej izboljšalo.

6. 2. 1 Zahtevna državna zakonodaja

Intervjuvanci izpostavljajo nekaj konkretnih problemov, ki nastajajo zaradi zahtevne državne zakonodaje. Analiza je pokazala, da v Sloveniji prevladuje mnenje, da je slovenski sistem bolj rigorozen od sistemov izvajanja SP v mnogih drugih državah. V tem kontekstu potencialni problem predstavljajo Zakon o javnih naročilih, Zakon o izvrševanju proračuna in določila o relativno nizkih zneskih projektov, za katere veljajo poenostavljeni postopki. Problem je, da področje vsake prednostne naloge ureja področna zakonodaja, ki je zelo različna. Izvajanje programov je razdeljeno na resorna

ministrstva, ministrstva premalo sodelujejo – tako ne izkoristijo sinergije na področjih, na katerih bi to s sodelovanjem lahko storila.

Državna zakonodaja določa, da se proračun izvaja na letni osnovi. Pri programiranju SP EU za večletno obdobje in njenem izvajanju je potrebno upoštevati omejitve ureditve enoletnega proračunskega izvajanja. Problem nastane, če veliko število zahtevkov, ki jih nosilci proračunske postavke posredujejo plačilnemu organu, izplačujejo za predhodno leto, saj bi tako v proračunu eno leto imeli veliko prihodkov, drugo leto pa veliko odhodkov.

6. 2. 2 Informacijski sistemi

SVLR je odgovorna za uvajanje in izvajanje skupnega informacijskega sistema ISARR–SP.⁹³ Nepravočasna vzpostavitev in nepravilno delovanje tega informacijskega sistema je pomemben vzrok za zamude pri posredovanju zahtevkov za povračilo. Stanje se je od začetka črpanja izboljšalo, vendar še vedno obstaja problem delne nekompatibilnosti med informacijskima sistemoma ISARR–SP in MFERAC, ki ga upravlja Ministrstvo za finance.⁹⁴ Razen tega je za vnašanje podatkov v različne sisteme potrebna komunikacija med institucijami. Nekatera ministrstva še nimajo spletnega dostopa do sistema ISARR–SP, kar pomeni, da morajo na teh ministrstvih podatke pripraviti, vnašajo jih pa na SVLR. Na ministrstvu nato pregledajo izpis podatkov in predlagajo popravke, ki jih posredujejo SVLR, da jih na Službi vnesejo v sistem.

6. 2. 3 Izboljšave na podlagi dveletnih izkušenj ali slabo zastavljen sistem?

Večina intervjuvancev je izrazila mnenje, da se je delovanje sistema izvajanja SP EU v Sloveniji od začetka črpanja do konca leta 2006 precej izboljšalo. Šlo je za proces učenja, v katerem je bilo konec leta 2006 vsem že veliko bolj jasno, kako sistem deluje. Na podlagi pridobljenih izkušenj so predvsem vloge različnih akterjev bolj jasno definirane, navodila in usmeritve organa upravljanja in plačilnega organa so bolj jasna in natančna. S pomočjo rednih srečanj predstavnikov različnih institucij se je izboljšala komunikacija med institucijami, s pomočjo Tehnične pomoči je prišlo do pospešenega

⁹³ »ISARR–SP je referenčni informacijski sistem za spremljanje in poročanje o izvajanju EPD« (2. člen Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006)).

⁹⁴ »MFERAC je enotni računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna« (2. člen Uredbe Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006)).

zaposlovanja novih kadrov. Obenem je analiza intervjujev pokazala, da delovanje sistema še ni optimalno.

V obdobju dveh let so nekatere državne institucije iz sistema izvajanja SP EU prevzele dobre prakse in nekatere nove načine delovanja uvedle v sistem financiranja iz državnega proračuna oziroma slovenskih sredstev.

6. 2. 4 Sistemske spremembe 2006 in v prihodnje

Vlada RS je leta 2005 sprejela sistemske spremembe, s katerimi je bilo leta 2006 posredniško telo za ESRR in ESS integrirano v organ upravljanja. S tem je SVLR postala bolj vključena v operativo. S tem ima Služba sedaj boljše informacije in več znanja in lahko hitreje reagira na vprašanja in prošnje drugih institucij. Intervjuvanci so različnega mnenja, kakšne spremembe so potrebne v prihodnje.⁹⁵ Analiza intervjujev je pokazala, da gredo lahko spremembe v dve smeri. Prvič, v prihodnje je potrebno uvajati manjše izboljšave – znotraj vsakega postopka je treba izboljšati delovanje in odpraviti nepotrebna podvajanja. Druga možnost je poenostavitev sistema, novi kadri namreč povzročijo le entropijo sistema, pravih problemov pri izvajanju SP pa ne rešijo.

6. 2. 5 Zamude pri posredovanju zahtevkov za povračilo

Analiza intervjujev je pokazala, da zapleten sistem izvajanja SP v Sloveniji vpliva na zamude pri posredovanju zahtevkov za povračilo in posledično počasno črpanje finančnih sredstev iz proračuna EU. Vzroka za zamude sta predvsem dva – zapleteni in dolgotrajni postopki posredovanja zahtevkov za povračilo in zapleten sistem kontrol.

Pri posredovanju zahtevkov imajo institucije probleme z izkazovanjem upravičenosti stroškov, ki so odvisni tudi od vrste projekta. Na primer, pri infrastrukturnih projektih je izkazovanje upravičenih stroškov veliko lažje, kot pri projektih centrov odličnosti na MVZT ali projektih na področju človeških virov. Problemi se pojavljajo pri posredovanju plačilnih list in pri potnih stroških. V procesu posredovanja zahtevkov za povračilo je potrebne veliko komunikacije med različnimi institucijami (končni prejemnik – končni upravičenec – nosilec proračunske postavke – plačilni organ), kar povečuje možnost časovnega zamika (glej sliko 6. 3). Za nemoten

⁹⁵ V diplomski nalogi sicer prihodnje ureditve izvajanja SP ne proučujem in o tem intervjuvancem tudi nisem postavil posebnega vprašanja. Kljub temu je nekaj intervjuvancev predstavilo svoj pogled na prihodnjo ureditev.

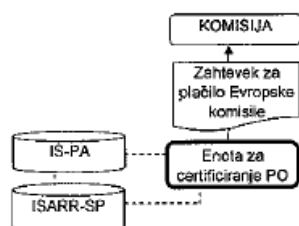
potek posredovanja zahtevkov so pomembna navodila in usmeritve organa upravljanja in plačilnega organa, ki pa na začetku niso bila jasna in so se tekom programskega obdobja spreminjala. Eden izmed intervjuvancev izpostavlja delovanje plačilnega organa kot premalo fleksibilno – premalo se prilagaja logiki in vsebini projektov in ne odstopa od pravil. Na drugi strani je iz vidika delovanja plačilnega organa ravno dosledno upoštevanje pravil in ustreznost dokazil o upravičenih javnih izdatkih ključnega pomena.

Zapleten sistem kontrol je bil na začetku programskega obdobja nedorečen, vloge različnih akterjev so bile slabo definirane, navodila niso bila jasna.⁹⁶ Razen tega pa je obseg kontrol na enoto denarja pri izvajanju SP bistveno večji, kot v primeru projektov in programov, ki so financirani samo iz državnega proračuna (glej sliko 6. 3). Problematične so predvsem kontrole po 4. členu Uredbe Komisije 438/2001, ki jih izvajajo nosilci proračunske postavke.⁹⁷ Pri teh kontrolah gre za preverjanje resničnosti navedenih izdatkov, ugotavljanje (ne)upravičenosti izdatkov v skladu z evropsko in državno zakonodajo in preverjanje posameznih aktivnosti na kraju samem. Do zamud pride, ker mora vso dokumentacijo pregledati tako končni upravičenec kot nosilec proračunske postavke – ker je dokumentacija velikokrat nepopolna in jo je potrebno dopolnjevati, pride hitro do prekoračitve tridesetdnevnega roka za posredovanje zahtevka za povračilo plačilnemu organu po tem, ko so iz državnega proračuna končnemu prejemniku sredstva že bila nakazana. Stanje se je do konca leta 2006 precej izboljšalo – kontrole potekajo hitreje, na kontrolnih enotah so bili zaposleni dodatni kadri, določena je metodologija vzorčenja, navodila organa upravljanja in plačilnega organa za izvajanje kontrol so jasnejša, zamude se pojavljajo v manjši meri kot na začetku programskega obdobja. Izvedbe kontrol je potrebno natančno dokumentirati za potrebe naknadnih revizij oziroma kontrole, ki jih izvajajo mnoge institucije – Urada RS za nadzor proračuna, EK, Evropsko računsko sodišče, Računsko sodišče RS, organ upravljanja in plačilni organ (na primer, na PO so imeli v letu 2005 štirinajst revizij).

