

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

VID MEGLIČ

**OBLIKOVANJE PRIORITET ČRPANJA EVROPSKIH
KOHEZIJSKIH SREDSTEV
- PRIMERJAVA MED SLOVENIJO IN NEMČIJO**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

VID MEGLIČ

MENTOR: doc. dr. DAMJAN LAJH
SOMENTORICA: izr. prof. dr. MAJA BUČAR

**OBLIKOVANJE PRIORITET ČRPANJA EVROPSKIH
KOHEZIJSKIH SREDSTEV
- PRIMERJAVA MED SLOVENIJO IN NEMČIJO**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2007

OBLIKOVANJE PRIORITET ČRPANJA EVROPSKIH KOHEZIJSKIH SREDSTEV – PRIMERJAVA MED SLOVENIJO IN NEMČIJO

V diplomski nalogi je predstavljen proces oblikovanja strateških dokumentov črpanja evropskih sredstev, pri tem pa je posebej poudarjena vloga različnih partnerjev na nacionalni in subnacionalni ravni. Menimo, da je uspešno sodelovanje med partnerji in državnimi igralci pri oblikovanju dokumentov črpanja evropskih sredstev izredno pomembno za uspešno identifikacijo ključnih razvojnih ovir in priložnosti države ali regije. V prvem delu je predstavljena kohezijska politika Evropske unije zlasti v luči sprememb, ki jih prinaša nova finančna perspektiva 2007–2013. V nadaljevanju so obravnavani dokumenti, ki na evropski, nacionalni in tudi subnacionalni ravni urejajo črpanje evropskih sredstev. Skušamo ugotoviti, v kolikšni meri se prioritete črpanja določijo že pred dejanskim začetkom procesa partnerstva in kakšen je realni vpliv različnih partnerjev na njihovo oblikovanje. Pri doseganju razvojnega preboja Slovenije in zmanjšanju razkoraka za najbolj razvitimi članicami Evropske unije je zlasti pomembno področje raziskav in razvoja – partnerstvu pri oblikovanju prioritet črpanja na omenjenem področju je dan poseben poudarek. V drugem delu je na študiji primera zvezne dežele Mecklenburg-Vorpommern predstavljeno delovanje kohezijske politike in implementacija načela partnerstva v Nemčiji. Namen je raziskati primere dobrih praks, ki bodo v pomoč političnim odločevalcem v Sloveniji in bi lahko pomagali pri nadgradnji in izboljšavah obstoječega sistema partnerstva.

Ključne besede: Evropska unija, kohezijska politika, načelo partnerstva.

Forming of priorities regarding drawing of the European funds-comparison between Slovenia and Germany

In the present final thesis there is presented the process of shaping strategic documents for the drawing of the European cohesion means. The main emphasis was laid down especially on the role of different partners by inclusion in the decision-making process on the national and sub-national level. In our opinion this role is crucial for successful identification of main developmental obstacles and opportunities of certain state or region. In the first part we present cohesion policy of the European Union with a special focus on the changes introduced by the new Financial Perspective 2007–2013 and documents, which are defining the drawing of the European means on the European, national and sub-national level. We tried to find out to what extension the priorities of exploiting those means are determined before the process of partnership begins and what is the real impact of different partners on their shaping. For achieving developmental breakthrough of Slovenia it is very important the area of research and development – the process of partnership on that field is given special attention. In the second part case study of the German federal region Mecklenburg-Vorpommern was carried out. We tried to analyze implementation of cohesion policy in Germany, especially the implementation of the principle of partnership. Our goal was to find out best practices in Germany, which might be useful for Slovene political decision-makers for improving current system of partnership.

Key words: European Union, cohesion policy, principle of partnership

KAZALO

Kazalo	4
Seznam kratic	6
1. Uvod	7
1.1 Predstavitev teme diplomskega dela	7
1.2 Struktura diplomske naloge in uporabljena metodologija.....	8
1.3 Predstavitev hipotez diplomske naloge	9
1.4 Uporabljeni teoretični pristopi in koncepti (oblikovanje raziskovalnega modela)	9
2. Kohezijska politika EU	13
2.1 Zgodovina nastanka in razvoja evropske kohezijske politike	13
2.2 Izvajanje evropske kohezijske politike	15
2.2.1 Strukturni skladi	15
2.3 Novosti, ki jih na področju kohezijske politike prinaša nova finančna perspektiva	17
2.3.1 Razporeditev finančnih sredstev	17
3. Predstavitev razvojnih dokumentov in njihove vloge pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike	19
3.1 Evropska raven.....	19
3.2 Državna raven	21
4. Pregled prioritet na evropski in nacionalni ravni	25
4.1 Oblikovanje prioritet na evropski ravni	25
4.2 Oblikovanje strateških dokumentov in prioritet na nacionalni ravni	25
4.2.1 Vpliv OGSR in RNRP na oblikovanje prioritet črpanja	26
4.2.2 Oblikovanje NSRO in pripadajočih OP-jev	28
5. Vpliv partnerjev na oblikovanje prioritet na področju R&R	29
5.1 Način vključevanja partnerjev.....	29

5.2	Možnosti vpliva partnerjev.....	30
5.2.1	Vpliv NVO	31
5.2.2	Vpliv regionalne in občinske ravni	34
5.2.3	Vpliv gospodarske in znanstveno-izobraževalne sfere	37
5.3	Vpliv RNRP in OGSR na implementacijo načela partnerstva v Sloveniji	39
6.	Implementacija načela partnerstva v Nemčiji – študija primera zvezne dežele Mecklenburg-Vorpommern	40
6.1	Kohezijska politika v Nemčiji.....	41
6.2	Primerjava prioritet med dokumenti na nacionalni in subnacionalni ravni	42
6.2.1	Prioritete na nacionalni ravni	42
6.2.2	Prioritete na subnacionalni ravni	43
6.3	Vključevanje partnerjev v oblikovanje prioritet črpanja evropskih sredstev v deželi MVP	45
6.3.1	Nadzorni odbor.....	46
6.3.2	Direktno sodelovanje s pristojnimi ministrstvi	51
7.	Preveritev hipotez diplomskega dela	52
8.	Zaključek	54
9.	Literatura:	57
9.1	Sekundarni viri:.....	57
9.2	Internetni viri:.....	59
9.3	Primarni viri literature:.....	60
9.3.1	Evropska raven:.....	60
9.3.2	Nacionalna raven – slovenski dokumenti:	62
9.3.3	Zvezna in deželna raven – Nemčija	63
9.4	Seznam opravljenih intervjujev:.....	64

Seznam kratic:

EK: Evropska komisija

ESS: Evropski socialni sklad

EIB: Evropska investicijska banka

ESR: Evropski sklad za ribištvo

ESRR: Evropski sklad za regionalni razvoj

EKUJS: Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

ES: Evropski svet

EK: Evropska komisija

EP: Evropski parlament

FP: Finančna perspektiva

JPO: javnopolitična omrežja

JP: javna politika

MSP: mala in srednja podjetja

MVP: dežela Mecklenburg-Vorpommern

NPRN: Nacionalni program reform Zvezne republike Nemčije za doseganje ciljev Lizbonske strategije

NSRO: Nacionalni strateški referenčni okvir

NSRO NEM: Nacionalni strateški referenčni okvir za Zvezno republiko Nemčijo

NVO: nevladne organizacije

NZ: Nadzorni odbor

OGSR: Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji

OP: Operativni program

OP RR: Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov

OZS: Obrtna zbornica Slovenije

SRS: Strategija razvoja Slovenije

PRLS: Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji

RNRP: Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023

RRA: Regionalna razvojna agencija

RRP: Regionalni razvojni program

SRR MVP: Strategija regionalnega razvoja dežele Mecklenburg-Vorpommern

SUSK: Strateške smernice skupnosti za kohezijo

1. Uvod

1.1 Predstavitev teme diplomskega dela

V diplomskem delu bom raziskoval proces oblikovanja nacionalnih dokumentov in prioritet pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike. Nacionalne prioritete so izražene v Nacionalnem strateškem referenčnem okviru (v nadaljevanju: NSRO) in Operativnih programih (v nadaljevanju: OP-jih), ki jih je uskladila in potrdila tudi Evropska komisija (v nadaljevanju: EK). V proces sprejemanja teh dokumentov so vključeni različni javnopolitični igralci tako na subnacionalni in državni ravni kot tudi na nadnacionalni. Nacionalne prioritete morajo biti usklajene s splošnimi smernicami Evropske unije (v nadaljevanju: EU), upoštevati pa morajo tudi nacionalne posebnosti in specifične razvojne izzive, ki so v vsaki državi drugačni. Za njihovo uspešno identifikacijo je pomembno, da v proces oblikovanja dokumentov vladni igralci pritegnejo tudi vse pomembnejše partnerje¹.

V diplomski nalogi bom skušal raziskati moč in vpliv, ki ju imajo posamezni javnopolitični igralci na določanje nacionalnih prioritet črpanja kohezijskih sredstev. To področje se mi zdi v pogojih nove Finančne perspektive 2007–2013 (v nadaljevanju: FP) relevantno zlasti zato, ker je v naslednjem sedemletnem obdobju Slovenija upravičena do več kot 4 milijard € iz tega naslova. To je za Slovenijo izjemna priložnost, saj lahko s spretnim koriščenjem teh sredstev in z njihovim učinkovitim usmerjanjem naredi gospodarski preboj in nadoknadi razvojni zaostanek za najbolj razvitimi evropskimi državami. Zato je potrebno, da v oblikovanje nacionalnih prioritet in razvojnih programov državni igralci pritegnejo čim več različnih zainteresiranih partnerjev, saj lahko le tako dobijo potrebne informacije za uspešno določitev bistvenih razvojnih problemov in priložnosti naše države. Vzpostavitev zaupanja med partnerji in vladnimi igralci je bistvena tudi zaradi uspešnega črpanja in koriščenja evropskih sredstev ter poznejšega vrednotenja izvedenih programov.

Posebej zanimivo se mi zdi raziskati proces oblikovanja nacionalnih prioritet črpanja v Nemčiji in ga primerjati s slovenskim. Nemčija je država, ki ima kot dolgoletna prejemnica teh sredstev po mojem mnenju ta sistem že dodobra utečen z dosledneje implementiranim načelom partnerstva kot v Sloveniji.

Iz mednarodne primerjave med Nemčijo in Slovenijo želim ugotoviti primere dobrih praks in opozoriti na ugotovljene pomanjkljivosti. Namen diplomske naloge je zelo aplikativen in ugotovitve lahko uporabljajo politični odločevalci pri izboljševanju implementacije načela partnerstva pri črpanju evropskih kohezijskih sredstev.

¹ Pojma »vladni igralci« in »partnerji« sta definirana v poglavju 1.3.

1.2 Struktura diplomske naloge in uporabljena metodologija

V uvodu diplomskega dela bom najprej definiral in pojasnil bistvene pojme, teorije in teoretske pristope, ki pojasnjujejo delovanje EU, še posebej njegove kohezijske politike. Pri tem bom uporabil metodo analize in interpretacije relevantnih sekundarnih virov, predvsem pa bom skušal kritično ovrednotiti različne pristope.

Definiral bom kohezijsko politiko EU, orisal njen razvoj, bistvene inštrumente njenega delovanja (še posebej se bom posvetil delovanju strukturnih skladov) in prikazal, kaj na tem področju novega prinaša FP 2007–2013. Zanimale me bodo prioritete, ki na ravni Skupnosti določajo splošne smernice kohezijske politike in jih morajo pri pripravi svojih programov upoštevati nacionalne vlade. Najprej bom uporabil metodo analize primarnih virov: analiziral bom pogodbeno osnovo Skupnosti in kako se položaj kohezijske politike spreminja skozi zgodovino povezave, potem pa bom pregledal prioritete kohezijske politike v nekaterih ključnih dokumentih (Lizbonska strategija, Göteborgska strategija, FP 2007–2013 ...) in preveril njihovo skladnost s Strateškimi smernicami Skupnosti za kohezijo. Prek analize sekundarnih virov bom ovrednotil in interpretiral dobljene informacije.

V nadaljevanju se bom osredotočil na položaj Slovenije in analiziral razvojne dokumente naše države. Najprej bom predstavil potek sprejemanja ključnih dokumentov za črpanje evropskih sredstev in njihova medsebojna razmerja, vplive in odnose hierarhičnosti/podrejenosti. Potem bom analiziral primarne vire (najrazličnejši razvojni in strateški dokumenti), prek analize sekundarnih virov, družboslovnih intervjujev in študija različnih primerov pa bom skušal priti do izsledkov, ki bodo ovrgli oz. potrdili moje hipoteze glede implementacije načela partnerstva v Sloveniji. Zanimalo me bo, v kakšni meri so prioritete črpanja že predhodno določene z dokumenti na nacionalni in evropski ravni in kakšen je vpliv partnerjev na njihovo oblikovanje.

V zadnjem delu diplomske naloge bom opravil mednarodno primerjalno analizo in skušal ugotoviti moč in vpliv različnih javnopolitičnih igralcev pri določanju nacionalnih prioritet črpanja v Nemčiji. Delovanje njihovega sistema kohezijske politike bom preverjal prek študija primera zvezne dežele Mecklenburg-Vorpommern². Pri tem bom analiziral primarne dokumente na zvezni in subnacionalni ravni, prebral ustrezno sekundarno literaturo, z relevantnimi javnopolitičnimi igralci pa bom opravil družboslovne intervjuje. Del diplomske naloge, ki obravnava kohezijsko politiko v Nemčiji, bom napisal med svojo polletno študijsko izmenjavo Socrates Erasmus na Univerzi v Bremnu. Ugotovitve bom v zaključku poskusil primerjati s slovenskim sistemom oblikovanja strateških dokumentov ter podati

² Več o razlogih za izbiro dežele Mecklenburg-Vorpommern kot študijo primera v poglavju 7.1.

nasvete političnim odločevalcem, kako obstoječi sistem partnerstva v Sloveniji lahko izboljšamo in nadgradimo.

1.3 Predstavitev hipotez diplomske naloge

V Sloveniji še nimamo veliko izkušenj s črpanjem evropskih sredstev, saj smo prvič upravičeni do njih v celotnem programskem obdobju, zato domnevam, da sistem partnerstva pri oblikovanju programskih dokumentov črpanja še ni zadovoljivo vzpostavljen. Nesorazmerno velik vpliv pri oblikovanju dokumentov bodo po mojem mnenju imeli vladni igralci, partnerji bodo težko uveljavljali svoje predloge.

H1: V Sloveniji imajo partnerji omejen vpliv na oblikovanje dokumentov, ki urejajo črpanje evropskih sredstev.

H2: Večji vpliv partnerjev na oblikovanje dokumentov, ki urejajo črpanje evropskih sredstev v Sloveniji, bi pomenil, da bi bile prioritete črpanja drugačne.

V študiji primera bom preučil odnos med vladnimi in nevladnimi igralci pri procesu oblikovanja prioritet v zvezni deželi Mecklenburg-Vorpommern. Ker je sistem partnerstva že dodobra vzpostavljen, menim, da imajo partnerji na oblikovanje dokumentov črpanja evropskih sredstev večji vpliv kot v Sloveniji in da so v njihovo oblikovanje tudi bolje vključeni.