⁹⁶ Nejasnost navodil za izvajanje kontrol in posredovanje zahtevkov za povračilo in njihovo večkratno spreminjanje opaza tudi Računsko sodišče RS v revizijskem poročilu o učinkovitosti sistema za črpanje sredstev iz ESS. Vir: Računsko sodišče RS (2006) Povzetek revizijskega poročila o učinkovitosti sistema za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada za izvajanje ukrepa 2.4 – Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti v letih 2004 in 2005. Dostopno na <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K70486C520FC38EBEC125718F002E33AD?openDocument&appSource=AA288C363EA722B2C125715C001B5795> (20. januar 2007).

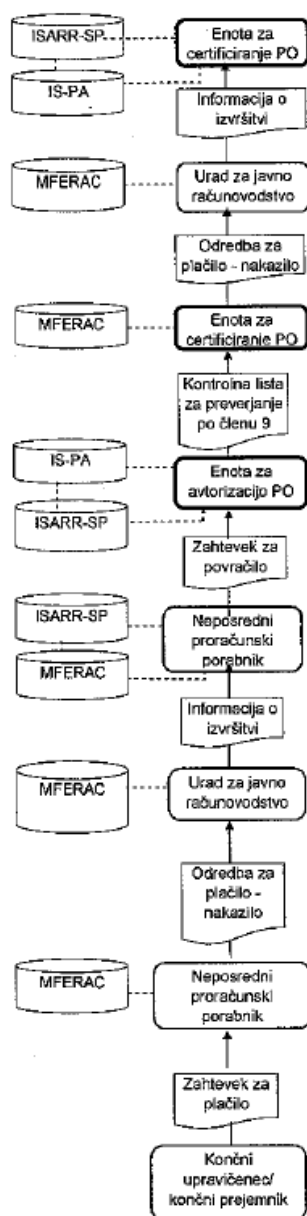
⁹⁷ Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov (UL L 063, 3. marec 2001).

A: Zahtevek za plačilo Evropske komisije



Preverjanje po členu 9 in potrjevanje izdatkov (agregirani nivo)

B: Izvršitev Zahtevka za povračilo



Informacija o izvršenem povračilu
Vnos podatkov v ISARR-SP in v sistem IS-PA

Izvršitev odredbe za plačilo-nakazilo = povračilo v državni proračun

Izdajanje odredbe za plačilo-nakazilo zaradi izvršitve povračila

Preverjanje po členu 9 (nivo posameznega projekta)

Izdajanje in avtorizacija Zahtevka za povračilo
(EU komponenta) vključno s podpornimi dokumenti

Izvršitev odredbe za plačilo-nakazilo

Preverjanje po členu 4
Zbiranje informacij o plačilih, ki so bila izvršena na lokalnem nivoju ali v okviru drugega javnega financiranja
izdajanje in avtorizacija odredbe za plačilo-nakazilo (nacionalna sredstva in predfinanciranje EU sredstev iz nacionalnega proračuna)

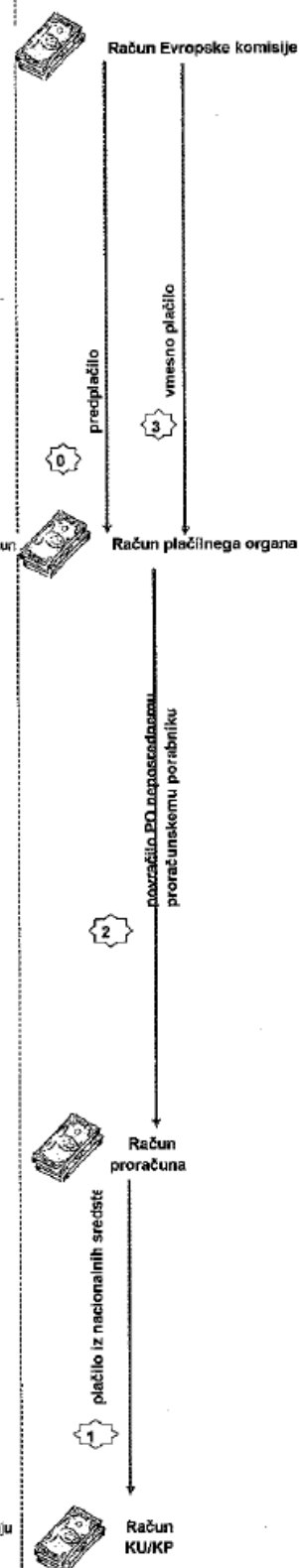
Preverjanje opravljenih del/dobavljenih izdelkov in storitev
Izdajanje zahtevka za plačilo v skladu s Pogodbo o sofinanciranju

Informacijski sistem

Organi/dokumenti

Glavne funkcije

Tok sredstev



Slika 6. 3: Potek izjav o izdatkih (vir: SVLR).

6. 2. 6 Pomembnost projektnega menedžmenta

Upravljanje sistema izvajanja SP EU je izjemno zahtevno, potrebno je zagotoviti usklajeno delovanje vseh delov, pri uvajanju sprememb v sistem je potrebna velika senzibilnost, načrtovane spremembe je potrebno preučiti z vidika vseh sodelujočih. Analiza intervjujev je pokazala, da v celotnem sistemu primanjkuje menedžerskega pristopa. Problem pri uveljavljanju načel projektnega menedžmenta je velika administrativna obremenjenost postopkov – sistem je zelo zbirokratiziran.

Eden glavnih izzivov upravljanja s sistemom je relativna avtonomnost ministrstev. Le-ta niso vajena sodelovati v tolikšni meri, kot je potrebno za uspešno izvajanja SP EU. Zato ima SVLR v funkciji koordinatorja celotnega sistema zelo težko nalogo vzpodbujati sodelovanje in tako prispevati k izgrajevanju zaupanja med institucijami. Problem je t. i. negativna koordinacija med ministrstvi, ki pomeni, da ministrstva sodelujejo pri natančni razdelitvi svojih pristojnosti, ne sodelujejo pa, kjer bi to omogočilo sinergijo in izboljšanje rezultatov (Staeck 1997: 180). Po mnenju nekaterih intervjuvancev je negativen dejavnik tudi šibka kadrovska zasedba SVLR, ki zaradi tega lahko le koordinira aktivnosti, ne more pa igrati proaktivne vloge in dajati ustreznih predlogov za izboljšanje delovanja sistema.

Problem je tudi projektno organiziranje dela na samih ministrstvih. Računsko sodišče RS v Revizijskem poročilu o učinkovitosti sistema za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada ugotavlja, da delo ni bilo projektno organizirano in vodeno. Minister ni imenoval odgovorne osebe, ki bi poskrbela za kvalitetno in pravočasno izvedbo ukrepa; določen je bil sicer skrbnik pogodbe, ki pa ni imel ustreznih pristojnosti in pooblastil, da bi lahko sproti reševal probleme.⁹⁸

6. 2. 7 Kadrovski problem

6. 2. 7. 1 Usposobljenost kadrov

Analiza intervjujev kaže na to, da je usposobljenost kadrov velik problem v večini institucij. Število kadrov namreč še ne zagotavlja, da bo delo opravljeno, saj je za nove kadre brez izkušenj na področju SP potrebno usposabljanje. Na trgu dela je malo izkušenj, zato institucije pri zaposlovanju novih kadrov iščejo druge izkušnje, ki so

⁹⁸ Računsko sodišče RS (2006) Povzetek revizijskega poročila o učinkovitosti sistema za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada za izvajanje ukrepa 2.4 – Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti v letih 2004 in 2005, 31–2. Dostopno na <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K70486C520FC38EBEC125718F002E33AD?openDocument&appSource=AA288C363EA722B2C125715C001B5795> (20. januar 2007).

relevantne; na primer, za skrbnike pogodb so zelo dobrodošla finančno–računovodska znanja, dobrodošlo je tudi poznavanje upravno–pravnih postopkov. Usposobljenost zaposlenih v sistemu izvajanja SP je eden glavnih vzrokov za probleme v prvih dveh letih delovanja Strukturnih skladov v Sloveniji – tako v fazi prijavljanja kot izvajanja.

Na veliki večini institucij imajo probleme z izkušnostjo kadra. Zaradi neizkušenosti novega kadra bi bil potreben poseben celovit program usposabljanja, ki ga pogrešajo predstavniki več institucij. Tako morajo sedaj v okviru svojih zmožnosti organizirati usposabljanje za nove kadre, kar vzame veliko čas in energije obstoječim kadrom. Približno tri mesece traja, da se novi kadri vpeljejo v delo, kar je v procesu izvajanja projektov precejšnje časovno obdobje. Usposabljanje na institucijah večinoma izvajajo s pomočjo mentorstva izkušenejših. Po začetnem času usposabljanja novi zaposleni lahko opravljajo predvsem tehnične naloge, vendar je potrebno njihovo delo še vedno nadzirati. Na Ministrstvu za gospodarstvo so imeli pozitivne izkušnje s posebnim izobraževanjem za zaposlene v kontrolni enoti, ki ga je organizirala EK. Občasni seminarji in delavnice so koristni prispevki k usposobljenosti zaposlenih, vendar niso zadosti, potreben bi bil celovit program usposabljanja.

6. 2. 7. 2 Pomanjkanje kadrov in njihova preobremenjenost

Vsi intervjuvanci so izrazili potrebo po več zaposlenih na njihovih institucijah in ocenili, da je takšno stanje v celotnem sistemu izvajanja SP v Sloveniji. SVLR je pripravila kadrovski načrt (vlada ga je že potrdila), ki se bo izvajal predvsem v okviru Tehnične pomoči (TP) in tako ne bo dodatno obremenjeval državnega proračuna. Pri načrtovanju izvajanja TP se je Ministrstvo za javno upravo, odgovorno za kadrovsko politiko v javni upravi, izkazalo za zelo konstruktivno. V celotnem sistemu je bilo v drugi polovici leta 2006 zaposlenih 165 ljudi v polnem ekvivalentu časa, ta številka pa se mora, glede na kadrovski načrt, povečati za 245 za novo FP. Kljub tem okrepitvam se bo obremenitev posameznika povečala za 43 %. Že sedaj je vidna preobremenjenost zaposlenih, ki ob tem tudi doživljajo številne pritiske zaradi zahteve po uspešnosti in pritiska javnosti.

Na večini institucij imajo dobre izkušnje s programom TP, v okviru katerega so že zaposlili dodatne kadre. Kljub temu so se v zvezi s TP pojavile določene težave. Problematična je uskladitev TP z državno zakonodajo – zaposlitve so možne za določen čas, kar zvišuje možnost, da bodo po preteku pogodbe zaposleni odšli in pogodbe ne bodo podaljšali. Zaposlitev za določen delovni čas prav tako zmanjšuje atraktivnost

dela, saj je cilj večine zaposlenih v javni upravi zaposlitev za nedoločen čas, ki omogoča višjo stopnjo zaposlitvene varnosti. Nekateri končni upravičenci, ki niso neposredni proračunski porabniki, imajo zaradi tega težave pri zaposlitvi kadrov v okviru TP – vse kadrovske zadeve morajo urejati preko nosilca proračunske postavke. Tako je bilo na začetku za Zavod RS za zaposlovanje zelo zamudno in urejati potne naloge za zaposlene preko TP v sodelovanju z nosilcem proračunske postavke – Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve.

Pomanjkanje kadrov ima negativne posledice na delovanje celotnega sistema. Pomanjkanje še poveča možnosti časovnih zamud, do katerih pride zaradi zapletenosti sistema, razen tega pa pomanjkanje kadrov vpliva na vsebino izvedenih inštrumentov. Na primer, na MG zaradi kadrovskega manjka ne morejo izvajati veliko inštrumentov, ki bi bili namenjeni malim in srednjim podjetjem, ker je administrativna obremenitev pri večjih projektih na enoto denarja manjša. Problem mnogih institucij je, da se mnogi zaposleni ne ukvarjajo samo z izvajanjem SP, ampak tudi z drugimi politikami, za katere je odgovorna institucija – tako se ne morejo posvetiti problemom izvajanja SP, kot bi bilo potrebno.

6. 2. 7. 3 Fluktuacija kadrov

Fluktuacija je tretji kadrovski vidik, ki v procesu izvajanja SP povzroča velike probleme. V celotnem sistemu izvajanja SP je bila največja fluktuacija na SVLR in Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve. Intervjuvanci kot najbolj problematično dojemajo fluktuacijo kadrov na SVLR. Na Službi se z aktivnostmi organa upravljanja ukvarja približno 70 zaposlenih – od tega jih je v dveh letih Službo zapustilo in se na novo zaposlilo približno petnajst ljudi. Na SVLR bi morali biti zaposleni najbolj sposobni kadri, saj mora Služba pri opravljanju funkcije organa upravljanja imeti pregled nad celotnim sistemom in biti kompetentna pri dajanju navodil in nasvetov drugim institucijam. Problem na vseh institucijah je, da odhajajo dobri kadri, torej tisti, ki so dobro poznavali sistem in so se lahko kompetentno in hitro odločali. Če prevečkrat pride do menjav na visokih položajih ali pa so tja imenovani nekompetentni ljudje, se morajo ti zanašati na svoje podrejene, sprejemanje odločitev poteka počasneje. Pri pridobivanju novih kadrov se pojavlja problem, da na trgu dela ni veliko ustreznih izkušenj, razen tega pa povpraševanje po ljudeh z znanji o Strukturnih skladih raste in podjetja, predvsem svetovalne agencije, nudijo boljše plačne pogoje, kot so v javni upravi.

6. 3 Izkušnje predpristopne pomoči

Analiza intervjujev je pokazala, da je pozitivnost vpliva predpristopne pomoči odvisna od programa predpristopne pomoči (PHARE, SAPARD in ISPA). Na MKGP imajo pozitivne izkušnje s predpristopno pomočjo. Ministrstvo namreč izvaja SP preko Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja, ki je bila ustanovljena leta 2000 za SAPARD in sedaj v okviru Strukturnih skladov deluje na podoben način. Ena pozitivnih posledic predpristopne pomoči je ta, da je ministrstvo že na začetku črpanja sredstev iz Strukturnih skladov imelo podrobna navodila o delovanju, ki jih je moralo samo malo prilagoditi. Razen tega so na Agenciji in ministrstvu obdržali precej izkušenega kadra iz obdobja predpristopne pomoči.

Izkušnje iz programa PHARE večinoma nimajo pozitivnih učinkov ali pa so ti neznatni. Drevenšekova (2006)⁹⁹ identificira največje probleme v času izvajanja predpristopne pomoči pri izvajanju programa PHARE. Ključni problem je bila AAS državnih institucij, na katero so vplivali predvsem trije dejavniki: delitev odgovornosti med institucijami, usposobljenost kadrov in zakonodajni okvir (*ibid.* 145). Enaki vzroki se pojavljajo tudi v izvajanju SP v okviru Strukturnih skladov. Glede na dejstvo, da se je sistem izvajanja v primerjavi z obdobjem predpristopne pomoči spremenil, je mogoče zaključiti, da je bila vloga programa PHARE korak stran od strukturne politike (*ibid.* 148). Po mnenju enega izmed intervjuvancev je bil sistem izvajanja v okviru programa PHARE še bolj rigiden od sisteme izvajanja SP – zaradi tega se sedaj nekatera pravila interpretirajo bolj rigorozno, kot bi se lahko.

Intervjuvanci so enotni v mnenju, da so v okviru programa PHARE vsaj projekti *twinninga* bili koristni. Tako je bila na MŠŠ strokovnjakinja iz Nemčije, ki je bila zelo angažirana in je pripravila veliko dokumentacije in razlag postopkov, ki jih še sedaj, v malo spremenjeni obliki, uporabljajo. Vendar so bili projekti *twinninga* do določene mere omejeni, saj nas strokovnjaki iz tujine ne morejo naučiti, kako prilagoditi sistem na posebnosti državnega sistema oziroma državne zakonodaje. Prav tako ti projekti predstavljajo izgubljeno priložnost – bili so sicer zelo poučni za institucije, na katerih so bili izvedeni, ni pa bilo *twinninga* za celoten sistem, sinergije različnih *twinningov* niso bile izkoriščene.

⁹⁹ Liljana Drevenšek v magistrskem delu 'Predpristopna pomoč PHARE kot priprava na črpanje sredstev strukturnih skladov v Sloveniji' analizira, kako se je Slovenija s pomočjo programa predpristopne pomoči PHARE pripravila na črpanje sredstev iz ESS.

6. 4 Razmerja med institucijami

Komunikacija med institucijami poteka po hierarhiji OU – PT – NPP – KU, PO in Urad RS za nadzor proračuna pa komunicirata z vsemi institucijami in imata tako v sistemu izvajanja SP posebno mesto. Vsi intervjuvanci so izrazili mnenje, da se je komunikacija med institucijami od leta 2004 do konca leta 2006 izboljšala, vendar še vedno ni na najvišji možni ravni.

6. 4. 1 Komunikacija med organom upravljanja, plačilnim organom in Evropsko komisijo

Organ upravljanja (OU) in plačilni organ (PO) neposredno komunicirata z EK. Komunikacija med OU in EK poteka zelo dobro. Na strani EK s predstavniki OU komunicira uradniško osebje generalnega direktorata za regionalno politiko – uradniki so pripravljeni pomagati in dajejo koristna navodila.

Komunikacija med PO in EK steče takrat, ko PO pošlje zahtevek za povračilo EK. Uredba Komisije 438/2001¹⁰⁰ predpisuje obrazec, s katerimi PO to naredi. S tem obrazcem PO certificira izdatke. Obenem Komisiji sporoči morebitne nepravilnosti v delovanju sistema, ki jih je ugotovil Urad za nadzor proračuna. Ko EK to dokumentacijo prejme, preveri podatke s svojo bazo (SFC) in potem nakaže denar na račun PO pri Banki Slovenije – to se lahko zgodi ali v nekaj dneh, lahko pa v roku do dveh mesecev. V letu 2006 je PO Komisiji posredoval preko 20 zahtevkov (gre za skupek manjših zahtevkov, ki jih PO posredujejo nosilci proračunske postavke).