H3: V nemški zvezni deželi Mecklenburg-Vorpommern imajo partnerji večji vpliv na oblikovanje dokumentov, ki urejajo črpanje evropskih sredstev, kot v Sloveniji.

1.4 Uporabljeni teoretični pristopi in koncepti (oblikovanje raziskovalnega modela)

Oblikovanje nacionalnih dokumentov črpanja evropskih sredstev je proces, v katerega so na različnih ravneh (nacionalna, subnacionalna) vpeti različni javnopolitični igralci. V nadaljevanju bom predstavil pristope in koncepte, s katerimi bom s teoretskega vidika osvetlil to področje, omejil pa se bom le na tiste, ki mi bodo v pomoč v empiričnem delu diplomske naloge.

Z začetkom evropskih povezovalnih procesov v začetku 50. let prejšnjega stoletja se je pojavil nov izziv klasičnim teorijam mednarodnih odnosov, ki so vedno hitrejšo erodiranje suverenosti nacionalnih držav v okviru novih evropskih institucij vedno težje uvrščale v svoje

paradigmatske okvire. V tem obdobju je bila pozornost usmerjena predvsem v razumevanje velikih ustavnih odločitev kot razpoznavnih znakov evropskega povezovalnega procesa (Nugent, 2003: 463), kar se je kazalo v dveh velikih, nasprotujočih si pristopih – neofunkcionalizmu in intergovernmentalizmu oz. medvladnim pristopom – s katerima so pojasnjevali dinamiko integracijskih procesov.

Neofunkcionalizem³ temelji na t. i. učinku prelitja (spillover effect), kar pomeni, da integracija na enem področju prinaša povezovanje tudi na drugih področjih (Nugent, 2003: 479). Medvladni pristop⁴ je državocentričen in še vedno prepozna nacionalne države in vlade kot »primarne igralce v razvoju evropskih integracij« (Rosamond, 2000: 130), nadnacionalnim institucijam in nevladnim igralcem ne pripisuje velike vloge (Nugent, 2003: 482).

Morawcsik kot utemeljitelj liberalnega medvladnega pristopa nacionalne države ne vidi več kot unitarne celote, ampak kot prostor, kjer se pod vplivom različnih nosilcev interesov izoblikujejo nacionalne prioritete (Schimmelfennig, 2004: 78–79). Na ravni EU-države v medvladnih pogajanjih zagovarjajo ta stališča, njihova uspešnost pa je odvisna od relativne moči posamezne države, ki prenos suverenosti sprejemajo le na področjih, ki ne terjajo večjih prilagajanj (Rosamond, 2000: 137–138).

Skupna kritika teh pristopov je, da preveč pozornosti namenjajo velikim, zgodovinskim odločitvam in so zato preveč splošne in nezadostne v svojem pojasnjevanju (Nugent, 2003: 486), procese znotraj EU pa reducirajo le na dvonivojsko igro med nadnacionalno in nacionalno ravni (Rosamond, 2000: 147). Zato so vedno »večji pomen v kontekstu preučevanja evropskih povezovalnih procesov začeli dobivati teoretski pristopi srednjega ranga, predvsem za razumevanje evropskega javnopolitičnega procesa« (Lajh, 2005: 34), omrežni pristopi in novi institucionalizem.

Za raziskovanje oblikovanja prioritet črpanja evropskih sredstev je koristno povezati te pristope in koncepte v nek smiselni model, ki jasno identificira močne in šibke strani posameznega pristopa. Veliko takih modelov je moč zaslediti v literaturi⁵, za potrebe

³ Začetnik je Ernst Haas s knjigo *The Uniting of Europe* (1958), vidnejši predstavniki pa so še Leon Lindberg, Sandholtz, Zysman, Schmitter. Neofunkcionalizem izhaja iz tradicije pluralizma, ki politiko razume kot tekmovalno med različnimi interesnimi skupinami, ki poskušajo vplivati na policy proces (Rosamond, 2000: 55). Od klasičnega funkcionalizma pa se razlikuje po tem, da opusti Mitranyjev model oblikovanja univerzalne, globalne politične skupnosti in se usmeri na proučevanje regionalnega povezovanja (Schmitter, 2004: 57).

⁴ Medvladni pristop se razvije iz realistične teorije mednarodnih odnosov (Hans Morgenthau), njegov glavni predstavnik in utemeljitelj je Stanley Hoffmann. V 90. letih prejšnjega stoletja se razvije zelo pomembna revidirana različica liberalnega medvladnega pristopa, ki ga je osnoval Andrew Moravcsik.

⁵ Glej Jeremy Richardson v Rosamond (2000: 112–113), Simon Bulmer v Lajh (2004: 32).

diplomske naloge pa se mi zdi najbolj primeren model Johna Petersona (Rosamond, 2000: 111–112), ki evropski javnopolitični sistem razdeli na tri ravni in za vsako raven identificira koncepte in pristope, ki najboljše opišejo odločitve na posamezni ravni:

- nadsistemska raven, kjer se sprejemajo velike, zgodovinske odločitve (makro teorije: (liberalni) medvladni pristop, neofunkcionalizem);
- sistemska raven, kjer gre predvsem za določanje politik (policy-setting) – novi institucionalizem, liberalni medvladni pristop;
- mezoraven, kjer se javne politike oblikujejo in izvajajo in je najprimernejši pristop analiza javnopolitičnih omrežij.

Čeprav se bom v svoji diplomski nalogi osredotočil predvsem na odnos med subnacionalno in nacionalno ravno pri določanju prioritete črpanja oz. na mezoraven, pa ne smem zanemariti vloge EU oz. nadnacionalne ravni, ki v obliki finančne perspektive postavlja finančne okvire črpanja, s številnimi dokumenti pa vnaprej določa tudi skupne vsebinske smernice za kohezijsko politiko (npr. Strateške smernice skupnosti za kohezijo, prenovljena Lizbonska strategija ...), ki jih morajo v svoje programske dokumente ustrezno zajeti države članice. Pri analizi sistemske ravni mi bo pri interpretaciji dejstev v pomoč teorija liberalnega medvladnega pristopa, saj najbolje opiše dinamiko medvladnega pogajanja, ki se dogaja tako pri sprejemanju strateških dokumentov, ki določajo evropske smernice za kohezijo, kot pri potrditvi nacionalnih dokumentov, ki urejajo črpanje. Slednji so v skladu s splošnimi smernicami EU, vendar zajemajo tudi specifične razvojne cilje in prioritete države glede tega, kam se bo usmerjalo kohezijska sredstva. O tem se dogovorijo nedržavni in državni igralci v procesu partnerstva, ta stališča pa pred Evropsko komisijo, ki potrjuje Nacionalni referenčni okvir, zagovarja nacionalna država.

Na področju raziskovanja mezoravni si bom pomagal s policy analizo⁶. Zaradi lažjega razumevanja procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik se je na področju policy analize oblikovalo več idealnih modelov, ki poenostavljeno prikazujejo zapletene procese odločanja (Fink-Hafner, 2002: 17). Za potrebe diplomske naloge se mi zdi najbolj primeren procesualni model, ki deli proces oblikovanja in izvajanja javnih politik na pet časovno in vsebinsko ločenih faz in jih Fink-Hafnerjeva (2002: 17) definira kot:

- fazo identifikacije javnopolitičnega problema,
- fazo oblikovanja alternativnih rešitev družbenega problema,

⁶ Fink-Hafnerjeva (2002: 11–12) povzema Lasswellovo opredelitev policy analize: a) policy analiza je usmerjena v reševanje družbenih problemov; b) predmet preučevanja je oblikovanje in izvajanje javnih politik; c) metode proučevanja: kvantitativne in kvalitativne z nujnostjo multimetodskega pristopa; č) policy analiza ni vrednostno nevtralna; d) policy analitiki morajo upoštevati znanja vseh znanstvenih disciplin, ki lahko prispevajo k reševanju družbenih problemov.

- fazo uzakonitve oz. legalizacije izbrane javnopolitične odločitve,
- fazo izvajanja (implementacije) izbrane javne politike,
- fazo ovrednotenja (evalvacije) javne politike.

V diplomski nalogi se pri oblikovanju nacionalnih prioritet črpanja srečujem s fazo oblikovanja alternativnih rešitev družbenega problema, hkrati pa gre pri tem za fazo implementacije skupne evropske kohezijske politike; zaradi »narave mnogonivojske ureditve EU prihaja do pojava t. i. implementacijske verige« (Lajh, 2006: 100).

Gre za medsebojno prepletanje različnih faz, javnopolitičnih igralcev in ravni, zato v svojo analizo vključujem pristop javnopolitičnih omrežij (JPO)⁷, ki so po mnenju Fink-Hafnerjeve (1998: 817) »uporaben koncept za raziskovanje razmerij med javnopolitičnimi igralci« in jih uvršča na področje policy analize (Fink-Hafner, 2002: 16). Javnopolitična omrežja se lahko uporabljajo kot metafora, oblika interesne intermediacije, analitično orodje ali kot nova oblika vladavine/vladanja (Börzel, 1997: 1). V diplomski nalogi bom javnopolitična omrežja uporabljal kot mezokoncept za opis nove oblike vladavine: mnogonivojske oziroma omrežne vladavine⁸. Le-ta je po mnenju številnih avtorjev⁹ najbolj primerna za pojasnjevanje oblikovanja in izvajanja kohezijske politike EU, kjer veliko moč in vpliv dobijo zlasti subnacionalni igralci, saj zagotavljajo potrebne informacije za ustrezno programiranje kohezijske politike, hkrati pa igrajo pomembno vlogo tako pri procesu črpanja sredstev kot tudi pri poznejši fazi evalvacije.

Zaradi mnogonivojske vladavine EU na nacionalni ravni javnopolitične igralce ne moremo več deliti na klasičen način¹⁰. V procesu partnerstva pri sooblikovanju dokumentov na nacionalni ravni s civilnodružbenimi igralci (npr. nevladne organizacije) sodelujejo mnogi

⁷ Policy oz. javnopolitična omrežja se največkrat opredeljujejo kot »vrsta relativno stabilnih odnosov med različnimi medsebojno povezanimi igralci, ki si pri zasledovanju skupnih interesov izmenjujejo vire, saj se zavedajo, da je sodelovanje najboljši način za doseg zastavljenih ciljev pri oblikovanju javnih politik« (Börzel, 1997: 1).

⁸ Nugent (2003: 473–474) izpostavlja tri bistvene lastnosti mnogonivojske vladavine na ravni EU:

- pristojnosti za oblikovanje in izvajanje JP se iz nacionalnih vlad prenesejo tudi na igralce in institucije na drugih ravneh (nacionalna, subnacionalna raven),
- zaradi narave sprejemanja odločitve na ravni EU nacionalne države izgubijo del svoje suverenosti,
- med vsemi ravnmi odločanja obstaja velika povezanost, vendar nobena raven ne prevladuje.

⁹ Glej Peters, 2004: 126 in Nugent, 2003: 474.

¹⁰ V literaturi se največkrat uporablja klasična delitev na državne in civilnodružbene igralce. Pogosto uporabljena je členitev Leslia Pala (1987: 107–115), ki med državne igralce uvršča: ustanove zakonodajne (parlament in politične stranke v njem), izvršilne (ministrstva, vlada) in sodne veje oblasti, državno upravo, regulatorne organizacije, krovne korporacije in svetovalne agencije. Med civilnodružbene igralce pa uvršča interesne skupine (društva, poklicna združenja, neparlamentarne politične stranke), informacijski sektor (raziskovalci, strokovnjaki, mediji) in državljane.

igralci, ki so po osnovni delitvi državni igralci (npr. Gospodarska zbornica Slovenije, Regionalne razvojne agencije, občine ...), vendar so le partnerji, ki z vladnimi igralci sooblikujejo dokumente, povezane s črpanjem kohezijskih sredstev. Čeprav so po klasični delitvi to državni igralci, pa v tem kontekstu niso zadolženi za pripravo osnutkov dokumentov, za njihovo potrjevanje in pogajanje z Evropsko komisijo (v nadaljevanju: EK). Njihova vloga je formalno izenačena z ostalimi civilnodružbenimi igralci in v procesu partnerstva zgolj podajajo svoje predloge glede dokumentov¹¹.

2. Kohezijska politika EU

V tem poglavju bom skušal orisati zgodovinski razvoj evropske kohezijske politike, inštrumente, prek katerih se izvaja, in prikazati njeno vlogo in pomen v sedemindvajsetih državah EU. Kohezijska politika EU¹² je izredno pomembna javna politika EU, prek katere se skuša zagotoviti uravnotežen in skladen razvoj EU kot celote ter zmanjšanje ekonomskih, razvojnih in socialnih razlik med deli Skupnosti. Evropska unija je v svetovnem merilu vsekakor prostor z enim največjih gospodarskih potencialov, vendar pa ni enovita skupnost držav, prej nasprotno – velike razlike se pojavljajo že na ravni razvitosti posameznih držav članic, zato so razlike med posameznimi regijami še toliko bolj očitne. Kohezijska politika po veliki širitvi EU leta 2004, vstopu Romunije in Bolgarije leta 2007 in nadaljnjem širjenju na področje zahodnega Balkana in Turčije postaja vedno bolj pomembna. Centralno vlogo dobiva tudi v luči prenovljene Lizbonske strategije pri ustvarjanju svetovno konkurenčnega in na znanju temelječega EU.

2.1 Zgodovina nastanka in razvoja evropske kohezijske politike

Na ravni Skupnosti se obrisi kohezijske politike prvič pojavijo v Rimski pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti leta 1957. Kot načela delovanja Skupnosti so izpostavljeni zlasti skladen razvoj gospodarskih dejavnosti, stabilnost, višanje življenjske

¹¹ V diplomski nalogi bom izraz 'vladni igralci' uporabljal za državne igralce, ki vodijo pripravo predlogov dokumentov in so zadolženi tudi za njihovo usklajevanje z Evropsko komisijo. Ostale državne in civilnodružbene igralce, ki sodelujejo v procesu oblikovanja dokumentov, bom poimenoval 'partnerji'. Pri opredelitvi vladnih igralcev bom sledil navedbi NSRO, ki kot organe, ki so predlagali vsebinske smernice, navaja: ministrstvo za gospodarstvo, ministrstvo za okolje in prostor, ministrstvo za šolstvo in šport, ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ministrstvo za kulturo, ministrstvo za finance, Urad Vlade RS za makroekonomsko politiko in razvoj, Službo Vlade RS za razvoj in Urad predsednika Vlade RS.

¹² V praksi se poleg izraza kohezijska politika EU pojavljata tudi izraza strukturna in regionalna politika EU. Pomen teh izrazov je identičen, saj opisujeta isto javno politiko EU z istimi cilji. V preteklosti so se v različnih obdobjih različno uporabljali ti izrazi, vendar Mrak (2004: 29) ugotavlja, da so se danes avtorji večinoma poenotili v izrazu kohezijska politika. Ta izraz bom v diplomskem delu uporabljal tudi sam.

ravni in tesnejši odnosi med državami. V skladu z določbami pogodbe o Evropski gospodarski skupnosti sta bila leta 1958 ustanovljena Evropski socialni sklad (v nadaljevanju: ESS) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (v nadaljevanju: EKUJS) ter tudi Evropska investicijska banka.

Leta 1975 se ustanovi Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR), kar pripomore k nadaljnji krepitvi vloge kohezijske politike v Skupnosti in pomeni pomembno zavezo k zmanjševanju razlik med njenimi deli. Sodobno kohezijsko politiko začne uveljavitev Enotne evropske listine (1986/87)¹³ in prvi Delorjev paket reform evropskih skladov, ki v finančni perspektivi 1989–1993 podvoji sredstva, namenjena evropskim skladom, na 64 milijard ECU oz. 26,8 % proračuna skupnosti (Moussis, 2000: 153). Tako je Skupnost lažje pripravila nove, slabše razvite članice (Grčijo, Španijo, Portugalsko, Irsko) na uvedbo skupnega evropskega trga in krepitev monetarne unije. Naslednji pomemben korak je sprejetje pogodbe o EU, ki utrditev ekonomske in socialne kohezije, vsesplošno skladen razvoj in zmanjšanje neskladja med stopnjami razvitosti različnih regij navede kot enega od svojih bistvenih ciljev poleg ekonomske in monetarne unije ter skupnega trga. V skladu s temi zavezami in predvsem kot pomoč najslabše razvitim članicam Skupnosti je bil leta 1993 ustanovljen Finančni inštrument za usmerjanje ribištva (FIUR), leto pozneje pa zlasti kot pomoč najšibkejšim članicam pri doseganju konvergenčnih ciljev še Kohezijski sklad.

V Edinburgu je bil leta 1992 vrh Evropskega sveta, kjer so razpravljali o novi finančni perspektivi za obdobje 1994–1999. Glede strukturnih skladov je bil sprejet predlog Evropske komisije (v nadaljevanju: EK), t. i. Delorjev paket-2, ki podvoji sredstva za strukturne sklade na 140 milijard ECU oz. 36,1 % proračuna skupnosti (Petzold idr., 2000: 24). Skupaj z odločitvijo o povečanju sredstev so bili uvedeni tudi nekateri ukrepi, ki naj bi pripomogli k večji učinkovitosti, primernejši porazdelitvi in boljšemu upravljanju z njimi (Mrak, 2004: 31). Na evropskem vrhu v Berlinu leta 1999 je bila sprejeta Agenda 2000 s smernicami za kohezijsko politiko za obdobje 2000–2006. Z zmanjšanjem števila ciljev (s 7 na 3) in z večjo regionalno koncentracijo sredstev se poskuša doseči večja učinkovitost kohezijske politike, istočasno pa se ohrani tudi višina sredstev, namenjenih kohezijski politiki (Wallace & Wallace, 2005: 222–223). Oblikujejo se tudi inštrumenti predpristopne pomoči za države kandidatke (ISPA, SAPARD, PHARE) in določi se višina sredstev, ki bo po vstopu pripadla novim članicam (Moussis, 2000: 154).

¹³ V pogodbo o EGS se vnesejo členi 130a–130e (zdaj členi 158–162 PES), ki govorijo o krepitvi ekonomske in socialne kohezije in zmanjšanju neskladij med različnimi regijami.

V finančnem obdobju 2007–2013 bo kohezijska politika igrala izjemno pomembno vlogo, saj naj bi pomembno prispevala k integraciji novih članic v EU in k zmanjšanju razlik med državami članicami, ki še nikoli niso bile tako velike. Hkrati naj bi bila kohezijska politika eden od ključnih inštrumentov za doseganje zastavljenih ciljev prenovljene Lizbonske strategije po novih delovnih mestih in rasti.

2.2 Izvajanje evropske kohezijske politike

Kohezijska politika EU temelji na »finančni solidarnosti med državami, njen osnovni cilj pa je zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v Skupnosti« (Mrak, 2004: 34). Za izvajanje kohezijske politike je namenjenega več kot 1/3 evropskega proračuna oz. 308 milijard €, saj so vse države zainteresirane za enakomeren razvoj skupnosti. Države z razvojnim zaostankom lažje dohitevajo najrazvitejše države Skupnosti, bogate države pa s tem pridobivajo trg in investicijske priložnosti za svoja podjetja. Le v enakomerno razvitem EU lahko pričakujemo zadovoljivo delovanje notranjega trga in monetarne unije ter razvoj v smeri vedno večje politične integracije.

EU je razvil številne inštrumente za izvajanje kohezijske politike (prirejeno po Mrak, 2004: 34- 35):

- strukturni skladi, kohezijski sklad, kmetijski sklad za razvoj podeželja, sklad za ribištvo, predpristopna pomoč, pobude skupnosti in inovativne akcije, tehnična pomoč – značilnost teh ukrepov je, da delujejo po načelu solidarnosti in državam oz. regijam dodeljujejo nepovratna sredstva;
- Evropska investicijska banka, drugi finančni inštrumenti (npr. Evropski investicijski sklad) – državam oz. regijam nudijo pomoč v obliki ugodnih posojil ali pa neposrednega investiranja v projekte, ki so v skladu s cilji EU.

V nadaljevanju podrobneje opisujem le delovanje strukturnih skladov, pri tem pa se osredotočim na ESRR, saj ostali inštrumenti kohezijske politike niso neposredno povezani z mojo diplomsko nalogo.

2.2.1 Strukturni skladi

Strukturni skladi so najpomembnejši inštrument kohezijske politike EU, ki zagotavljajo sredstva za programe in dejavnosti, katerih namen je spodbujanje usklajenega, uravnoteženega in trajnostnega razvoja EU – strukturnim skladom je namenjenih kar 75 % sredstev kohezijske politike.

Strukturni skladi so opredeljeni že v pogodbeni osnovi Skupnosti, in sicer 159. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti med strukturne sklade uvršča: EKUJS, ESS in ESRR. Svet na predlog Komisije za vsako finančno perspektivo opredeli naloge, prednostne cilje in organizacijo strukturnih skladov. V novi finančni perspektivi 2007–2013 delovanje strukturnih skladov opredeljuje sveženj kohezijskih uredb¹⁴, v katerih sta kot strukturna sklada določena ESRR in ESS. Ukrepi za podporo skladnemu razvoju podeželja so v skladu z uredbo Sveta (ES) 1689/ 2005¹⁵ prešli iz okrilja strukturne politike pod pristojnost skupne kmetijske politike Skupnosti, za njihovo financiranje pa sta bila ustanovljena Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za ribištvo (ESR).

ESRR je bil ustanovljen leta 1975, namenjen pa je »pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Skupnosti, tako da sodeluje pri razvoju in strukturnem prilagajanju razvojno zaostalih regij« (člen 160. PES). Kar polovico vseh sredstev, namenjenih strukturnim skladom, odpade nanj (Mrak, 2004: 39), sklad pa denar namenja za delovanje na naslednjih ključnih področjih (Moussis, 2000: 161):

- investicije v izboljšanje produktivnosti, ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest,
- investicije v infrastrukturo za gospodarski razvoj (transevropska omrežja, transport, telekomunikacije, energetika) in varstvo okolja,
- razvoj notranjih regionalnih potencialov s podporo malim in srednjim podjetjem (razvoj, raziskave, pomoč pri investicijah ...),
- spodbujanje raziskav in tehnološkega razvoja,
- investicije v izobraževanje in zdravstvene ustanove,
- spodbujanje razvoja obmejnih regij ...

¹⁴ Kohezijskih uredb je šest in urejajo delovanje posameznih skladov. Za mojo diplomsko nalogo so najpomembnejše naslednje kohezijske uredbe:

- **Uredba (ES) št. 1083/ 2006 Sveta EU o splošnih določbah glede ESRR, ESS, Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/ 1999**, sprejeta dne 11. julija 2006, v veljavo stopi 1. avgusta 2006, uporablja se s 1. januarjem 2007. **Od tu dalje: Splošna uredba o upravljanju s strukturnimi skladi.**
- **Uredba (ES) št. 1080/ 2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/ 1999**, sprejeta 5. julija 2006, v veljavo stopi 1. avgusta 2006, uporablja se s 1. januarjem 2007. **V nadaljevanju: Uredba o ESRR.**

Od tu dalje bom sklop vseh šestih uredb imenoval »paket kohezijskih uredb«. Dostopne so na: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML> (30. oktober 2007).

¹⁵ *Uredba sveta (ES) št. 1698/ 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja*, sprejeta dne 20. septembra 2005, veljavna od 22. oktobra 2005, uporablja se od 1. januarja 2007.

2.3 Novosti, ki jih na področju kohezijske politike prinaša nova finančna perspektiva

Decembra 2005 je Evropski svet potrdil novo Finančno perspektivo¹⁶ (v nadaljevanju: nov FP), ki pomeni dogovor o finančnih prioritetah za obdobje od januarja 2007 do decembra 2013. S finančnimi perspektivami EU skrbi za kontinuiranost, skladnost in predvidljivost javnofinančnih izdatkov, kar zagotavlja tudi jasnost in usmerjenost javnih politik EU ter vnaprej znane finančne obveznosti držav članic. V FP so torej določeni indikativni zneski javnih izdatkov za posamezne javne politike, kar pomeni tudi strateške opredelitve politike EU. Na področju kohezijske politike FP podpira in sledi smernicam *Prenovljene Lizbonske strategije*¹⁷, *Göteborgske strategije*¹⁸ in *Strateških smernic skupnosti za kohezijo (2006/702 EC)*¹⁹. Predsednik Evropske komisije Barroso na spletni strani (Growth and Jobs, n. d.) poudarja, da je »cilj EU ustvarjati več in boljša delovna mesta, v bolj dinamični, inovativni in privlačni Evropi«, pri tem je vloga evropske kohezijske politike zelo pomembna.

2.3.1 Razporeditev finančnih sredstev

Nov FP za kohezijsko politiko predvideva 308 milijonov €, uresničevanje zavez prenovljene Lizbonske strategije pa se bo dosegalo prek treh ciljev: konvergence, regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja ter teritorialnega sodelovanja. Iz Tabele 2.3.1.1 je razvidno, kako so sredstva, namenjena kohezijski politiki, razporejena znotraj obdobja finančne perspektive.

Tabela 2.3.1.1: Pregled sredstev, namenjenih kohezijski politiki v novem FP po letih.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
42,840	43,288	43,820	43,801	43,995	44,634	45,241

Vir: FP 2007–2013.

¹⁶ *Finančna perspektiva 2007–2013*, na predlog EK jo je 16. decembra 2005 v Bruslju sprejel Evropski svet (naprej: ES), 4. aprila 2006 pa jo je potrdil še Evropski parlament. V veljavo stopi 1. januarja 2007. Dostopno na <http://www.epp-ed.eu/Press/pdoc05/051216conclusion-financial-persp.pdf> (30. oktober 2007).

¹⁷ *Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Program*, Komunike EK potrdi Evropski Svet na svojem spomladanskem zasedanju v Bruslju leta 2005, prenovljeno Lizbonsko strategijo pa EK sprejme na svoji seji dne 20. junija 2005. Dostopno na http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_330_en.pdf (30. oktober 2007). Od tu dalje: Prenovljena Lizbonska strategija ali Integrirane smernice za rast in delovna mesta.

¹⁸ Göteborgska strategija, sprejeta 15. in 16. junija 2001 na sestanku Evropskega sveta. Dostopno na http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/goteborg_concl_en.pdf. Od tu dalje: Göteborgska strategija.

¹⁹ *Community Strategic Guidelines on Cohesion*, predlog EK poda 6. julija 2005, strategijo pa Svet EU sprejme 6. oktobra 2006. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021en00110032.pdf. Od tu dalje: Strateške smernice EU za kohezijo.

Zelo pomembno načelo, ki mu pri upravljanju s strukturnimi skladi želi slediti EK, je koncentracija sredstev, saj le tako lahko dosežemo želeni multiplikativni učinek. Iz tega razloga in tudi zaradi poenostavitve delovanja FP predvideva le dva strukturna sklada in kohezijski sklad, število ciljev pa je omejeno na tri. V Tabeli 2.3.1.2 so prikazani trije cilji kohezijske politike za obdobje od 2007–2013, zraven pa so dodani tudi skladi, ki bodo podpirali njihovo uresničevanje, in za ta namen dodeljena sredstva.

Tabela 2.3.1.2: *Cilji kohezijske politike.*

CILJ	SKLADI, KI PODPIRAJO	CILJ	PREDVIDENA KOLIČINA SREDSTEV
Konvergenca	ESRR, ESS, sklad	Kohezijski	251,3 milijarde € (82 %)
Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	ESRR, ESS		48,8 milijarde € (16 %)
Teritorialno sodelovanje	ESRR		7,5 milijarde € (2 %)

Vir: Lastna zasnova na podlagi FP 2007–2013 in paketa kohezijskih uredb.

Cilj »konvergenca«²⁰ je namenjen pospešitvi razvoja in konvergence najmanj razvitih regij Skupnosti ter predstavlja prednostno nalogo skladov ter kot je razvidno iz Tabele 2.3.1.2, je temu cilju namenjenih glavnina, tj. več kot 82 % vseh kohezijskih sredstev. Kot je navedeno v 3. (2a) členu Splošne uredbe o upravljanju s strukturnimi skladi, se ta cilj dosega predvsem z izboljševanjem pogojev za rast in zaposlovanje – naložbe v fizični in človeški kapital, inovacije, razvijanje družbe znanja, prilagodljivost na gospodarske in socialne spremembe, varovanje okolja in izboljševanje upravne učinkovitosti. FP v 22. in 23. odstavku določa, da so regije, ki so upravičene do sredstev iz cilja »konvergenca«, NUTS-2 regije, v katerih je BDP na prebivalca (merjen v pariteti kupne moči v letu 2002) nižji od 75 % povprečja EU-25. Do sredstev Kohezijskega sklada pa so upravičene države, ki imajo BNP (merjen v obdobju 2001–2003 v paritetah kupne moči) nižji od 90 % BNP EU-25 in ki izpolnjujejo konvergenčna merila.

V diplomski nalogi bom obravnaval le regije ali države, ki v celoti spadajo v cilj »konvergenca«, zato ostalih ciljev ne bom podrobneje opisoval.

²⁰ Temeljno načelo cilja konvergenca je spodbujanje rasti s krepitvijo pogojev in dejavnikov, ki vplivajo na pojav »konvergence« v najmanj razvitih državah članicah in regijah (oz. na zmanjšanje razvojnih razlik med posameznimi državami članicami in njihovimi deli.

Vir: Regional policy – Info regio (n. d.): Kohezija na prelomu 2007.

3. Predstavitev razvojnih dokumentov in njihove vloge pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike

V naslednjem poglavju bom predstavil razvojne dokumente, ki se sprejemajo na evropski in državni ravni ter vplivajo na proces oblikovanje in sprejemanja dokumentov, ki urejajo nacionalni sistem črpanja in njegove prioritete. Na evropski ravni se oblikujejo določene splošne smernice, ki jih morajo pri pripravi nacionalnih dokumentov črpanja kohezijskih sredstev upoštevati države članice. Vsaka država članica pripravi prioritete črpanja glede na specifične nacionalne razmere, težave, pri njihovi identifikaciji pa močno vplivajo nekateri že sprejeti nacionalni strateški dokumenti. Zlasti evropske zahteve in prioritete so za državo članico dane, mora jih spoštovati in vključiti v svoje dokumente. Nacionalni dokumenti, ki posredno ali neposredno vplivajo na oblikovanje dokumentov črpanja in njihove prioritete, se prav tako sprejemajo v skladu z načelom partnerstva. Vendar pa način njihovega sprejemanja in doslednost uresničevanja partnerstva pri tem ni tema diplomskega dela, zato me bodo zanimale zgolj vsebinske in programske prioritete teh dokumentov, ki vplivajo na prioritete dokumentov črpanja. To so vsebinske in programske prioritete, ki so partnerjem v procesu oblikovanja Nacionalnega strateškega referenčnega okvira (v nadaljevanju: NSRO) in pripadajočih Operativnih programov (v nadaljevanju: OP-jev) dane in nanje nimajo vpliva, morajo pa jih upoštevati.