6. 4. 2 Komunikacija med organom upravljanja in nosilci proračunske postavke ter končnimi upravičenci

Mnenja intervjuvancev so pokazala, da je v tej komunikaciji še veliko rezerve. Problem je, da se je na začetku vzpostavila kultura dopisovanja, ki je bila posledica tega, da so se vsi poskušali zavarovati s tem, da so imeli vse na papirju, če je prišlo do nepravilnosti, ki pa so bile na začetku pogoste. Sčasoma, ko je število zahtevkov začelo rasti, je pritisk malo popustil in sistem se je malo sprostil, vendar so problemi po mnenju večine še vedno prisotni.

¹⁰⁰ Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov (UL L 063, 3. marec 2001).

Eden največjih problemov je kadrovski – ta problem je na OU še posebej izrazit in vpliva na kvaliteto komunikacije z drugimi institucijami. Na OU gre za pomanjkanje kompetentnega kadra, ki bi se lahko hitro odzival na vprašanja in prošnje za pojasnilo drugih institucij. Razen tega OU do sistemskih sprememb na začetku leta 2006 ni bil vpleten v operativo in zato ni imel zadosti informacij in znanja, da bi svetoval v primeru nekaterih konkretnih problemov. Večkrat je prišlo do počasnih odzivov OU na vprašanja ali prošnje za razlago postopkov. Na OU bi morali biti zaposleni najboljši kadri, kajti le tako, če bodo zaposleni na OU dobro poznali celoten sistem imeli potrebno znanje in sposobnosti, bo lahko OU opravljal proaktivno vlogo ter predlagal koristne spremembe in ne zgolj koordiniral izvajanje, kakor njegovo vlogo vidijo nekateri intervjuvanci.

Do konca leta 2006 se je komunikacija med OU in ostalimi institucijami sistema izvajanja SP v Sloveniji precej izboljšala – organizirani so bili tedenski sestanki predstavnikov OU in predstavnikov ministrstev, na katerih so bili rešeni nekateri problemi. Z rednimi sestanki se je zvišala stopnja komuniciranja med institucijami, dobra komunikacija pa je predpogoj za vzajemno zaupanje, ki je pri delovanju tako zapletenega sistema zelo pomembno.

6. 4. 3 Komunikacija med končnimi upravičenci in končnimi prejemniki

Na začetku programskega obdobja 2004/06 so prijavitelji pokazali precejšnjo neresnost in nepripravljenost na zahtevne postopke dokazovanja upravičenih stroškov. Ta neresnost je bila rezultat pričakovanj, da bo črpanje evropskih sredstev veliko bolj enostavno, kot dejansko je. Na nekaterih institucijah opažajo, da večja sredstva kot prejme posamezni prijavitelj, večjo resnost in pripravljenost za sodelovanje izkaže.

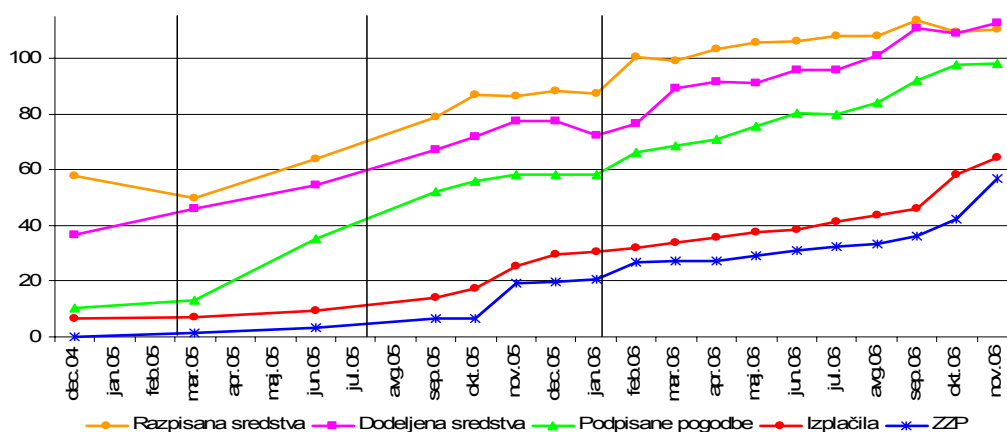
Kljub začetnim problemom je komunikacija med končnimi upravičenci in končnimi prejemniki dobra. MKGZ, na primer, ima razvito regionalno svetovalno mrežo po celi Sloveniji, na katero so kmetje že dobro navajeni in se na svetovalce obrnejo, če imajo vprašanja. Na MK opažajo veliko pripravljenost prijaviteljev na sodelovanje v projektih, obstaja pa pri manjših društvih in zavodih problem neusposobljenosti in pomanjkanja kadrov, vendar z veliko mero entuziazma te probleme prebrodijo. Le predstavnik MŠŠ je mnenja, da se komunikacija z izvajalci pri projektih v okviru ESS tekom programskega obdobja ni bistveno izboljšala. Izvajalci so namreč javni zavodi, ki imajo pogoje za 'normalno delo' zagotovljene že na podlagi letnih delovnih načrtov z ministrstvom in SSS za njih predstavljajo le dodaten denar,

razen tega pa gre za 'mehke' projekte na področju človeških virov, katerih izvajanje je zelo zahtevno.

6. 4. 4 Komunikacija med plačilnim organom in ostalimi institucijami

Komunikacija med PO in ostalimi institucijami je zelo pomembna v procesu posredovanja zahtevkov za povračila, saj PO Komisiji posreduje zahtevke, ki jih dobi od nosilcev proračunske postavke. Nekateri intervjuvanci opažajo, da je PO nefleksibilen in da je v začetni fazi slabo sodeloval z organom upravljanja pri pripravi navodil za razlago postopka posredovanja zahtevkov za povračilo.

Potrebno je poudariti, da je vloga PO vezana na spoštovanje državne zakonodaje na področju javnih financ in na pravila evropske zakonodaje na področju SP. To predvsem pomeni, da se je pri posredovanju zahtevkov za povračilo potrebno držati določenih časovnih rokov. Za PO najpomembnejši, za druge institucije pa najbolj problematičen, je rok 15. november za posredovanje zahtevkov za tekoče leto. Spoštovanje tega roka pomeni, da so lahko sredstva za te zahtevke v proračun nakazana še v tekočem letu. Če so zahtevki posredovani kasneje, so sredstva iz računa PO pri Banki Slovenije v proračun nakazana naslednje leto, kar pomeni, da pride do neravnovesja – eno leto je iz naslova SP v proračun več prilivov kot odlivov, v drugem letu obratno. Podatki kažejo, da ima postavljanje časovnih rokov pozitiven učinek – v letih 2005 in 2006 je bilo daleč največ zahtevkov za povračilo posredovanih v obdobju od sredine oktobra do 15. novembra, medtem ko je dinamika pred in po tem celo leto nekajkrat počasnejša (glej graf 6. 1, spodnja krivulja – ZZP).



Graf 6. 1: Črpanje sredstev Strukturnih skladov – dinamika na ravni celotnega EPD (v % razpoložljivih sredstev).¹⁰¹

¹⁰¹ Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006) *Črpanje sredstev strukturnih skladov na dan 30. 11. 2006*. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/crpanje/Crpanje_sredstev_strukturnih_skladov_na_dan_30.11.06.doc (8. januar 2007).

6. 4. 5 Horizontalna komunikacija med ministrstvi

Vprašanje o horizontalnemu sodelovanju med ministrstvi ni bilo vključeno v intervjuje, vendar je na podlagi odgovorov vseeno mogoče sklepati, da je eden izmed problemov pomanjkljivo sodelovanje med ministrstvi. Gre za neskladje med zahtevami EK po sodelovanju (partnerstvu) in slovensko realnostjo, v kateri so ministrstva relativno samostojna. Gre za »negativno koordinacijo« med ministrstvi, kot jo poimenuje Staeck (1997: 180) – ministrstva sodelujejo pri razmejitvi pristojnosti, ne sodelujejo pa na področjih, kjer bi to omogočilo sinergije in boljše rezultate. Anketa, ki jo je med končnimi prejemniki v okviru inštrumenta 1.4.02 'Projekti in razvoj raziskovalne infrastrukture centrov odličnosti' pokazala, da bi se morala ministrstva bolj povezati z izmenjavo dobrih praks.¹⁰² Pri izvedbi nekaterih javnih razpisov so nekatera ministrstva že sodelovala, vendar je bilo tega sodelovanja bistveno premalo. Prav tako se predstavniki različnih ministrstev občasno posvetujejo, kako izvajajo podobne inštrumente, programe oziroma projekte, vendar ne gre za stalen forum izmenjave mnenj.

6. 5 Analiza strukture in razmerij po Weisbordovem modelu šestih organizacijskih kategorij

Analiza se opira na intervjuje in na tri bistvene prispevke k analizi sistema izvajanja SP EU v Sloveniji.¹⁰³ V analizi se osredotočim na dva od šestih vidikov Weisbordovega (1976: 430–447) modela – strukturo in razmerja (glej preglednico 2. 1).