3.1 Evropska raven

Kohezijska sredstva se dodeljujejo na podlagi razvojnih programov, kar pomeni, da je njihovo usmerjanje načrtovano in programirano (Mrak, 2004: 62), s tem pa se dosega tudi celostni pristop k reševanju strukturnih problemov in neravnovesij (Lajh, 2006: 128). V Splošni uredbi o strukturnih skladih je načelo programiranja opredeljeno v 10. členu: »Cilji skladov se uresničujejo v okviru večletnega, večstopenjskega sistema programiranja, ki vključuje opredelitev prednostnih ciljev, financiranje ter sistem upravljanja in nadziranja.« V tem poglavju bom predstavil ključne programske dokumente, ki na ravni EU določajo smernice kohezijske politike za celoten EU.

Evropski svet²¹ je na zasedanju marca 2005 pozval Komisijo, Svet in države članice, naj dajo nov zagon Lizbonski strategiji s preusmeritvijo na rast in zaposlovanje v Evropi. Evropa mora povečati konkurenčnost, gospodarsko rast, produktivnost in okrepiti socialno vzdržnost s poudarkom na znanju, inovacijah in razvoju človeških virov. Evropski svet meni, da je te

²¹ Evropski svet, 23. in 24. marec 2005. Dokument dostopen na: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf (30. oktober 2007).

cilje možno doseči le z mobilizacijo vseh virov skupnosti, zelo pomembna pa je prav kohezijska politika.

Na tej osnovi je EK 20. julija 2005 sprejel Integrirane smernice za rast in delovna mesta za obdobje 2005–2008, na podlagi katerih so države članice pripravile svoje nacionalne programe reform. Prenovljena Lizbonska strategija se osredotoča na dva bistvena cilja, in sicer do leta 2010 doseči²²:

- 3% BDP vlaganja v raziskave in razvoj v članicah EU,
- doseči, da bo stopnja delovno aktivnega prebivalstva v EU presegla 70 %.

Evropa v skladu s prenovljeno Lizbonsko strategijo želi izboljšati mednarodno konkurenčnost in zagotoviti trajnostno rast z zagotavljanjem konkurenčnega okolja za raziskovanje, ki temelji na odličnosti in naložbah v znanje in inovacije. Države članice so na tej podlagi pripravile svoje nacionalne programe reform, ki ustrezajo njihovim specifičnim potrebam in posebnostim ter upoštevajo različne okoliščine in prednostne naloge politike na nacionalni ravni. Slovenija je *Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji*²³ (od tu dalje: PRLS) sprejela oktobra 2005 in vključuje prednostne ukrepe, ki jih bomo v obdobju do leta 2008 izvajali v Sloveniji.

Temeljni dokument, ki določa prioritete EU na področju kohezijske politike, so *Strateške smernice Skupnosti za kohezijo* (od tu dalje: SUSK), ki jih je Svet EU na predlog EK in ob tesnem sodelovanju z državami članicami sprejel na svoji seji dne 21. oktobra 2006. SUSK je usklajen in komplementaren z Integriranimi smernicami za rast in delovna mesta, njegov cilj pa je doseganje harmoničnega, usklajenega in trajnostnega razvoja po celotnem EU. Za obdobje 2007–2013 ima kohezijska politika EU naslednje tri prioritete (2006/702 EC):

- narediti Evropo in njene regije bolj privlačne za investicije in delo,
- izboljšanje znanja in inovativnosti za rast,
- več in boljša delovna mesta.

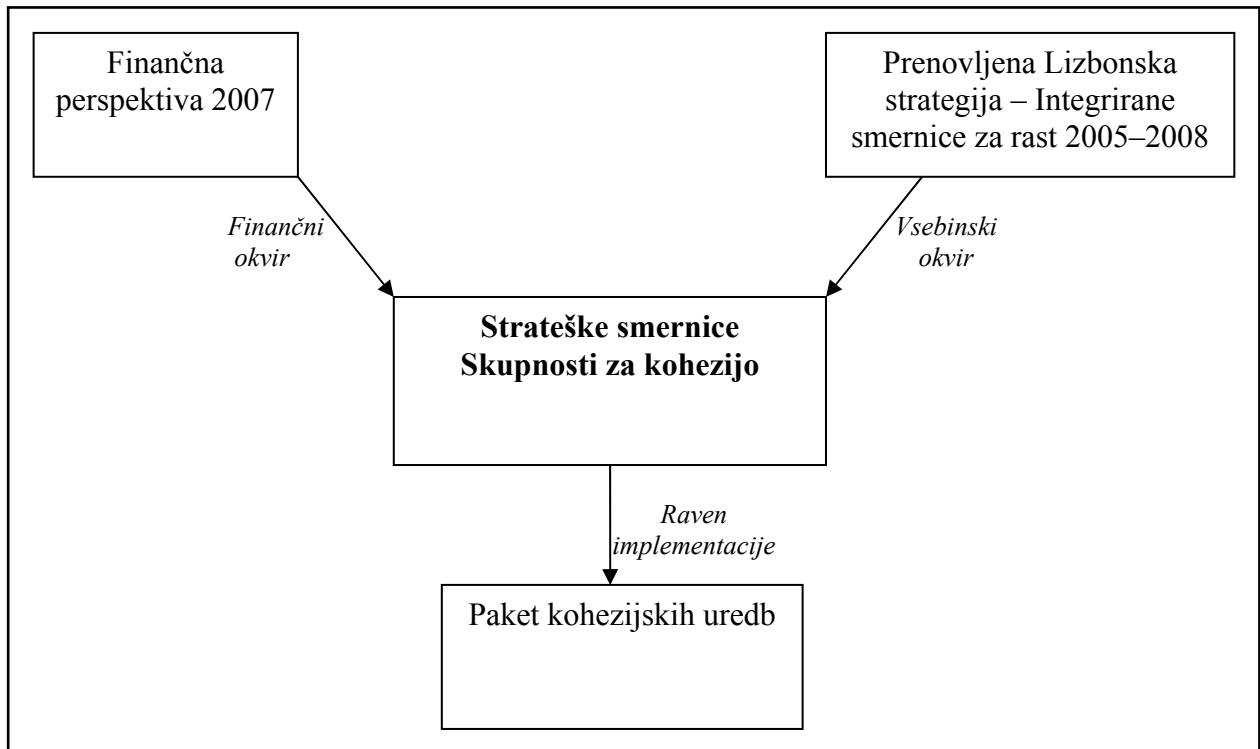
SUSK je strateški dokument, ki na ravni EU določa prioritete kohezijske politike EU, na izvedbeni ravni pa ga dopolnjuje paket Kohezijskih uredb. Na usmeritve, zapisane v SUSK,

²² Vir: European Commission (n. d.): *What is the Lisbon Strategy for Growth and Job*. Dostopno na http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm (6. januar 2007).

²³ *Program reform za izvajanje Lizbonske strategije*, sprejeto na seji Vlade RS dne 28. oktobra 2005. Dostopno na http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/program_reform_izvajanje_lizbonske.pdf (30. oktober 2007).

pa vplivajo zlasti politični dogovori na ravni Evropskega sveta – FP 2007–2013, ki določa finančne okvire za kohezijsko politiko, in prenovljena Lizbonska strategija, ki določa vsebinske smernice. Na podlagi SUSK in Kohezijskih uredb posamezna država članica pripravi NSRO s pripadajočimi operativnimi programi (v nadaljevanju: OP), kar je po uskladitvi z EK podlaga za nacionalno črpanje kohezijskih sredstev (glej Sliko 3.1.1).

Slika 3.1.1: Vpliv različnih dokumentov na ravni EU na oblikovanje smernic kohezijske politike Skupnosti.



3.2 Državna raven

Na postopek programiranja državnih dokumentov, ki določajo nacionalne prioritete črpanja kohezijskih sredstev, vpliva raven EU z izdajo smernic. Hkrati Mrak (2004: 64) ugotavlja, da se razvojni problemi med državami močno razlikujejo, zato so te smernice zgolj indikativnega pomena, z njihovim upoštevanjem pa se doseže »večja stopnja poenotenja in bolj usklajen razvoj idej«.

Za proces oblikovanja državnih dokumentov, ki predstavljajo podlago za črpanje evropskih sredstev, se med Komisijo in državo članico v skladu z 11. členom Splošne uredbe o upravljanju s strukturnimi skladi oblikuje partnerstvo. Vsaka država članica določi nacionalne predpise in prakse za vključevanje najbolj reprezentativnih partnerjev na državni,

regionalni in lokalni ravni ter v gospodarski, socialni, okoljski in drugih sferah (prvi odstavek, 11. člena). Uredba kot partnerje predvideva:

- pristojne regionalne, lokalne, mestne in druge javne organe,
- gospodarske in socialne partnerje,
- druge ustrezne organe, ki predstavljajo civilno družbo, okoljske partnerje, nevladne organizacije in telesa, odgovorna za spodbujanje enakopravnosti med moškimi in ženskami.

Načelo partnerstva je bilo institucionalizirano leta 1988, ponovno potrjeno in razširjeno pa s poznejšima reformama v letih 1993 in 1999 (Lajh, 2005: 132). Tako je leta 1993 razširitev načela partnerstva poleg lokalnih in regionalnih igralcev predvidela vključitev ekonomskih in socialnih partnerjev (Bache, 1998: 86), z reformo iz leta 1999 pa tudi vključitev vseh drugih ustreznih pristojnih igralcev, kot npr. okoljevarstvenih skupin (Sutcliffe 2000 v Lajh 2005: 132).

Za preveritev hipotez je pomembno raziskati, na kakšni stopnji lahko partnerji sooblikujejo nacionalne prioritete črpanja evropski sredstev oz. v kolikšni meri so le-te odraz volje vladnih akterjev in že sprejetih dokumentov na državni in evropski ravni. Na nastajanje in oblikovanje prioritet NSRO s pripadajočimi OP-ji, kar je podlaga za črpanje kohezijskih sredstev, vpliva tudi veliko drugih strateških nacionalnih dokumentov. V tem poglavju me predvsem zanima hierarhija in časovno sosledje sprejemanja državnih razvojnih dokumentov, da bom v nadaljevanju lahko preučil način oblikovanja in sprejemanja nacionalnih prioritet črpanja.

Vlada RS je junija 2005 sprejela *Strategijo razvoja Slovenije*²⁴ (od tu dalje: SRS), ki pomeni konceptualni odgovor države na povsem spremenjen institucionalni in razvojni okvir, v katerem se je znašla Slovenija z vstopom v EU. V ospredju SRS je celovita blaginja prebivalstva, zato se dokument ne osredotoči samo na gospodarska vprašanja, temveč vključuje socialna, okoljska, politična, pravna ter kulturna razmerja. SRS dopolnjuje *Strategija prostorskega razvoja Slovenije*²⁵, ki je pomembna za upravljanje s prostorom in za načrtovanje umeščanja osrednjih razvojnih projektov v prostor.

²⁴ *Strategija razvoja Slovenije*, ki jo je sprejela Vlada RS 23. junija 2005. Dostopno na <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/StrategijarazvojaSlovenije.pdf> (30. oktober 2007). Od tu dalje: SRS.

²⁵ *Strategija prostorskega razvoja Slovenije (U.l. št. 76/2004)*, sprejeta na seji DZ RS dne 18. junija 2004, velja od 20. julija 2004 dalje. Dostopno na http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/drugo/sprs_slo.pdf (10. marec 2007).

Za izvedbo SRS in *Strategije prostorskega razvoja Slovenije* je v procesu priprave *Državni razvojni program*²⁶ (v nadaljevanju: DRP), ki je instrument za »pretvorbo« strateških usmeritev SRS v konkretne in s proračunskimi možnostmi skladne razvojnoinvesticijske programe in projekte. »DRP bo predstavljal načrtovanje celotne nacionalne razvojne politike države, hkrati pa bo z njim nastala zelo solidna osnova za pripravo Nacionalnega strateškega referenčnega okvira (NSRO) in Operativnih programov (OP-jev) za izvajanje kohezijske politike EU v Sloveniji v obdobju 2007–2013.«²⁷ Del DRP sestavlja *Nacionalni strateški referenčni okvir*²⁸, ki predstavlja poglobitev DRP na področju kohezijske politike EU in bo skupaj z *Operativnimi programi*²⁹ po uskladitvi in potrditvi s strani EK podlaga za črpanje kohezijskih sredstev.

Na oblikovanje prioritet in programskih usmeritev, predstavljenih v NSRO in OP-jih, pa vplivajo še trije medsebojno povezani dokumenti: *Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji*³⁰ (od tu dalje: OGSR), PRLS, *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023*³¹ (od tu dalje: RNRP).

Neposredno po sprejetju SRS je vlada imenovala Odbor za reforme – delovno skupino strokovnjakov z univerz, iz gospodarstva in državne uprave – z mandatom, da predlaga konkretne ukrepe za njegovo izvedbo na področjih konkurenčnosti, višje gospodarske rasti in zaposlenost. Odbor je oktobra 2005 predstavil *Predlog koncepta ekonomskih in socialnih*

²⁶ Pripravo Državnega razvojnega programa je Slovenija začela leta 2004. Maja 2006 je bil objavljen prvi osnutek, v oktobru 2006 pa še drugi; več informacij o procesu priprave DRP najdete na naslovu: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavni_razvojni_program/predstavitev_drp_2007_2013/ (16. julij 2007).

²⁷ Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2006): *Državni razvojni program*. Dostopno na <http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1182> (10. marec 2007).

²⁸ *Nacionalni strateški referenčni okvir*, Vlada RS ga je sprejela 16. februarja 2007 in ga poslala v potrditev EK (potrjeno 18. junija 2007). Dostopno na http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/NSRO-SLOVENIJA-05_12_06.pdf (16. julij 2007).

²⁹ Operativni programi so trije:

- *OP za krepitev regionalnih razvojnih potencialov (OP za ESRR)*, EK potrdil 27. 08. 2007,
- *OP za razvoj človeških virov (OP za ESS)*, 28. 09. 2007 je bila v potrditev EK posredovana zadnja različica,
- *OP za krepitev razvoja okoljske in prometne infrastrukture (kohezijski sklad)*, EK potrdil 27. 08. 2007.

Vlada je OP-je potrdila skupaj s NSRO-jem 16. februarja 2007 in jih poslala v potrditev EK.