6. 5. 1 Struktura

Sistem izvajanja SP v Sloveniji je najbližje Weisbordovemu (1976: 438) 'mešanemu modelu' organizacijske strukture. V tem modelu gre za mešanje dveh načel pri organiziranju – funkcionalnega (glede na specifična znanja) in programskega

¹⁰² Računsko sodišče RS (2006) *Rezultati ankete o dodeljevanju sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj*, 34. Dostopno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K31D8FA1EC689A64FC125725D00205320/\\$file/Anketa_ESRR-končno_porocilo.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K31D8FA1EC689A64FC125725D00205320/$file/Anketa_ESRR-končno_porocilo.pdf) (20. januar 2007).

¹⁰³ 1) Letno poročilo 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/1raz_6.html (8. januar 2007). 2) Letno poročilo 2004 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/1raz_6.html (8. januar 2007). 3) Grošelj, Mojca in Evelyn Filip (2005) Postopki črpanja sredstev iz proračuna EU: Kje so šibke ali kako povečati absorpcijsko sposobnost Slovenije? V Helena Kamnar, ur. *7. seminar o javnih financah id državnem revidiranju: Kako do vzdržnih in preglednih javnih financ?*, 123–140. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.

(projektne skupine strokovnjakov z različnimi znanji). Slabost funkcionalne organizacije je možnost večje omejenosti na lastne interese in zanemarjanje interesov celotne organizacije, le nekaj ljudi na vrhu ima pregled nad celotno situacijo, spremembe so zato težje in počasnejše. Potencialno problematični so odnosi do drugih organizacijskih enot. Programski model se za razliko od funkcionalnega lažje znajde v hitro spreminjajočem se okolju, njegova potencialna slabost je, da enote sistema nimajo visokospecializiranih kompetenc, njihova inovativnost je zamejena na obstoječa področja. Problematični so lahko predvsem odnosi med zaposlenimi znotraj organizacijske enote.

S pomočjo mešanega modela lahko analiziramo sistem izvajanja Strukturnih skladov v Sloveniji. Funkcionalno načelo je v skladu s sektorsko razdelitvijo med ministrstvi, medtem ko je programsko načelo bližje zahtevam EK po partnerstvu in medsektorskem sodelovanju pri oblikovanju prednostnih nalog. Slovenija predstavlja decentraliziran sistem upravljanja s SSS (Grošelj in Filip 2005: 133). Sredstva se porabljajo preko državnega proračuna in so zato razdeljena na resorna ministrstva. Vsako ministrstvo zase prijavlja projekte, pripravlja izvedbeno strukturo ukrepov in jih daje v potrditev OU. Sistem v Sloveniji je »izrazito razpršen« in le usklajenost med močno odvisnimi postopki lahko daje dobre rezultate (*ibid.* 134). Na takšno soodvisnost pa, zaradi sektorske delitve pristojnosti med ministrstvi, institucije, vpletene v sistem izvajanja SP v Sloveniji, v obdobju prve FP niso bile navajene.

Formalno organizacijsko strukturo določajo pravne osnove za Strukturne sklade v Sloveniji. To so uredbe Sveta, EP in EK in relevantna državna zakonodaja. Slovenija je v skladu s Pogodbo o pristopu EU bila upravičena do povračila stroškov iz Strukturnih skladov že od 1. januarja 2004 naprej, vendar do tega ni prišlo, ker je zaradi neveljavnosti evropske zakonodaje v Sloveniji od 1. januarja do 1. maja 2006 obstajala 'pravna praznina' – potrebna državna zakonodaja še ni bila sprejeta oziroma še ni veljala. Prvi razpisi so bili objavljeni šele konec aprila, prve pogodbe podpisane v tretjem četrtletju 2004 – zato je prišlo do poznega začetka črpanja sredstev. V letu 2004 do prilivov v državni proračun iz proračuna EU ni prišlo (Poročilo o izvajanju EPD 2004: 41–42). Vzpostavitev celotnega sistema je trajala tako dolgo, da je PO prve zahteve za povračilo prejel šele decembra 2004. Te zahteve pa je moral zaradi številnih pomanjkljivosti zavrniti, po dopolnitvah so bili odobreni šele junija 2005 (Grošelj in Filip 2005: 133).

Eden glavnih vzrokov za slabo AAS je pomanjkanje kadrov, predvsem na področju kontrol po 4. členu Uredbe Komisije 438/2001.¹⁰⁴ (Poročilo o izvajanju EPD 2004: 122). Poročilo o izvajanju EPD 2004 (122) navaja, »da so v slovenskem sistemu zaposleni, ki opravljajo te naloge [kontrole po 4. členu], zelo vestni in natančni, je pa glavni problem ta, da nimajo izkušenj.« Vsi zahtevki, ki jih pripravijo končni upravičenci, morajo iti potem, ko ustrezno dokumentacijo pripravi skrbnik pogodbe na KU, še skozi kontrolo po 4. členu Uredbe Komisije 438/2001, ki jo izvede nosilec proračunske postavke (Grošelj in Filip 2005: 129). Pomanjkanje kadrov za to področje je eden glavnih razlogov za slabo AAS. Zaradi tega je vlada na predlog OU maja 2005 sprejela sklep, da se »ciljnemu kadru na področju kontrol omogoči ustrezna usposabljanja ter da se v najkrajšem času poveča obseg zaposlenih« (Poročilo o izvajanju EPD 2005: 116). V analizi prvih dveh let izvajanja SP v Sloveniji je sicer Urad za nadzor proračuna izpostavil,

»da je sistem v glavnem vzpostavljen in deluje, skupne pomanjkljivosti za večino sistemov/skladov pa so zlasti nezadostna kadrovska zasedba v posameznih institucijah, nezadostna usposobljenost določenega kadra, manjkajoči podrobni opisi postopkov, informacijski sistemi (ISARR–SP, ESS modul) niso vzpostavljeni in v uporabi, kontrole po 4. členu se ponekod ne izvajajo ustrezno« (povzetek Poročila o izvajanju EPD 2005: 55).

Poročilo o izvajanju EPD za leto 2005 povzema štiri glavne probleme: (i) izvajanje kontrol po 4. členu Uredbe Komisije 438/2001; (ii) ugotavljanje upravičenosti posameznih stroškov; (iii) pomanjkanje strokovno usposobljenega kadra; (iv) zelo razvejan obstoječi sistem izvajanja, ki vključuje veliko institucij, »kar otežuje in upočasnjuje koordinacijo med njimi« (Poročilo o izvajanju EPD 2005: 118). Obenem Poročilo opaza izrazito povečanje aktivnosti pri izvajanju EPD in posledično izboljšanje črpanja. Aktivnosti, ki so šle v pravo smer, so bile:

- (i) intenzivno izobraževanje kadrov;
- (ii) dodatno zaposlovanje na področju kontrol po 4. členu Uredbe Komisije 438/2001;
- (iii) okrepljeno sodelovanje med OU in resornimi ministrstvi;
- (iv) vedno boljše pripravljene inštrumenti, transparentna in jasnejša navodila in usmeritve;

¹⁰⁴ Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov (UL L 063, 3. marec 2001).

- (v) začetek aktivnosti v smislu poenostavitve sistema izvajanja Strukturnih skladov v Sloveniji (*ibid.* 118–9).

S temi ukrepi je bil narejen korak v smer izboljšanja delovanja sistema, kar je vodilo v pospešeno črpanje. Vendar je po mnenju vseh intervjuvancev delovanje celotnega sistema potrebno še izboljšati v smeri, v katero so šli dosedanji ukrepi.

6. 5. 2 Razmerja

Osnovno izhodišče za analizo razmerij med institucijami po Weisbordu (1976: 439–47) predstavlja analiza odnosov poglavja 6. 4. *Razmerja med institucijami*. Po Weisbordu (*ibid.*) gre za analizo razmerij med enotami, ki opravljajo različne naloge. Ključni so trije vidiki, ki jih izpostavi Lawrence *et al.*¹⁰⁵ (v Weisbord 1976: 440): stopnja soodvisnosti med različnimi enotami, kvaliteta odnosov in načini razreševanja konfliktov.

JPO za izvajanje SP v Sloveniji je zapleteno omrežje z zelo visoko stopnjo soodvisnosti, ki zahteva visoko stopnjo sodelovanja. V sistemu prihaja zaradi zapletenosti in nejasne razdelitve pristojnosti do 'disfunkcije' – neoptimalnega delovanja. Analiza intervjujev je nakazala dva glavna vzroka za neoptimalno delovanje: zahtevna evropska pravna ureditev ter zapletenost državnega sistema za izvajanje SP EU v Sloveniji.

V tako zapletenem JPO, kot je omrežje izvajanja SP v Sloveniji, sta za optimalno delovanje bistvena dva elementa: povezanost vseh faz *policy* procesa in vsaj minimalno zaupanje med akterji (Heinelt 1996: 114–5). Večja kot je stopnja soodvisnosti med enotami, pomembnejša je kvaliteta odnosov med njimi (Weisbord 1976: 439). Rezultati analize intervjujev potrjujejo ugotovitve Langove raziskave (1998: 108), da izvajanje SP poteka preveč izolirano in v znamenju razdelitve pristojnosti med ministrstvi in ne sodelovanja. Kvaliteta odnosov med institucijami v Sloveniji ni na najvišji možni ravni; sodelovanje med njimi se mora še izboljšati.