Dostopno na

http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/programski_dokumenti_slovenije_2007_2013/ (16. julij 2007)

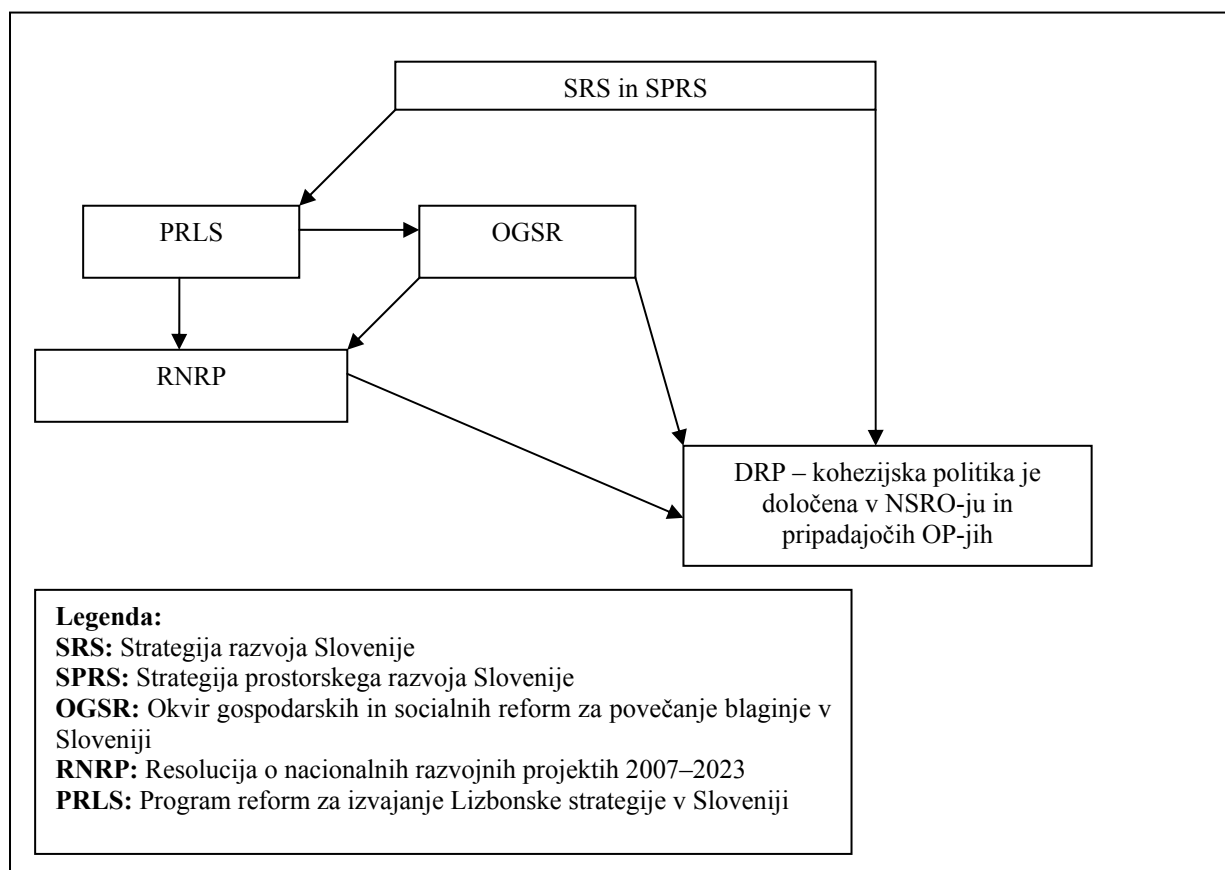
³⁰ *Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji*, dokument sprejela Vlada RS 3. novembra 2005. Dostopno na <http://www.vlada.si/index.php?vie=cnt&gr1=dloVld&gr2=vlaPro> (10. marec 2007).

³¹ *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023*, sprejela Vlada RS 12. oktobra 2006. Dostopno na http://www.slovenijajutri.gov.si/uploads/tx_publicacije/061127_resolucija.pdf (10. marec 2007).

reform za povečanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva, ki ga je v nekoliko spremenjeni in skrčeni obliki vlada sprejela v začetku novembra 2005 (Slovenija jutri, 2007). Ključni za mojo diplomsko nalogo so ukrepi za oblikovanje smernic kohezijske politike od 16. do 19., kjer so kot prednostna usmeritev slovenske kohezijske politike navedeni t. i. veliki razvojni projekti, s katerimi naj bi se dosegal razvojni preboj in čezsektorski vpliv v določeni regiji. Upravičeni naj bi bili tudi do glavnine sredstev kohezijske politike, saj naj bi igrali glavno vlogo pri hitrejši gospodarski rasti in razvoju. Ti projekti so operacionalizirani in določeni v RNRP kot ključni projekti, zato bodo vključeni tudi v NSRO s pripadajočimi OP-ji.

SRS in predlogi Odbora za reforme so predstavljali vsebinsko osnovo za pripravo PRLS, ki ga je država pripravila v skladu s sklepi Sveta EU, sprejetimi marca 2005. V dokumentu, ki je bil predložen Evropski komisiji konec oktobra 2005, se ugotavlja, da je v obdobju tranzicije Slovenija dosegala stabilno gospodarsko rast brez večjih makroekonomskih neravnotežij in z ohranjanjem sorazmerno ugodnih rezultatov na področju socialnega razvoja. Za doseganje razvojnih ciljev Lizbonske strategije pa so potrebne ključne strukturne reforme, s katerimi se bo okrepila konkurenčnost in povečala zaposlenost.

Slika 3.2.1: Vpliv različnih razvojnih dokumentov na oblikovanje DRP in NSRO.



Vidimo, da se tako na evropski kot tudi na državni ravni pojavlja veliko različnih dokumentov, ki urejajo črpanje kohezijskih sredstev – njihovi medsebojni odnosi so predstavljeni na Sliki 3.1.1 in 3.2.1. Ugotavljam, da je celotno področje kohezijske politike zelo obširno, zato je neizvedljivo, da bi preučeval, kako so se oblikovale vse programske in vsebinske smernice v nacionalnih dokumentih, ki urejajo črpanje. Zato se bom v svoji diplomski nalogi osredotočil na področje raziskav in razvoja (v nadaljevanju: R&R), kar bo tudi kriterij za presojanje oz. izbiro posameznih prioritet na evropski in državni ravni.

4. Pregled prioritet na evropski in nacionalni ravni

V poglavju bom vsebinsko, časovno in hierarhično pregledal smernice, ki v različnih dokumentih na evropski in državni ravni vplivajo na sprejetje državnih prioritet črpanja kohezijskih sredstev. Preučil bom, koliko prioritet se dejansko oblikuje že pred začetkom sprejemanja NSRO in OP-jev in partnerji na to nimajo posebnega vpliva.

4.1 Oblikovanje prioritet na evropski ravni

Proces oblikovanja smernic na ravni EU ni predmet obravnave tega dela, zato ga ne bom podrobneje raziskoval. Smernice na evropski ravni so splošne, indikativne in določajo neko generalno usmeritev nacionalnih prioritet. Nacionalni dokumenti, ki so podlaga za črpanje evropskih sredstev, morajo biti usklajeni s temi smernicami. Pred začetkom črpanja mora nacionalne dokumente potrditi EK, ki preveri tudi, kako so evropske smernice v njih upoštevane. V SUSK je področje R&R zajeto v drugi prioriteti »Izboljšanje znanja za inovativnost in rast«, zato bom prioriteto in njene ukrepe podrobneje razdelal:

- povečanje in izboljšanje investicij v raziskave in tehnološki razvoj,
- pospeševanje inovativnosti in spodbujanje podjetništva,
- pospeševati informacijsko družbo za vse,
- izboljšati dostop do financ.

Vlaganje v raziskave in razvoj je pomemben cilj EU za doseganje njegove konkurenčne prednosti v svetu, v nadaljevanju pa bom pogledal, kako je ta usmeritev vplivala na prioritete v slovenskih razvojnih dokumentih, zlasti na področju kohezijske politike.

4.2 Oblikovanje strateških dokumentov in prioritet na nacionalni ravni

SRS je najbolj splošen strateški dokument Slovenije, ki predstavlja neki okvir za druge, bolj operativno naravnane dokumente, ki iz njega izhajajo. Področju raziskav in razvoja je posvečena druga prioriteta »Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za

gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta«. Strategija govori o tem, da je potrebno večje investicije nameniti razvoju človeških virov in inovativnega ter tehnološko naprednega gospodarstva. Temeljni poudarek je na krepitvi sodelovanja med raziskovalnim oziroma akademskim področjem in gospodarstvom.

DRP in PRLS imata enake razvojnoinvesticijske prioritete kot SRS, saj prvi dokument predstavlja njegovo operacionalizacijo, drugi pa usklajuje nacionalne ukrepe s smernicami EU.

PRLS za doseganje ciljev Lizbonske strategije na področju R&R predvideva naslednje ukrepe:

- spodbujanje raziskovalno-razvojne dejavnosti in inovacij,
- spodbujanje razvoja in dostopnosti IKT tehnologije,
- prenova izobraževalnih ustanov, povezava z gospodarstvom in spodbujanje vseživljenjskega učenja.

Ti ukrepi so skladni s prioritetami DRP, ki si za cilj na področju druge razvojnoinvesticijske prioritete postavi povečanje podpore terciarnemu izobraževanju, raziskovalnorazvojni dejavnosti, potrebam gospodarstva in trga dela, s čimer naj bi dosegli globalno konkurenčnost Slovenije. Ključni ukrepi so:

- strokovnjaki in raziskovalci za gospodarstvo, kjer se želi spodbuditi sodelovanje med akademsko sfero in gospodarstvom ter pretok kadrov s študentskimi shemami,
- dosega Barcelonskega cilja (3 % vlaganj v R&R),
- kakovost, konkurenčnost in odzivnost visokega šolstva z ustanavljanjem novih univerz, razvojnoraziskovalnih središč in povezovanja z gospodarstvom,
- spodbujanje vseživljenjskega učenja.

Lahko ugotovimo, da so smernice na področju R&R identične tako na ravni EU kot na nacionalni ravni in da se vsi pomembni javnopolitični igralci strinjajo s tem, da je potrebno dvigniti konkurenčno sposobnost EU v svetu, kar se lahko doseže le z vlaganji v R&R, digitalizacijo in s povezovanjem gospodarstva s področjem izobraževanja in znanosti.

4.2.1 Vpliv OGSR in RNRP na oblikovanje prioritet črpanja

V zgornjih dokumentih lahko govorimo o bolj splošni usmeritvi razvojnih prioritet na področju R&R, konkretni projekti in neposredne smernice za usmerjanje sredstev kohezijske politike pa so zajeti v dveh pomembnih dokumentih: OGSR in RNRP. Kar se tiče prihodnjega določanja prioritet kohezijske politike, je zelo pomembna strateška usmeritev OGSR (ukrepi od 16. do 19.), ki glede financiranja na področju kohezijske politike prednost namenja t. i.

velikim projektom. To so projekti, katerih vrednost presega 50 milijonov €, imajo čezsektorski in čezregionalni vpliv ter se bodo (so)financirali iz sredstev, namenjenih kohezijski politiki. Tako se dosega koncentracija kohezijskih sredstev, projekti pa bistveno lažje dosegajo dodano vrednost in prispevajo h gospodarskemu preboju države.

Na področju vlaganj v R&R so takšne vrste »veliki« projekti, ki se bodo financirali iz sredstev kohezijske politike, mreža logističnih, tehnoloških centrov in poslovnih con ter mreženje nacionalnih izobraževalnih središč za povezovanje področja raziskav z gospodarstvom (glej Tabelo 4.2.1.1).

Tabela 4.2.1.1: Projekti na področju R&R, ki jih RNRP obravnava kot velike in prednostne.

Vrsta projekta	Ocenjena vrednost projekta (v mio. €)	Delež kohezijskih sredstev (v mio. €)
Izgradnja tehnoloških, univerzitetnih, gospodarskih središč v 9 regijah	1200	306
Nacionalna širokopasovna internetna mreža	385	70
Narodna in univerzitetna knjižnica Jožeta Plečnika	90	35
Politehnika Ljubljana	72	50
Univerzitetni klinični center Maribor	51	31

Vir: Lastni izračuni na podlagi podatkov RNRP.

S stališča partnerstva je izredno nenavaden način oblikovanja in izbire »velikih« projektov, ki so zapisani v RNRP. Dokument je pripravila Služba vlade za razvoj, indikativni izbor projektov pa je opravila kar delovna skupina znotraj Odbora za reforme. Tako OGSR kot tudi RNRP nista bila v javni razpravi, tako da sta se nabor projektov in njihova izbira opravila mimo ustaljenih principov partnerstva. V OGSR je poleg tega eksplicitno napisana usmeritev pripravljavcem strateških dokumentov države, da morajo imeti ti projekti jasno prednost pred ostalimi projekti, hkrati pa se mora tudi glavnina kohezijskih sredstev nameniti za njihovo realizacijo (njihova skupna ocenjena vrednost znaša skoraj 24 milijard €, na področju raziskav in razvoja pa skoraj 1,8 milijarde €). Pri tem je delež evropskih sredstev ocenjen na skoraj 1,8 milijarde € (več kot 40 % vseh kohezijskih sredstev), od katerih bo področju R&R namenjenih okoli 450 milijonov €.

4.2.2 Oblikovanje NSRO in pripadajočih OP-jev³²

Država članica v skladu s 27. členom Uredbe o splošnem upravljanju s strukturnimi skladi EK predloži NSRO, iz katerega je razvidno, da je pomoč iz skladov usklajena s SUSK in programskimi dokumenti države članice. Da pa je država upravičena do črpanja evropskih sredstev, mora za vsak sklad izdelati tudi svoj OP. To je pogoj, da EK potrdi dokumente, s čimer lahko država začne črpati evropska sredstva. Torej na oblikovanje prioritet v NSRO in OP na področju R&R vplivajo že predhodno sprejeti dokumenti – tako na državni kot na evropski ravni. Hkrati pa za vse dokumente, ki so povezani s črpanjem evropskih sredstev, velja, da se morajo oblikovati v skladu z načelom partnerstva. Usklajevanje in pripravo dokumentov je vodila Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (v nadaljevanju: SVLR).

Področje R&R pokriva le Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov (v nadaljevanju: OP ESRR), ki določa prioritete delovanja ESRR v naslednji finančni perspektivi. Ker ostali OP-ji ne pokrivajo področja R&R, njihovih prioritet ne bom posebej obravnaval, prioritete OP ESRR pa so v Tabeli 4.2.2.1 podrobneje razdelane.

Tabela 4.2.2.1: Ocena skladnosti prioritet OP ESRR s prioriteto »Izboljšanje znanja za inovativnost in rast« v SUSK.

Prioriteta v OP ESRR	Skladnost z izbrano evropsko prioriteto
Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost	+
Gospodarskorazvojna infrastruktura	+
Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov	-
Razvoj regij	-

Pri prvi prioriteti v okviru OP ESRR gre za spodbujanje razvojnoinvesticijskih dejavnosti v gospodarstvu, ki bodo še posebej usmerjene na področje raziskav in tehnološkega razvoja. Gre za spodbujanje konkurenčnih sposobnosti podjetij in doseganje njihove raziskovalne odličnosti. Druga prioriteta zajema vzpostavitev nosilnih razvojnih središč Slovenije, ki bodo zagotavljala celovito in vrhunsko gospodarsko, raziskovalno, izobraževalno, informacijsko in logistično infrastrukturo ter predvsem njihovo povezanost, ki je nujna za graditev konkurenčnosti. Poleg razvojnologističnih središč je pomembna tudi gradnja nacionalnih širokopasovnih omrežij, ki bodo omogočala dostop do interneta praktično vsem prebivalcem.