Konflikti oziroma nasprotja se v sistemu odpravljajo na različne načine, ki gredo v smer povečevanja stopnje sodelovanja. V prvi vrsti so kakovostni premiki predstavljale sistemske spremembe v prvi polovici leta 2006, s katerimi je OU postal bolj direktno vpleten v operativno delovanje NPP in KU. Drugi način so tedenski operativni sestanki, ki jih je vodil OU s predstavniki vseh ministrstev, vključenih v

¹⁰⁵ Lawrence, Paul. R., Marvin. R. Weisbord in Martin P. Charns (1973) *Academic medical center self-study guide*. Washington, D. C.: National Institute of Health.

sistem, z namenom opozarjanja na odstopanja pri delovanju sistema in spremljanja ustreznosti ukrepov za odpravo pomanjkljivosti. Ti sestanki so v času, ko je bila situacija najbolj kritična, pripomogli k razrešitvi nekaterih problemov (Poročilo o izvajanju EPD 2005: 118). Prav tako so k razrešitvi nekaterih problemov pripomogla neposredna usklajevanja in srečanja pristojnih ministrov, ki so nekaj časa potekala na tedenski ravni (*ibid.*). Vendar pa vsi ti načini razreševanja konfliktov še niso prispevali k optimalnemu delovanju sistema izvajanja SP EU v Sloveniji, se je pa zaradi njih delovanje sistema izboljšalo – ukrepi so torej šli v pravo smer. Pričakovati je, da bo pozitiven dejavnik tudi čas, kot je bil v drugih članicah EU – na začetku so se akterji morali privaditi na medsebojno sodelovanje in sčasoma se je povečalo medsebojno zaupanje (Payne 1999: 137, Winters 2001: 30).

7. Zaključek

Cilj diplomske naloge je bil identificirati vzroke za slabo AAS državnih institucij, odgovornih za izvajanje SP EU v Sloveniji, ter identificirati načine, ki bi pripomogli k izboljšanju AAS. S pomočjo analize evropskega in državnega JPO SP sem identificiral šest glavnih vzrokov za slabo AAS v Sloveniji: 1) evropska pravna ureditev; 2) neznaten pozitiven vpliv predpristopne pomoči na AAS; 3) zapleten sistem izvajanja SP EU v Sloveniji; 4) pomanjkanje usposobljenega kadra; 5) ne najboljša komunikacija med institucijami; 6) pomanjkanje menedžerskega pristopa. V sklepnem poglavju skozi razlago teh vzrokov pokažem, kako so dejavniki iz obeh ravni medsebojno prepleteni.

V uvodu sem postavil dve hipotezi. V prvi sem se osredotočil na evropsko raven: *EU in njene institucije so preveč rigidne pri izvajanju strukturne politike*. V drugi hipotezi pa sem se osredotočil na državno raven: *Državne institucije, ki so v Sloveniji odgovorne za izvajanje strukturne politike EU, so bile v programskem obdobju 2004/06 nepripravljene na učinkovito izvajanje te politike*. V analizi sem proučil dve JPO – evropsko in državno. Razmejitev na dve omrežji je omogočila jasnejšo identifikacijo vzrokov za problem slabe AAS slovenskih državnih institucij, odgovornih za izvajanje evropske SP. V praksi pa sta ti dve omrežji medsebojno zelo povezani; gledano z vidika večnivojskega vladanja gre za eno zapleteno omrežje, v katerem sodelujejo evropski, državni in regionalni javnopolitični akterji.

Evropska pravna ureditev je rezultat politične odločitve o strukturni politiki v okviru FP, ki jo na predlog EK soglasno sprejmeta Svet in EP. V Slovenija je z vstopom v EU začela veljati evropska zakonodaja na področju SP; za nove članice niso obstajale nobene 'olajšave', čeprav so analize že pred njihovim vstopom pokazale, da je njihova AAS vprašljiva. Mnenja o vplivu evropske pravne ureditve na problem slabe AAS v Sloveniji so deljena. Medtem ko je Lang (1998) evropsko zakonodajo identificiral za enega glavnih vzrokov za probleme v fazi izvajanja, je večina intervjuvancev iz te raziskave mnenja, da je evropska zakonodaja relativno nezahtevna in neproblematična. Nekateri intervjuvanci so kljub temu izpostavili konkretne probleme, ki izhajajo iz zahtev evropske zakonodaje (dokazovanje upravičenih stroškov za plače s plačilnimi listami, dosledna shramba dokumentacije za dokazovanje porabe denarja, izvajanje kontrol, ki se podvajajo). Ti problemi izhajajo iz interesa držav plačnic v proračun EU;

le-te zahtevajo, da je jasno dokazljivo, za katere projekte so porabljena finančna sredstva, ki so jih vplačala v evropski proračun.

Eden izmed ciljev predpristopne pomoči je bila priprava novih držav članic na črpanje SSS s programi PHARE, ISPA in SAPARD. Način, kako so se ti programi izvajali, je šel v pravo smer, vendar bi bilo za vnaprejšnjo preprečitev problema slabe AAS novih držav članic treba predpristopni pomoči nameniti veliko več sredstev. Majhen obseg sredstev predpristopne pomoči je logična posledica dejstva, da so o njihovi višini odločale države članice, ki so želele čim več sredstev zagotoviti za svoje regije; najbolj pomembna so obsežna sredstva prehodne pomoči za regije, ki ob doslednem upoštevanju načela koncentracije ne bi bila več upravičena do SSS po vstopu novih članic v povezavo. Analiza intervjujev je pokazala, da akterji v Sloveniji izkušnje iz predpristopne pomoči vrednotijo zelo različno. Izkušnje iz programa SAPARD imajo pozitiven vpliv, ker je sistem črpanja v okviru skladov EKUJS in FIUR zelo podoben sistemu črpanja v okviru programa SAPARD. Pozitiven vpliv izkušenj iz programa PHARE pa je vprašljiv. Posamezni projekti *twinningov* so bili koristni, bilo pa jih je premalo, da bi lahko bistveno pripomogli k boljši AAS državnih institucij v Sloveniji. V primerjavi z obdobjem predpristopne pomoči se je sistem izvajanja SP v Sloveniji spremenil, zato izkušnje iz programa PHARE ne morejo imeti veliko pozitivnih učinkov. Primerjava analize te diplomske naloge in analize Drevenškove (2006) je pokazala, da se pri delovanju sistema izvajanja SP EU v Sloveniji pojavljajo isti problemi, kot so se pojavljali v času črpanja sredstev iz programa PHARE.

Analiza intervjujev je pokazala, da so dejavniki državne ravni bolj pomembni kot dejavniki evropske ravni. Zapletenost sistema izvajanja v Sloveniji je predvsem rezultat slovenskih dejavnikov. V prvi vrsti gre za problem, kako je bil sistem izvajanja SP EU vzpostavljen. Pri vzpostavitvi sistema ni šlo samo za spoštovanje evropske pravne ureditve, ampak za nepotrebno zapletanje sistema (na primer, bolj rigorozna državna zakonodaja od evropskih uredb, nekompatibilni informacijski sistemi). Sistem izvajanja je bil vzpostavljen prepozno, prvi popolni zahtevki za povračilo so bili plačilnemu organu posredovani šele v letu 2005, čeprav je Slovenija lahko SSS črpala že od 1. januarja 2004. Informacijski sistem ISARR–SP ni bil vzpostavljen pravočasno, še sedaj ni popolnoma kompatibilen s sistemom MFERAC – to povzroča zamude in nepotrebno podvajanje. Dva dejavnika, ki bistveno vplivata na zamude in sta rezultat prepleta evropske in državne ravni, sta zapleten sistem kontrol ter zapleteni in dolgotrajni postopki posredovanja zahtevkov za povračilo.

Pomanjkanje usposobljenih kadrov v institucijah, ki so odgovorne za izvajanje SP EU v Sloveniji, je problematično predvsem na področju izvajanja kontrol po 4. členu Uredbe Komisije 438/2001, kjer je bilo pomanjkanje kadrov najbolj izrazito. V veliko pomoč je bila že do sedaj Tehnična pomoč, ki je mnogim institucijam omogočila zaposlovanje dodatnih kadrov. Drug problem kadrov je njihova usposobljenost. Praviloma so novi kadri neizkušeni, saj je izkušenj na trgu dela malo, plačni pogoji za delo, ki jih ponujajo privatna svetovalna podjetja, pa boljši od pogojev za zaposlitev v javni upravi. Analiza intervjujev je pokazala, da je največji problem usposobljenost kadrov na SVLR, ki bi za opravljanje proaktivne vloge OU pri reševanju problemov potrebovala najboljše kadre. Problem povečuje visoka stopnja fluktuacije kadrov, ki je problem celotnega sistema.