³² NSRO s pripadajočimi OP-ji je bil v okviru DRP objavljen v dveh osnutkih (maja in oktobra 2006). EK je zahteval, da se morajo ti dokumenti predložiti samostojno. Kot samostojni dokumenti so bili javno objavljeni 5. decembra 2006, Vlada RS pa jih je sprejela 16. februarja 2007.

Do financiranja iz evropskih sredstev bodo upravičene tudi investicije v izobraževalno-raziskovalno infrastrukturo, zlasti adaptacija in oprema visokošolskih ter raziskovalnih institucij nacionalnega pomena.

5. Vpliv partnerjev na oblikovanje prioritet na področju R&R

Za diplomsko nalogo je poleg povezanosti slovenskih prioritet črpanja s sprejetimi dokumenti na evropski in nacionalni ravni treba tudi ugotoviti, kakšna sta bila vloga in vpliv različnih partnerjev na oblikovanje prioritet OP ESRR – na koncu bom poskusil rezultate posplošiti in ugotoviti, kako uspešna je implementacija načela partnerstva v Sloveniji.

5.1 Način vključevanja partnerjev

V uvodnem delu OP-ja je poseben del, kjer je obrazložen potek sodelovanja s partnerji pred samo objavo in po njej. Pripravo je koordiniral SVLR, ki je prevzel tudi nalogo vzpostavljanja omrežij, informiranja in komuniciranja s partnerji.

Način vzpostavljanja partnerstva je bil objavljen v okviru »Načrta priprave DRP«³³, ki predvideva, da dokument lahko služi kot strokovna podlaga za pripravo NSRO. Partnerji so bili v pripravo dokumentov vključeni že pred njihovo objavo, s čimer so pripravljavci skušali vzpostaviti mrežo sodelovanja, ki je nujna za uspešno pripravo, izvajanje in vrednotenje OP. V Centru Evropa so organizirali širok posvet, ki je vključeval najširši krog partnerjev, in so predstavili pripravo programskih dokumentov. V nadaljevanju so bili takšni posveti organizirani tudi z nevladnimi organizacijami (v nadaljevanju: NVO) in s predstavniki gospodarske in znanstvene sfere. Izvedenih je bilo več srečanj z regionalnimi razvojnimi agencijami (v nadaljevanju: RRA) in občinami, preverjala pa se je zlasti skladnost regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju: RRP) z OP-ji in skušale identificirati nekatere potrebe, zahteve lokalnega okolja. Pomembna je tudi izvedba 4. seje Sveta za trajnostni razvoj, ki je v skladu z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (U. l. 83/2003) najvišje posvetovalno telo vlade, namenjeno dialogu s civilno družbo in socialnimi partnerji. Organiziranih je bilo več posvetov in srečanj s predstavniki vladnih teles, ki so prispevala vsebinsko osnovo in predloge za nastanek OP-jev. Vzpostavljena je bila spletna stran, kjer so bile na voljo tekoče informacije o poteku priprave OP-jev ter kontaktni naslov odgovornega pripravljavca gradiv. Po objavi osnutka so na SVLR nadaljevali podobne dejavnosti kot pred

³³ Načrt priprave Državnega razvojnega programa 2007–2013, sprejeto na seji vlade 23. 06. 2005. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavni_razvojni_program/nacrt_priprave_drp_2007_2013/ (21. marec 2007). V nadaljevanju: Načrt priprave DRP.

tem; s posveti, z okroglimi mizami, s predstavitevami, sestanki ali prek neposrednih stikov (telefon, e-pošta) so želeli vključiti čim širši krog partnerjev.

5.2 Možnosti vpliva partnerjev

Vpliv partnerjev na oblikovanje prioritet črpanja sem poskušal ugotoviti prek analize intervjujev, v pomoč pa so mi bili tudi zapisniki in gradiva, ki opisujejo proces izvajanja partnerstva in so objavljeni na spletni strani SVLR.

Partnerstvo se je po besedah predstavnikov SVLR³⁴ opravljalo enotno, za vse OP-je skupaj, vendar pa partnerji niso bili vključeni v predhodno pripravo dokumentov in izhodišč. To so opravile vladne službe in nekateri zunanji izvajalci (npr. IER, UMAR), to pa je zlasti NVO³⁵ sprejel z neodobravanjem. Tak način oblikovanja OP-jev pa je otežil tudi mojo analizo, saj je bilo po besedah intervjuvancev veliko neformalnega lobiranja neposredno pri odločevalcih, še preden so se javno objavili osnutki OP-jev, kar je v analizo nemogoče zajeti.

Za analizo je problematična tudi nekakšna »dvostranost« sistema partnerstva. Ministrstva in vladne službe skrbijo za predhodno vsebinsko pripravo gradiv in predlogov OP-jev, pri tem pa informacije dobivajo iz lastne mreže institucij in predstavnikov določenega področja, ki ga kot ministrstva pokrivajo. Proces priprave osnutkov in izbire prioritet v predlogih dokumentov je izjemno pomemben, vendar ostaja v »črni škatli« in ga je praktično nemogoče analizirati. Partnerstvo se formalno začne odvijati šele po objavi osnutkov OP-jev. Vendar ugotavljam, da so se osnutki zelo malo spreminjali, zlasti igralci z večjo politično, institucionalno ali s finančno močjo so svoje predloge uveljavljali na precej netransparenten način, z lobiranjem, in niso uporabljali formalnih mehanizmov in možnosti za uveljavljanje svojih interesov.

NSRO s pripadajočimi OP-ji se je do zahteve EK po ločenem oblikovanju pisal skupaj z DRP. Tudi to dejstvo oteži mojo analizo, saj so se predlogi pred tem nanašali na DRP kot celoto, veliko partnerjev pa je imelo tudi težave z razlikovanjem med temi dokumenti, zato je včasih težko identificirati, ali se posamezen predlog nanaša na DRP ali na NSRO s pripadajočimi OP-ji.

Na področju R&R sem identificiral tri sklope partnerjev:

- NVO,

³⁴ S predstavniki SVLR sem opravil dva intervjuja.

Intervju 1 z g. Josipom Mihalicem, pripravljalcem OP ESRR. **Intervju 2** sem opravil z g. Gorazdom Jenkom, pripravljalcem OP ESSS. Več v dodatku.

³⁵ S predstavniki NVO sem opravil dva intervjuja.

Intervju 3 z ga. Vido Ogorelec Wagner, direktorico Umanotere. **Intervju 4** pa z ga. Živo Kokolj, CNVOS. Več v dodatku.

- partnerji z regionalne in občinske ravni,
- predstavniki gospodarske in izobraževalne sfere.

Kot partnerski posvetovalni organ je v OP RR posebej izpostavljena vloga Sveta za trajnostni razvoj, ki je v skladu s sklepom Vlade RS³⁶ temeljni posvetovalni organ vlade za dialog s civilno družbo in socialnimi partnerji na področju trajnostnega razvoja. Svet daje predloge in mnenja o strateških dokumentih države, spremlja njihovo izvedbo in skrbi za usklajenost trajnostnega razvoja.

V luči prioritet EU je usmeritev k trajnostnemu in sonaravnemu razvoju izjemno pomembna in dobro je, da ima Slovenija partnerski organ, ki vladi svetuje glede trajnostnega razvoja. V realnosti pa je njegova vloga zelo majhna in v intervjujih so ga partnerji poimenovali »slamnati« partner, številni pa zanj sploh še niso slišali. Dejansko je to res zgolj posvetovalno telo, ki sprejema vnaprej pripravljene sklepe, debata pa je ponavadi zelo splošna in na deklarativni ravni. Tudi udeležba članov je ponavadi sila skromna in s težavo dosegajo polovično sklepčnost, seje Sveta pa so ponavadi le dvakrat na leto. Po svoji analizi sem ugotovil, da Svet za trajnostni razvoj nima posebnega vpliva na implementacijo načela partnerstva, pripombe so splošne ter nimajo neposrednega in merljivega vpliva na oblikovanje dokumentov, ki urejajo črpanje evropskih sredstev.

V nadaljevanju ločeno prikazujem prispevke posameznih partnerjev na oblikovanje prioritet črpanja evropskih sredstev na področju R&R.

5.2.1 Vpliv NVO

NVO je sodeloval v procesu oblikovanja prioritet na področju R&R in je tudi podal nekatere predloge. V glavnem se je zavzemal za upoštevanje načela trajnostnega razvoja s poudarkom na okoljski dimenziji – to je postala horizontalna prioriteta, jasno in nedvoumno pa je tudi opredeljeno, da je omenjeno načelo treba upoštevati pri izvajanju sofinanciranih dejavnosti (še posebej upoštevati pri izbiri pogojev in kriterijev), spremljanju, vrednotenju dejavnosti pa tudi sestavi nadzornega odbora. V okviru javne razprave sta precej pozornosti pritegnili tudi področji javnega potniškega prometa, ki je zdaj celovito in neposredno zajeto v okviru razvojne prioritete »Razvoj regij« in področje socialnega podjetništva, ki se bo financiralo znotraj ESS.

³⁶ Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za trajnostni razvoj (U.l. 135/2003), sprejeto na seji vlade dne 29. 12. 2003. Velja od: 31. 12. 2003.

Sklep o spremembi sklepa o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za trajnostni razvoj (U.l. 86/2005), sprejeto na seji vlade dne 24. 03. 2005. Velja od: 28. 03. 2005.

Eden izmed razlogov, da NVO ni bolj aktivno posegel v oblikovanje prioritet na področju R&R, je prav gotovo dejstvo, da obstaja visoka mera konsenza in strinjanja na vseh ravneh o tem, kako pomembno je to področje in s katerimi ukrepi se lahko doseže gospodarski preboj, o čemer sem v diplomski nalogi že pisal. Zelo pomemben pa je tudi vpliv nekaterih dokumentov, ki že vnaprej določajo bistvene prioritete črpanja in celo projekte, ki bodo imeli prednost pri financiranju (več v poglavju 5.3.). V Sloveniji tudi ni veliko NVO-jev, ki bi se aktivno in neposredno ukvarjali s področjem R&R. Ugotavljam, da so tako vladni igralci kot tudi NVO soodgovorni, da implementacija načela partnerstva na tem področju ni bila optimalna.

Vladni igralci³⁷ vsekakor premalo proaktivno delujejo, velikokrat pa so nekateri predstavniki vladnih institucij neuradno podali tudi zelo zanimiv odgovor o tem, da je področje R&R zelo pomembno in da zato odločitve sprejemajo malo bolj »centralizirano«. Večina sredstev iz tega naslova se bo namreč namenila za gradnjo t. i. velikih projektov, ki jih opredeljuje RNRP, odločitve o tem pa so se sprejemale na (naj)višjih nivojih in so bile tudi pripravljavcem dokumentov zgolj posredovane z jasno zahtevo po vključitvi v financiranje iz naslova kohezijske politike (več v poglavjih 4.2.1. in 5.3.) – (Intervju 5 in 7). Kar se tiče NVO, pa se resneje upoštevajo zgolj okoljevarstvene organizacije, ker lahko pomembno vplivajo na izvajanje projekta v procesu izdelave okolijskega poročila, v katerega morajo biti po zakonu vključene (Intervju 8³⁸).

Zato so povsem razumljivi očitki NVO, da se proces partnerstva ni odvijal transparentno in da NVO ni bil zadovoljivo vključen. Pahnjeni so bili zgolj v vlogo »potrjevalcev« dokumentov in niso bili predhodno vključeni v njihovo pripravo. Nujno bi bilo namreč, da partnerji sodelujejo že v času zasnove dokumenta pri določanju bistvenih vsebinskih smernic, ne pa da se zgolj seznanijo z že narejenimi dokumenti, ki so se pripravili znotraj ministrstev in vladnih služb. Poleg tega pa NVO izpostavlja težak dostop do političnih odločevalcev in močne vplive določenih lobijev.

³⁷ Poleg Intervjujev 1 in 2 sem opravil intervjuje z naslednjimi vladnimi igralci:

- **Intervju 5** z mag. Simono Hočevnar, ministrstvo za gospodarstvo.
- **Intervju 6** z Damjanom Kavašom, inštitut za ekonomska raziskovanja in razvoj.
- **Intervju 7** z mag. Hermino Golob, služba vlade za razvoj.

Več v dodatku.

³⁸ **Intervju 8** je bil izveden s predstavniki podjetja OIKOS – z Matjažem Harmelom in Jurijem Kobalom. Več v dodatku.

Po drugi strani pa je iz poročil predhodnega vrednotenja in nekaterih intervjujev v podjetju OIKOS³⁹ razvidno, da NVO ni predlagal praktično nobenih resnih vsebinskih sprememb in pripomb na osnutek OP-ja, ki zadeva področje R&R. Predhodno vrednotenje, ki ga je podjetje OIKOS izvedlo tako za junijski kot tudi decembrski predlog OP-ja, je namenjeno tako preverjanju skladnosti OP-ja z zahtevami EU kot tudi razpravi o smotnosti in uresničljivosti zastavljenih prioritet ter preverjanju inštrumentov za njihovo doseganje (Intervju 8).

V svoji analizi sem ugotovil, da NVO ne pove svojih pripomb in mnenj takrat, ko bi jih bilo možno na ustrezen način upoštevati (Intervju 8). Delavnice, srečanja in posvete pogosto izkoriščajo za problematiziranje lastnega financiranja in za lobiranje za finančna sredstva za lastno delovanje (Intervju 9)⁴⁰, pri čemer pa je resno in tehtno vsebinsko delo potisnjeno v ozadje. NVO je bil zainteresiran, da dobi lastno prioriteto, iz katere bo lahko financiral svoje projekte – in jo je znotraj ESS tudi dobil – želel je več sredstev za svoje delovanje, sistemsko ureditev svojega področja delovanja in institucionalno podporo vlade pri svojem delovanju. Kar se tiče konkretnih predlogov NVO na področju R&R, pa je izpostavil le trajnostni razvoj s poudarkom na sonaravnem razvoju in socialno podjetništvo. To pripombo so pripravljavci gradiv sicer upoštevali, a na splošno lahko rečem, da je v njihovem delovanju manjkal nek celostni, vsebinski pristop, ki bi pomagal vladnim akterjem pri boljši identifikaciji razvojnih vprašanj in pri iskanju ustreznih instrumentov za njihovo rešitev.

Na tem mestu se prav gotovo srečamo s strukturnim problemom slovenskega nevladnega sektorja, ki je v primerjavi s položajem NVO v EU izredno slabo razvit in še vedno temelji na javnem financiranju in prostovoljnem delu. Na formalni ravni še vedno ni podpisan sporazum o sodelovanju med Vlado RS in NVO, ki bi pravnoformalno uredil njihov status in razmerja do vlade in njenih organov ter hkrati uredil način njihovega financiranja in delovanja. Kolarič, Rakar in dr. (2006: 186–187) v svoji raziskavi ugotavljajo, da se Slovenija po deležu zaposlenih v nevladnem sektorju (0,74 %) uvršča na zadnje mesto med evropskimi državami. Če temu dodamo še skoraj 35 % sredstev, ki jih slovenski NVO za svoje delovanje

³⁹ V skladu s 47. in 48. členom Splošne uredbe o delu s strukturnimi skladi je država dolžna izvesti tudi predhodno vrednotenje OP-jev, s katerim se skuša zagotoviti učinkovita poraba sredstev iz evropskih skladov in skladnost nacionalnih dokumentov z evropskimi smernicami. Postopek predhodnega vrednotenja mora izvesti neodvisni, zunanji izvajalec (v Sloveniji je SVLR izbralo podjetje OIKOS). S stališča partnerstva je vloga presojevalca, ki izvaja predhodno vrednotenje, izjemno pomembna. Le-ta prevzame koordinacijo partnerstva in ponuja vsebinsko, organizacijsko pomoč tako vladnim igralcem kot ostalim partnerjem. V sodelovanju s partnerji pripravi priporočila vladnim igralcem glede OP-jev in svetuje, kako bi jih lahko izboljšali in naredili bolj skladne z evropskimi smernicami (Intervju 8).