Komunikacija med institucijami v sistemu izvajanja SP v Sloveniji ni najboljša. Analiza mnenj intervjuvancev je pokazala, da je problematična predvsem komunikacija med OU ter ostalimi institucijami, ki so pod OU v organizacijski hierarhiji. Intervjuvanci iz drugih institucij izpostavljajo, da od OU ne dobijo tiste dodane vrednosti, ki bi jo od upravljavca sistema morali dobiti, vendar obenem priznavajo, da se je stanje od začetka črpanja do konca leta 2006 že precej izboljšalo. Z rednimi srečanji predstavnikov različnih institucij in večjo vpletenostjo OU v operativo na podlagi sistemskih spremembam z začetka leta 2006 se je komunikacija izboljšala; medsebojno zaupanje, ki je bistveno za uspeh delovanja tako zapletenega sistema, se je povečalo.

Analiza intervjujev je pokazala, da pri izvajanju SP EU v Sloveniji primanjkuje menedžerski pristop k izvajanju politike. Nekateri končni porabniki in nekatere institucije SSS dojemajo kot nadomestilo za dosedanje vire finančnih sredstev, ne pa kot možnost za razvojni preboj in dopolnilo obstoječim sredstvom. Menedžerskega pristopa je premalo v celotnem sistemu, njegovo pomanjkanje je delno pogojeno s pomanjkanjem izkušenega kadra in zapletenostjo sistema – oboje je vodilo v kulturo dopisovanja in še sedaj onemogoča fleksibilne in inovativne pristope k izvajanju projektov, programov oziroma inštrumentov. Položaj je odvisen od področja – upravljanje z infrastrukturnimi projekti je veliko lažje kot, na primer, upravljanje z 'mehkimi' projekti na področju človekovih virov.

Če primerjam obe hipotezi, ki sem jih zastavil v uvodu, pridem do ugotovitve, da lahko hipotezo o nepripravljenosti Slovenije na črpanje SSS potrdim, medtem ko hipoteze o institucionalni rigidnosti EU ne morem potrditi v celoti. Analiza sekundarne

literature, dokumentov in intervjujev je namreč pokazala, da imajo dejavniki državne ravni večji vpliv na problem slabe AAS državnih institucij od dejavnikov evropske ravni. Glede negativnega vpliva evropske pravne ureditve so mnenja med intervjuvanci deljena, prav tako ni soglasja o tem v literaturi.

Črpanje SSS se je od leta 2004 do konca leta 2006 izboljševalo. To izboljševanje je posledica nekaterih ukrepov, ki so bili korak v pravo smer. V prvi vrsti gre za sistemske spremembe, ki jih je vlada vpeljala na začetku leta 2006. Za prvo in drugo prednostno nalogo je bila odpravljena raven PT, oziroma se je ta raven prenesla na SVLR, ki opravlja tudi naloge OU. Sistem se je tako poenostavil, OU je postal bolj vpleten v operativo in tako lahko pridobi več informacij in znanja, ki ga potrebuje pri upravljanju celotnega sistema. Pozitiven vpliv so imeli operativni sestanki OU s predstavniki pristojnih ministrstev ter sestanki pristojnih ministrov. Ti sestanki so povečali stopnjo sodelovanja med OU in ministrstvi in prispevali k odpravi nekaterih problemov. Izboljšano črpanje je razen poenostavitve sistema in izboljšane komunikacije rezultat dodatnega zaposlovanja, bolj intenzivnega izobraževanja kadrov in izboljšane kvaliteta pripravljenih inštrumentov.

Kljub vsem sprejetim ukrepom sistem izvajanja SP še ne deluje optimalno. Na podlagi analize sklepam, da so v prihodnje pomembna predvsem tri področja. Kot prvo, zaposlovanje novih kadrov se mora nadaljevati. To bo mogoče v okviru Tehnične pomoči in na podlagi sprejetega kadrovskega načrta, ki ga je pripravil OU. Nove kadre bo treba uvajati v delo s celovitim programom usposabljanja. Na področju kontrol so se za pozitivna izkazala izobraževanja, ki jih je organizirala EK – takšnih izobraževanj in projektov *twinninga* bi moralo bit več. Drugo področje, kjer je še veliko rezerve, je sodelovanje med institucijami. Sektorska razdelitev na ministrstva in natančna delitev pristojnosti med njimi je prepreka pri povečanju sodelovanja med ministrstvi, ki je pri izvajanju SP nujno. Povečano sodelovanje bi vodilo v povečanje zaupanja med institucijami in posledično lažje razreševanje problemov v prihodnje. Tretje področje, na katerem so neizogibne nadaljnje izboljšave, je zapletenost sistema izvajanja SP EU v Sloveniji. Do nekaterih poenostavitev je s sistemskimi spremembami v začetku leta 2006 že prišlo. Je pa na tem področju izboljšave najtežje doseči, saj so odvisne od evropske in državne pravne osnove. Zato je v prvi vrsti treba delovanje sistema izboljševati z majhnimi spremembami znotraj vsakega postopka v fazi izvajanja. Kjer pa zakonodaja to dopušča, je treba sistem izvajanja še poenostaviti.

8. Literatura in viri

8.1 Sekundarna literatura

- Allen, David (2005) Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform? V Mark A. Pollack, Helen Wallace in William Wallace, ur. *Policy-Making in the European Union*, 213–241. Oxford: Oxford University Press.
- Axt, Heinz-Jürgen (2000) *EU-Strukturpolitik: Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts*. Opladen: Leske & Budrich.
- Bache, Ian (1998) *The politics of European Union regional policy: multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Balchin, Paul (1999) *Regional policy and planning in Europe*. London: Routledge.
- Bauer, Michael W. (2002) Evaluierung der Strukturfondsprogramme: Implementationssteuerung zwischen Partnerschaftsprinzip und Subsidiaritätsgrundsatz. V Thomas Conzelmann, ur. *Regionales Europa – europäisierte Regionen*, 104–117. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Brandeis, Mercedesz (2002) Die regionale Wirtschaftspolitik der Europäischen Union und ihre Reform im Rahmen der Agenda 2000 unter besonderer Berücksichtigung Ungarns. Berlin: Mensch- und Buch- Verlag.
- Bullman, Udo (1994) *Die Politik der dritten Ebene: Regionen in Europa der Union*. Baden-Baden: Nomos-Verlag-Gesellschaft.
- Cooke, Philip (1996) Policy Networks, Innovation Networks and Regional Policy: A Review of the Literature and an Example from South Wales. V Hubert Heinelt, ur. *Policy Networks and European Structural Funds*, 26–45. Aldershot: Avebury.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi G. (2003) Power, norms and institutional change in the European Union: the protection of the free movement of goods. *European Journal of Political Research*, 42(2), 249–270.
- Döring, Thomas (1993) *Subsidiaritätsprinzip und EG-Regionalpolitik*. Bonn: Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung.
- Dowding, Keith (1995) Model or Metaphor? A critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies*, 43(1), 136–158.
- Drevenšek, Liljana (2006) *Predpristopna pomoč PHARE kot priprava na črpanje sredstev strukturnih skladov v Sloveniji*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Eckstein, Gerd (2001) *Regionale Strukturpolitik als europäischer Kooperations- und Entscheidungsprozeß*. Frankfurt am Main: Lang.
- Evans, Andrew (1999) *The EU structural funds*. Oxford: Oxford University Press.
- Evropska komisija (2001) *Activities of the European Union – Summaries of legislation: Provisions and instruments of regional policy > Structural Policy Reform*. Dostopno na <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60013.htm> (8. januar 2007).