⁴⁰ **Intervju 9** sem izvedel z Jernejem Stritihom, samostojnim svetovalcem za trajnostni razvoj. Več v dodatku.

prejema od države, se postavlja vprašanje tako njihove kadrovske zmožnosti, da predlagajo resne in vsebinsko tehtne predloge, kot tudi njihove dejanske pripravljenosti. Težko je namreč resno nasprotovati nekomu, ki ti daje več kot tretjino sredstev za tvoje normalno delovanje. Neurejen status NVO v Sloveniji je po moji oceni »izvirni greh« oz. najpomembnejši razlog, ki ovira oblikovanje bolj celostnega pristopa in vse prevečkrat njihovo delovanje zmanjša na vprašanje njihovega financiranja. Zato je pomembno, da se sistemsko uredi vprašanje njihovega financiranja, kar bi pripomoglo k večji profesionalizaciji njihovega delovanja. Le tako bodo sposobne prevzeti težko in zahtevno nalogo sooblikovanja dokumentov črpanja evropskih sredstev in pripravljanja resnih, vsebinsko dovršenih alternativnih predlogov in programov.

Ugotovil sem, da si vladni akterji in NVO svojo vlogo v procesu oblikovanja dokumentov črpanja evropskih sredstev pogosto različno razlagajo. Vladni akterji mislijo, da je dovolj, če osnutke objavljajo prek spletnih strani in da imajo prek telefona in elektronske pošte vsi možnosti podati pripombe na dokumente. NVO pa predvsem meni, da je nujna proaktivnost ministrstev in jasno zavedanje o velikih vsebinskih inputih in pomoči, ki jo NVO lahko nudi pri pripravi dokumentov, izvajanju ter poznejšem vrednotenju izvedenih programov. Poleg tega prihaja do veliko nesporazumov zaradi pomanjkljive komunikacije in partnerskega zavedanja med njimi. Žal ni vzpostavljenega nekega določenega sistema za izmenjavo informacij, kar bi bilo nujno za vzpostavitev zaupanja v odnosu med vlado in NVO. Zato NVO včasih na določeno potezo vladnih igralcev reagira bistveno bolj ostro, kot bi v primeru, če bi bil o tem že vnaprej obveščen in bi bil vzpostavljen neki vzorec zaupanja⁴¹.

5.2.2 Vpliv regionalne in občinske ravni

Pomemben vpliv na oblikovanje prioritet na področju R&R je imel RRA, občine pa so imele na proces oblikovanja dokumentov bolj posreden vpliv – prek predstavnikov v Svetu za trajnostni razvoj in prek predstavnikov v Regionalnih razvojnih svetih.

RRA je zlasti dejavno vplival na oblikovanje prioritete »Razvoj regij« in ukrepov za njeno uresničevanje, boril je se za čim večjo decentralizacijo sredstev in čim večjo avtonomnost pri financiranju projektov znotraj te prioritete (Intervju 10)⁴², vendar ta prioriteta ni tema moje diplomske naloge in vloge RRA na tem področju ne bom posebej izpostavljala.

⁴¹ Kot primer lahko izpostavim dejstvo, da je Slovenija začela pogajanja z EK, še preden je bil zaključen proces celovite presoje vplivov na okolje (v nadaljevanju: CPVO). NVO z okoljevarstvenega področja je reagiral burno in o tem obvestil EK. Šele potem so predstavniki vlade NVO pojasnili, da se bodo vse ugotovitve CPVO upoštevale, ker pa želi Slovenija črpanje začeti čim prej, so pogajanja na določenih področjih že začeli (Intervju 1,2, 3).

⁴² **Intervju 10** je bil izveden z mag. Slavko Zupan, RRA Gorenjske. Več v dodatku.

Na področju R&R je s stališča RRA zlasti pomembna mreža devetih gospodarskih, logističnih središč, ki jih država želi zgraditi v različnih regijah, in ostalih projektov s področja R&R (glej Tabela 4.2.1.1). Ker je RRA-jev v Sloveniji 12 in bi bilo mnenje vseh praktično nemogoče dobiti, sem opravil intervjuje le na RRA Gorenjska. Poleg tega sem ugotovil, da RRA v odnosu do države velikokrat nastopa enotno, zato menim, da se ugotovitve tega intervjuja v kombinaciji z analizo ostalih intervjujev vladnih igralcev lahko do določene mere posplošijo in da iz teh intervjujev lahko sklepam na določen odnos med RRA in državo.

Intervjuvanci na regionalni ravni so zatrdili, da partnerstvo pri oblikovanju dokumentov za črpanje evropskih sredstev ni preveč dobro izvedeno in da se njihovih predlogov ne upošteva dovolj. Formalnega vpliva na vsebinsko pripravo dokumentov pred uradno objavo nimajo. Pri oblikovanju prioritet se jim pogosto dozdeva, da vlada poskuša lastne, že vnaprej pripravljene prioritete prilagoditi evropskim smernicam, namesto da bi delali ravno obratno. Ključne usmeritve in prioritete se sprejemajo na ravni visokih državnih uradnikov, ministrov, največja težava pri vse tem pa je, da se ne upošteva že pripravljenih regionalnih razvojnih programov (v nadaljevanju: RRP) oz. se jim ne pripisuje prevelikega pomena in vrednosti, kar je bilo še posebej izrazito pri pripravljanju RNRP⁴³, ki se je sicer sprejemal na drugačen način kot ostali dokumenti (več v poglavju 5.3.), vendar je to zelo motilo partnerje na regionalni ravni.

Med konkretnimi predlogi na področju R&R, ki se neposredno navezuje na RNRP, se RRA Gorenjska strinja z izgradnjo gospodarskega, tehnološkega in univerzitetnega središča na Gorenjskem, čeprav se RRP Gorenjske ne upošteva popolnoma. Vladnim igralcem so v RRA Gorenjske poleg tega predlagali še vrsto drugih regionalno in nacionalno pomembnih projektov, ki pa so žal izpadli iz financiranja. Najbolj zanimiva sta predlagana projekta izgradnje 4. razvojne osi Škofja Loka–Primorska in razširitev Triglavskega narodnega parka na Goriško. Poleg izgradnje novih gospodarskih središč so želeli izpeljati še celostno obnovo in oživitve starih mestnih jeder ter obnovo fakultete za organizacijske vede, pri gradnji poslovnih in gospodarskih con pa so predlagali, da bi pri njihovi izgradnji upoštevali tudi možnosti za regeneracijo in revitalizacijo starih industrijskih območij.

Veliko predlogov je RRA usklajeno predlagal tudi na OP RR, saj je ugotovil, da je možnost vplivanja tako večja. Na področju R&R je tako uspešno predlagal, da se v okvir dejavnosti, ki bodo deležne sofinanciranja iz ESRR ,vključi tudi:

⁴³ Šele v zaključni fazi sprejemanja RNRP se je na RRA-je obrnil SVR in jih vprašal, ali imajo kakšne izdelane programe glede postavitve gospodarskih središč, ki pa so bila opredeljena že v RRP-jih. Predloge RRA-jev so slabo upoštevali, nanje pa so se ponovno obrnili šele čez kakšnega pol leta, ko so se začele oblikovati projektne skupine, ki bi preverile izvedljivost posameznih zapisanih projektov.

- sama izgradnja visokošolske mreže in središč, kar bo omogočilo sinergijo šolstva, gospodarstva in znanosti,
- nadgradnja in izvajanje fleksibilnih finančnih shem za pomoč malim in srednjim podjetjem (v nadaljevanju: MSP),
- sredstva za sofinanciranje regijskih e-vsebin in portalov,
- izgradnja IKT-omrežij, kjer za to ni komercialnega interesa,
- izgradnja visokošolske infrastrukture naj vključuje tudi visokošolska središča v nastajanju, ki so izjemno pomembna za konkurenčnost regij (ne le že opredeljena središča – Maribor, Ljubljana).

Opozorili so tudi na nejasnosti glede financiranja izgradnje gospodarskih središč, inkubatorjev in poslovnih con, ki se lahko financirajo iz druge in četrte prioritete znotraj OP-ja ESRR.

RRA na splošno ugotavlja, da so predstavniki vladnih institucij izjemno zainteresirani za vsebinske predloge k OP-jem, zlasti ker v njih vidijo kredibilnega sogovornika, večino predlogov pa v osnutke OP-jev tudi vključijo. Težje je glede decentralizacije sredstev za vodenje regionalnih projektov, saj tukaj vlada še precejšna mera nezaupanja zlasti SVLR-ja do RRA-jev, zato velikokrat sredstva in izvajanje določenih regijskih projektov prenesejo na ministrstva in ne na RRA-je. Še večji problem partnerskega dogovarjanja pa predstavlja ugotovitev, da je najbolj pomembno neformalno lobiranje že pred formalnimi javnimi predstavitvami osnutkov OP. Sam potek priprave je dostikrat nejasen, nepredvidljiv in nedorečen, zato si s predlogi na javnih predstavitvah ponavadi že prepozen in jih moraš podati že prej, po neformalnih kanalih. Te ugotovitve kažejo na nedorečenost sistema oblikovanja dokumentov, kar povzroča nezaupanje in nesigurnost pri odnosu med vladnimi igralci in partnerji – zato slednji poskušajo vplivati na odločevalce tudi z lobiranjem po drugih, neformalnih kanalih.

Pri analiziranju položaja RRA in njegovega vpliva na oblikovanje prioritet črpanja sem odkril, da so izredno kompetenten, pomemben, organiziran in povezan partner, ki v odnosu do države pogosto nastopa dokaj enotno in predvsem z lastnimi predlogi, argumenti in rešitvami. Razloge za to gre iskati predvsem v tem, da že od vsega začetka sodelujejo pri črpanju evropskih sredstev in da področje zelo dobro poznajo. K temu pripomorejo strokovni in kompetentni zaposleni kadri, RRA pa razpolaga z bistveno večjim proračunom kot npr. NVO⁴⁴. RRA-ji izjemno dobro poznajo razmere v svojih regijah, ključne razvojne ovire in

⁴⁴ BSC Gorenjska je po podatkih, dostopnih na njeni spletni strani, v letu 2004 realizirala 150.000.000 SIT prihodkov. Dostopno na <http://www.bsc-kranj.si/index.php?subpage=7&cat=8>, datum ogleda: 05. 04. 2007. Za razliko od RRA-jev v raziskavi Kolarič, Rakar in dr. (2006: 186–187) ugotavljajo, da ima več kot 80 odstotkov

razvojne priložnosti, zato je njihova vloga izjemno pomembna in bi jih državni igralci pri načrtovanju projektov lahko še veliko bolj upoštevali in vključevali. Pri tem morajo biti pazljivi na njihove parcialne interese, saj težko presegajo regionalno orientiranost.

Vsekakor pa se na tem področju kaže velik problem odsotnosti druge ravni lokalne samouprave, saj je RRA dejansko edina organizacija, ki nekako predstavlja in izraža skupne interese posameznih teritorialnih enot oz. pokrajin. Vendar pa funkcije pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave z lastnimi pristojnostmi in tudi s finančnimi, kadrovskega sredstva v odnosu do državnega RRA absolutno ne more prevzeti, zato je nujna čimprejšnja regionalizacija Slovenije.

5.2.3 Vpliv gospodarske in znanstveno-izobraževalne sfere

Način sodelovanja gospodarstva in znanstveno-izobraževalne sfere pri oblikovanju prioritet OP na področju R&R pokaže vse slabosti implementacije načela partnerstva v Sloveniji.

Na strani gospodarstva sta kot partnerja vladnim igralcem nastopali v glavnem Gospodarska zbornica in Obrtna zbornica Slovenije (v nadaljevanju: OZS), ki sta kot instituciji zastopnici interesov gospodarstva, obrti in podjetništva. Po analizi opravljenih intervjujev prispevek gospodarstva na oblikovanje prioritet lahko razdelim na formalni in neformalni oz. nevidni del. Formalno je SVLR organiziral nekaj posvetov s predstavniki gospodarstva pred in po objavi osnutka OP, vendar konkretnih vsebinskih pripomb ni bilo. Predvsem so se na načelni ravni zavzeli za koncentracijo razvojnih sredstev, debirokratizacijo sistema črpanja in vlaganje v konkurenčnost. Pisno niso vložili nobenih predlogov popravkov na OP, ravno tako niso sodelovali v procesu predhodnega vrednotenja. Delavnice so bile slabo obiskane, predstavniki so prišli nepripravljeni, ravno tako je bila njihova udeležba zelo slaba na sejah Sveta za trajnostni razvoj.

To vsekakor kaže na nerazumevanje načela partnerstva, šibko zavedanje njegove pomembnosti, slabo vzpostavljen sistem njegovega delovanja in na slabo komunikacijo med partnerji. Vladne institucije bi vsekakor na tem področju morale odigrati bolj proaktivno vlogo, z bolj jasno vizijo in načrtom vključevanja partnerjev, ki bi se moralo začeti že v sami fazi priprave OP-jev. Vladne institucije se morajo zavedati, da nujno potrebujejo informacije partnerjev in da same zelo težko identificirajo realne težave, s katerimi se dnevno srečujejo gospodarstveniki. Najti pa morajo tudi načine in poti, kako motivirati predstavnike gospodarstva, da se bodo v proces oblikovanja dokumentov dejavneje vključili, saj očitno

vseh NVO-jev v povprečju prihodek do 3 mio. SIT, 12 odstotkov organizacij prihodek od 3 do 10 mio. SIT in le 8 odstotkov organizacij nad 10 mio. SIT.

šibki GZS ne zmore odigrati te vloge.⁴⁵ Po drugi strani pa morajo tudi organizacije, ki predstavljajo gospodarstvo, bolj resno vzeti svojo vlogo.

Na formalni ravni v tem primeru vidimo, da gospodarstvo praktično nima nobenega vpliva na oblikovanje prioritet črpanja evropskih sredstev in se ne vključuje v oblikovanje in nastajanje OP. Vsekakor bi bil to precej nerealističen zaključek, zlasti če vemo, da je za prioritete s področja R&R iz ESRR predvidenih skoraj 1,1 milijarde €. Ugotavljam, da se oblikujejo številne neformalne mreže vplivanja in lobiranja močnih gospodarskih igralcev, ki se ne obračajo na šibka GZS ali OZS, ampak vzpostavijo stik direktno s političnimi odločevalci. Intervjuvanci so temu pritrdili, lobiranje pa je bilo še posebej močno pri oblikovanju nabora projektov za RNRP. Na podlagi te ugotovitve lahko govorim o nefunkcioniranju sistema partnerstva na formalni ravni in naloga vladnih institucij je, da na tem področju v sodelovanju z gospodarstvom vzpostavi bolj transparenten, pregleden in jasen sistem partnerstva. Intervjuvanci so potrdili, da je treba v stik z odločevalci stopiti, še preden se objavijo osnutki, ker si drugače prepozen, zadeva pa je preveč pomembna, da bi se dogovarjala na posvetih, predstavitev in okroglih mizah.