- Evropska komisija (2007) *Regionalna politika: Predpisi o strukturnih skladih*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reglem_sl.htm (8. januar 2007).
- Evropska komisija (2006) *2000–2006 : The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_en.htm (8. januar 2007).
- Fink Hafner, Danica (2002) Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, ur. *Analiza politik*, 7–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- George, Stephen (1992) *Politics and Policy in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- Greener, Ian (2002) Theorising path-dependency: How does history come to matter in organisations? *Journal of Management History*, 40(5/6), 614–19.
- Grošelj, Mojca in Evelyn Filip (2005) Postopki črpanja sredstev iz proračuna EU: Kje so šibke ali kako povečati absorpcijsko sposobnost Slovenije? V Helena Kamnar, ur. *7. seminar o javnih financah id državnem revidiranju: Kako do vzdržnih in preglednih javnih financ?*, 123–140. Portorož: Zveza ekonomistov Slovenije.
- Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: political, social and economical forces 1950–1957*. London: Stevens & Sons limited.
- Heinelt, Hubert (1996) Multilevel Governance in the European Union and the Structural Funds. V Hubert Heinelt, ur. *Policy Networks and European Structural Funds*, 9–25. Aldershot: Avebury.
- Hoffmann, Stanley (1974) Obstinate or Obsolete? France, European Integration, and the Fate of the Nation State. V Stanley Hoffmann (1995) *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964–1994*, 72–106. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Hooghe, Liesbet in Gary Marks (2001) Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers*. 5(11). Dostopno na <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (8. januar 2007).
- Hoppe, Andrea (2001) *Europäische Regionalpolitik und ihre nationale Implementation: Großbritannien und Deutschland im Vergleich*. Opladen: Leske & Budrich.
- Jeffrey, Charlie (2006) Social and Regional Interests. V John Peterson in Michael Shackleton, ur. *The Institutions of the European Union*, 312–330, 2. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Knodt, Michèle (1998) *Tiefenwirkung europäischer Politik: Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?* Baden-Baden: Nomos-Verlag-Gesellschaft.
- Kustec Lipicer, Simona (2002) Javnopolitična omrežja. V Danica Fink Hafner, Damjan Lajh, ur. *Analiza politik*, 67–81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Laffan, Brigid in Johannes Lindner (2005) The Budget: Who Gets What, When and How? V Mark A. Pollack, Helen Wallace in William Wallace, ur. *Policy-Making in the European Union*, 191–212. Oxford: Oxford University Press.
- Lajh, Damjan (2005) *Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji. Doktorska disertacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Lang, Jochen (1998) *Management der EU-Strukturpolitik*. Berlin: Ed. Sigma.
- Malek, Tanja (2002) *Politikgestaltung auf europäischer Ebene*. Baden-Baden: Nomos-Verlag-Gesellschaft.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe in Kermit Blank (1996) European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34(3), 341–378.
- Martin, Rainer (1997) *Regional convergence in the EU: the importance of macro-economic policies and regional policy variables*. Hamburg: HWWA-Institut.
- Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2006) *Evropske zadeve – Proračun EU*. Dostopno na http://www.gov.si/mf/slov/medn_fin/proracun_EU.htm (8. januar 2007).
- Moravcsik, Andrew (1993) Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: social purpose & state power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mrak, Mojmir (2004) *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
- Mrak, Mojmir in Peter Wostner (2005) Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. *IB Revija* 39(3), 4–21.
- Nugent, Neill (1999) *The Government and Politics of the European Union*. Basingtoke, London: Macmillan.
- Payne, Diane Bridgid (1999) *Policy making in the European Union: an analysis of the impact of the reform of the structural funds in Ireland*. Groningen: Interuniversity Center for Social Science Theory and Methodology.
- Pollack, Mark A. (2005) Theorizing EU Policy-Making. V Mark A. Pollack, Helen Wallace in William Wallace, ur. *Policy-Making in the European Union*, 13–48. Oxford: Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey L. in Aaron Wildavsky (1984) *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California.
- Putnam, Robert D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organisation* 42(3), 427–460.
- Rhodes, R. A. W. (2003) *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Rumford, Chris (2000) *European Cohesion?* Basingstoke, Hampshire: Macmillan.
- Schaub, Marco (2000) *European regional policy*. Zürich: Rügger.
- Schoneweg, Egon (1996) Die zukünftige Gestaltung der EU-Strukturpolitik. V Wolfgang Gick, ur. *Die zukünftige Ausgestaltung der Regionalpolitik in der EU*, 121–131. München: Hanns-Seydel-Stiftung.

- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ABC o skladih: Načela in cilji*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_2.html (8. januar 2007).
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ABC o skladih: Pobude skupnosti*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_7.html (8. januar 2007).
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ABC o skladih: Podatki za Slovenijo*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/2abc_5.html (8. januar 2007).
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006) *Črpanje sredstev strukturnih skladov na dan 30. 11. 2006*. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/crpanje/Crpanje_sredstev_strukturnih_skladov_na_dan_30.11.06.doc (8. januar 2007).
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj: O skladu - Kaj je Evropski sklad za regionalni razvoj?* Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_esrr.html (8. januar 2007).
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *ESS – Evropski socialni sklad: O skladu*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ess.html (8. januar 2007).
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *EKUJS – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad: O skladu*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ekujs.html (8. januar 2007).
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (n. d.) *FIUR – Finančni instrument za usmerjanje ribištva: O skladu*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_fiur.html (8. januar 2007).
- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006) *Ključni poudarki o delu Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko – GRADIVO NOVINARSKE KONFERENCE*, 17. 11. 2006. Dostopno na <http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/novica/article/558/1260/?cHash=7c8ba7a52f> (8. januar 2007).
- Staeck, Nicola (1996) *The European Structural Funds – Their History and Impact*. V Hubert Heinelt, ur. *Policy Networks and European Structural Funds*, 46–71. Aldershot: Avebury.
- Staeck, Nicola (1997) *Politikprozesse in der Europäischen Union: eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik*. Baden-Baden: Nomos-Verlag-Gesellschaft.
- Šabič, Zlatko in Katja Rejc Longar (2003) *Vloga nacionalnih parlamentov pri nadzoru načela subsidiarnosti*. V Slavko Gaber, Zlatko Šabič in Mitja Žagar, ur. *Prihodnost Evropske unije – zbornik*, 73–94. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.
- Tömmel, Ingeborg (2002) *Die Regionalpolitik der EU: Systementwicklung durch Politikgestaltung*. V Thomas Conzelmann, ur. *Regionales Europa – europäisierte Regionen*, 39–76. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

- Van Warden, Frans (1992) Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 21(1–2), 29–52.
- Weisbord, Marvin R. (1976) Organizational Diagnosis: Six Places to Look for Trouble with or Without a Theory. *Group & Organization Studies*. 1(4), 430–447.
- Wiener, Antje in Thomas Diez, ur. (2004) *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Winters, Jutta (2001) *Die Zukunft der europäischen Strukturfonds vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Žurga, Gordana (2004) *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

8. 2 Primarni viri

EU

Evropsko računsko sodišče (2006) *Letno poročilo o izvrševanju proračuna 2005* (UL C 263/01, 30. oktober 2006).

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, konsolidirana verzija z Amsterdamsko pogodbo, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, sprejeta 17. junija 1997, podpisana 2. oktobra 1997 in vstopila v veljavo 1. maja 1999.

Uredba (ES) št. 1783/1999 Evropskega parlament in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL L 213, 13. avgust 1999).

Uredba (ES) št. 1784/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. julija 1999 o Evropskem socialnem skladu (UL L 213, 13. avgust 1999).

Uredba Sveta (ES) št. 1258/1999 z dne 17. maja 1999 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 160, 26. junij 1999).

Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih (UL L 161/1, 26. junij 1999).

Uredba Sveta (ES) št. 1263/1999 z dne 21. junija 1999 o Finančnem instrumentu za usmerjanje ribištva (UL L 161, 26. junij 1999).

Uredba Komisije (ES) št. 438/2001 z dne 2. marca 2001 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 glede sistemov upravljanja in nadzora pomoči, dodeljene v okviru Strukturnih skladov (UL L 063, 3. marec 2001).

Uredba (ES) št. 1059/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS) (UL L 154, 21. junij 2003).

Slovenija

Enotni programski dokument, potrdila Vlada RS 11. decembra 2003. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/1raz_6.html (8. januar 2007).

Letno poročilo 2004 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/1raz_6.html (8. januar 2007).

Letno poročilo 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/1raz_6.html (8. januar 2007).

Povzetek Letnega poročila 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/1raz_6.html (8. januar 2007).

Računsko sodišče RS (2006) *Rezultati ankete o dodeljevanju sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj*. Dostopno na [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K31D8FA1EC689A64FC125725D00205320/\\$file/Anketa_ESRR-koncno_porocilo.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K31D8FA1EC689A64FC125725D00205320/$file/Anketa_ESRR-koncno_porocilo.pdf) (20. januar 2007).

Računsko sodišče RS (2006) *Revizijsko poročilo o učinkovitosti sistema za črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada za izvajanje ukrepa 2.4 – Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti v letih 2004 in 2005*. Dostopno na <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K70486C520FC38EBEC125718F002E33AD?openDocument&appSource=AA288C363EA722B2C125715C001B5795> (20. januar 2007).

Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2006) *OPIS SISTEMA UPRAVLJANJA IN NADZORA ZA STRUKTURNE SKLADE (v okviru Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004 – 2006) V REPUBLIKI SLOVENIJI*.

Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, *Strategija razvoja Slovenije*, sprejela Vlada RS 23. 6. 2005. Dostopno na <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/StrategijarazvojaSlovenije.pdf> (8. januar 2007).

Uredba Vlade RS o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, 12. januar 2006 (UL RS 7/2006, 24. januar 2006).

8.3 Intervjuji

Intervju z mag. Bojanom Stanonikom, sekretarjem na Oddelku za evropske zadeve in strukturne sklade, Ministrstvo za šolstvo in šport, 10. november 2006.

Intervju z dr. Darjo Picigo, vodjo Službe za usklajevanje razvojne politike in strukturne sklade, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, 15. december 2006.

Intervju z Janjo Kokolj Prošek, vodjo Sektorja za strukturno politiko in podeželje, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 21. november 2006.

Intervju z Matejem Zagorcem, višjim svetovalcem na Sektorju za lovstvo in ribištvo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 8. november 2006.

Intervju z Mojco Grošelj, vodjo Nacionalnega sklada, Ministrstvo za finance, 22. december 2006.

Intervju z mag. Petrom Wostnerjem, namestnikom direktorja za Področje evropske kohezijske politike, Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 3. november 2006.

Intervju s Tanjo Pintar Korent, namestnico v. d. generalne direktorice Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, 11. december 2006.

Intervju s Tanjo Vertelj, svetovalko II na Sektorju za evropske zadeve in kulturni razvoj, Ministrstvo za kulturo, 6. november 2006.

Intervju s Tomažem Goriškom, svetovalcem na Direktoratu za turizem, Ministrstvo za gospodarstvo, 3. november 2006.