Kot predstavniki socialnih partnerjev so bili na posvete vabljeni tudi predstavniki sindikatov, vendar po besedah vladnih predstavnikov niso resno vzeli svoje vloge, prišli so nepripravljeni, tematike niso poznali in niso predstavili nobenih pomembnih predlogov na področju R&R. Tudi v Svetu za trajnostni razvoj imajo štiri predstavnike, ki pa se sej, kot kažejo zapisniki, praktično ne udeležujejo.

Zelo pomembni akterji pri sooblikovanju področja R&R bi po mojem mnenju morali biti predstavniki raziskovalne in izobraževalne sfere, vendar sem pri svojem raziskovanju prišel do popolnoma drugačnih zaključkov⁴⁶. S predstavniki raziskovalne in izobraževalne sfere je bil opravljen zgolj en posvet pred objavo osnutkov OP-jev, kjer so razpravljali o trajnostnem razvoju, odločevalcem pa so predlagali koncentracijo razvojnih sredstev in spodbujanje k pripravi kakovostnih programov črpanja evropskih sredstev. V nadaljevanju se s predstavniki raziskovalne in izobraževalne sfere ni opravil niti en posvet več, v svojih intervjujih pa sem odkril veliko nezaupanje oz. kar odklonilnost vladnih institucij do njih. Raziskovalne in izobraževalne institucije namreč zaznavajo kot monopoliste, ki prej otežujejo razvoj, kot da bi ga pospeševali; niso pripravljeni na spremembe ter zlasti večjo konkurenčnost sektorja R&R in zato se jih ne vključuje. Prav gotovo bi nasprotovali tudi

⁴⁵ O krizi na GZS zgovorno priča naslednji podatek: ko sem opravljal intervjuje na GZS in sem želel govoriti z nekom, ki pokriva področje kohezijske politike, so mi odvrnili, da trenutno tega področja ne pokriva nihče.

⁴⁶ **Intervju 11** sem opravil z mag. Aljušom Pertinačem, vodjo evropskih projektov pri Univerzi v Ljubljani. Več v dodatku.

konceptu tako zelo policentričnega razvoja visokošolskega sistema, kjer naj bi po vladnih predlogih praktično vsaka regija imela tudi svojo univerzo. O odnosu do institucij iz sfere R&R priča tudi dejstvo, da je edini predstavnik tega sektorja v Svetu za trajnostni razvoj minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo; ne univerze ne ostale znanstvene institucije nimajo v njem svojega predstavnika.

Partnerstvo z institucijami iz gospodarske in izobraževalne sfere je izredno slabo implementirano. Preprosto neverjetno je, da Slovenija želi doseči razvojni preboj z vlaganjem v R&R in s podpiranjem povezovanja gospodarske, izobraževalne in raziskovalne sfere, hkrati pa se predstavnike sfere R&R ne povabi k sodelovanju pri oblikovanju dokumentov, ki bodo urejali črpanje evropskih sredstev. Nekateri uradniki na SVLR pojasnjujejo, da so oni le »koordinator koordinatorjev« in da je za njihovo vključevanje zadolženo ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki ima svojo mrežo partnerjev in tako sodeluje z univerzami ter znanstvenimi institucijami. Vsekakor to ni zadovoljiv odgovor, saj so to za področje R&R najbolj pomembni partnerji, s katerimi bi, ne glede na vse razlike v pogledih, morali sodelovati in skupaj oblikovati prioritete dokumentov črpanja. Na način izključevanja vladni odločevalci ne dobijo potrebnih inputov za oblikovanje dokumentov, še večjo težavo pa bo predstavljal sam proces črpanja, ki bo pač moral potekati v sodelovanju s partnerji.

5.3 Vpliv RNRP in OGSR na implementacijo načela partnerstva v Sloveniji

Po moji oceni in tudi po mnenju številnih partnerjev, ki sem jih intervjuval, je bila največja napaka storjena pri pripravi NSRO in pripadajočih OP-jev prav sprejetje OGSR in na njem temelječega RNRP. OGSR na področju predlogov ukrepov za učinkovitejšo porabo sredstev EU za hitrejši razvoj napove koncentracijo kohezijskih sredstev na t. i. velike projekte, ki so pozneje opredeljeni v RNRP (glej Tabelo 4.2.1.1). Ugotovil sem, da je omenjena resolucija sprožila veliko nerazumevanje in praktično kar revolt med partnerji.

RNRP se je sprejemal zelo centralizirano in ekskluzivno (Intervju 7). Po ministrstvih se je opravil nabor že pripravljenih razvojnih projektov, potem pa so politični odločevalci opravili njihov izbor. Osnovni namen RNRP pa so usmeritev, koncentracija in čezsektorski vpliv razvojnih sredstev, saj je po mnenju avtorjev le tako možno narediti razvojni preboj.

Vsekakor je pomembno, da vlada jasno določi svoje prioritete, vendar ne more pri tem eklatantno in povsem zavestno povoziti načelo partnerstva, zlasti če vemo, da se bo za realizacijo teh projektov, po uradnih izračunih, predstavljenih v RNRP, porabilo kar okoli 1,8 milijarde €, kar predstavlja okoli 40 % vseh kohezijskih sredstev. RNRP nikoli ni bil v javni razpravi, izbor projektov se je opravil na politični ravni, zato ni presenetljiv buren odziv

partnerjev, z dokumentom pa se ne strinjajo niti vsi intervjuvani vladni igralci oz. predstavniki ministrstev. Dokumentu očitajo slabo pripravo, ki ne temelji na analizah in izračunih, saj bi morali nujno izdelati vsaj analizo stroškov in koristi. Resolucija tudi ni usklajena s SRS, saj slednji kot temeljni strateški dokument ureja razvoj Slovenije do leta 2013, resolucija pa sega tja do leta 2023, kar pomeni pomanjkanje usklajenosti in strateškega načrtovanja razvoja Slovenije. Številni intervjuvanci dokumentu očitajo politično botrstvo, v ozadju katerega se skrivajo kapitalski interesi, in celo, da je to zgolj skupek želja in obljub, ki jih je dala vlada med svojimi obiski različnih koncev Slovenije. Ker ni bilo opravljene celovite presoje vplivov na okolje, je NVO Umanotera RNRP celo vložil v ustavno presojo⁴⁷.

Vladni igralci, ki zagovarjajo RNRP, trdijo, da gre le za jasno določitev prioritete aktualne vlade, dokument pa je zgolj nabor idejnih projektov, ki so šele zdaj v fazi preizkušanja izvedljivosti. Kljub temu pa je nesporno dejstvo, da se bodo ti projekti financirali iz naslova sredstev kohezijske politike, pri financiranju bodo imeli prednost, hkrati pa se bo za namen njihovega financiranja porabilo skoraj 40 % vseh kohezijskih sredstev – zato bi se njihov izbor moral opraviti v sodelovanju s partnerji. Menim, da takšni enostransko oblikovani dokumenti, ki sprožajo pravi odpor in revolt med partnerji, zelo slabo vplivajo na vse vidike tega procesa. Partnerstvo je lahko uspešno le, če temelji na zaupanju, komunikaciji ter skupnem sprejemanju odločitev, in le tako lahko dosega svoj namen.

6. Implementacija načela partnerstva v Nemčiji – študija primera zvezne dežele Mecklenburg-Vorpommern

V nadaljevanju bom raziskoval oblikovanje dokumentov, ki urejajo črpanje evropskih sredstev v Nemčiji in implementacijo načela partnerstva. Najprej bom na kratko opisal delovanje kohezijske politike v Nemčiji s poudarkom na opisu razmejitve pristojnosti med nacionalno/zvezno in subnacionalno/deželno ravni⁴⁸ ter analizi vpliva posamezne ravni, potem se bom osredotočil na vlogo partnerjev in njihovega sodelovanja z vladnimi igralci na subnacionalni ravni. Raziskavo bom opravil s pomočjo študija primera v zvezni deželi Mecklenburg-Vorpommern.

⁴⁷ *Ustavna presoja Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih 2013–2023*. Dostopno na <http://www.umanotera.org/upload/files/Gradivo%20za%20medije%20ustavna%20presoja.pdf> (22. marec 2007).

⁴⁸ V diplomski nalogi bom uporabljal izraza zvezna oz. deželna raven, ko bom pojma uporabljal za opis delovanja federativne ureditve v Nemčiji. Izraza nacionalna oz. subnacionalna raven pa v kontekstu opisa delovanja mnogonivojske vladavine EU.

6.1 Kohezijska politika v Nemčiji

Sredstva iz naslova evropske kohezijske politike so za Nemčijo izjemno pomembna, saj z njimi država skuša zagotavljati enakomeren razvoj regij in predvsem zmanjšati razvojni razkorak med zahodnimi in vzhodnimi zveznimi deželami. Razlike med t. i. starimi in novimi zveznimi deželami v Nemčiji so tudi po 17 letih od združitve obeh Nemčij še vedno ogromne. V letu 2006 je bil BDP na prebivalca v starih zveznih deželah 29.839 € in nezaposlenost 9,1%, v novih pa je bil BDP skoraj za tretjino manjši (20.070 €), nezaposlenost pa skoraj še enkrat večja, 17,3%⁴⁹. V naslednji finančni perspektivi bo Nemčija upravičena do 26,3 milijarde € kohezijskih sredstev in največji delež sredstev, kar 11,9 milijarde €, bo dodeljen regijam znotraj cilja konvergenca (Info regio – Factsheet 2006). NUTS-2 regije, ki imajo BDP pod 75 % povprečja EU in bodo zato upravičene do sredstev iz naslova konvergence, so: Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen (Info region – Factsheet 2006).

Pristojnosti za izvajanje kohezijske politike so v Nemčiji razdeljene med zvezno in deželno ravni. Na zvezni ravni je kohezijska politika v pristojnosti ministrstva za gospodarstvo, ki predstavlja skupna nemška izhodišča in pozicije v razmerju do EU, hkrati pa zagotavlja bundesratu in bundestagu potrebne informacije, da lahko izvajata svoje pristojnosti soodločanja na področju EU-politik⁵⁰ v skladu s 23. členom nemške ustave. Ta določa, da mora odločitve glede prenosa pristojnosti na raven EU z 2/3 večino poleg bundestaga podpreti tudi bundesrat, poleg tega pa imajo dežele prek bundesrata pravico soodločanja o vseh spremembah zakonodaje na področjih, ki so pod njihovo izključno pristojnostjo ali jih zadevajo⁵¹.

Novost kohezijske politike v naslednji finančni perspektivi je zahteva po sprejetju NSRO, ki zagotavlja skladnost med smernicami EK in nacionalnimi programi črpanja sredstev. Nacionalna raven je zadolžena za pripravo Nacionalnega strateškega referenčnega okvira za Zvezno republiko Nemčijo (v nadaljevanju: NSRO NEM)⁵², izvajanje same

⁴⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): *Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer*. Dostopno na <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/wf-wirtschaftsdaten-neue-laender.property=pdf.bereich=bmwi.sprache=de.rwb=true.pdf> (7. julij 2007).

⁵⁰ Bundes Ministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): *Koordinieren und Gestalten – Verantwortung für die Europapolitik der Bundesregierung* <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/Europaministerium-BMWi/gestaltung-der-deutschen-europapolitik.html> (15. junij 2007).

⁵¹ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, sprejet 23. maja 1949. Dostopno na: <http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/gg/> (15. 05. 2007).

regionalne politike pa je v Nemčiji v izključni pristojnosti zveznih dežel. Deželne vlade so zadolžene za pripravo regionalnih razvojnih programov in njihovo izvajanje, prav tako pa za pripravo OP-jev, ki določajo porabo evropskih sredstev, o njihovi vsebini pa se tudi samostojno pogajajo z EK⁵³.

Zaradi teh razlogov neposredna primerjava glede črpanja evropskih sredstev med Slovenijo in Nemčijo ni možna, saj prihaja do občutnih razlik v izvajalski strukturi različnih regij. Poleg tega se pri primerjavi lahko osredotočim le na regije, ki so upravičene do sredstev iz naslova cilja konvergence, saj med drugimi regijami in Slovenijo primerjava ni možna. Ker je vseh takšnih NUTS-2 regij kar sedem, se bom osredotočil le na zvezno deželo Mecklenburg-Vorpomern (v nadaljevanju: MVP). MVP je z BDP-jem 19.122 € in 19% brezposelnostjo najslabše razvita zvezna dežela. Dežela se spopada z velikimi razvojnimi problemi in je kot celota uvrščena v cilj konvergenca. Zdi se mi najbolj primerljiva s Slovenijo glede na velikost BDP-ja, število prebivalcev (1,7 milijona), najbolj pomembno pa je, da je zvezna dežela hkrati tudi v celoti NUTS-2 regija, česar pri drugih NUTS-2 regijah v Nemčiji ni. Tako za celotno deželo velja enaka izvajalska struktura črpanja sredstev, ki je v pristojnosti zgolj ene deželne vlade, kar je najbolj sorodno izvajalski strukturi v Sloveniji in na tej ravni ne prihaja do dodatnih razlik.

6.2 Primerjava prioritet med dokumenti na nacionalni in subnacionalni ravni

6.2.1 Prioritete na nacionalni ravni

Najpomembnejši dokument, ki določa nacionalne prioritete na področju R&R, je Nacionalni strateški referenčni okvir za Zvezno republiko Nemčijo (NSRO NEM), pomemben pa je tudi Nacionalni program reform Zvezne republike Nemčije za doseganje ciljev Lizbonske strategije⁵⁴ (od tu naprej NPRN). V slednjem je področje R&R zajeto v drugi prioriteti (NRPN, 2005: 26):

⁵² Bundes Ministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): *Nationaler Strategischer Rahmenplan*. Dostopno na <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/EU-Strukturpolitik/nationaler-strategie-raahmenplan-07-13.html> (15. junij 2007).

⁵³ *Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007–2013*, nemška vlada je dokument EK predložila 23. januarja 2007, potrjen je bil 19. marca. Dostopno na <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/foerderdatenbank/nsrp-2007-13.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (15. junij 2007).

⁵⁴ *Nationales Reformprogramm Deutschland*, sprejela zvezna vlada 7. decembra 2005. Dostopno na <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/nationales-reformprogramm.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (15. Junij 2007).

- ustvarjanje družbe, temelječe na znanju: vlaganje v znanje in razvoj, inovacije in visoko tehnologijo. Izobraževanje je zelo pomembno, sistem mora biti odprt in mora temeljiti na vseživljenjskem učenju, saj le to lahko zagotovi konkurenčnost.

Prioritete v tem dokumentu so seveda v skladu s SUSK – poleg R&R pa dokument poudarja tudi odprtost izobraževalnega sistema, ki temelji na vseživljenjskem učenju in uvajanju visokih tehnologij. Seveda pa so za mojo diplomsko nalogo najbolj pomembne prioritete na področju R&R zapisane v NSRO NEM, saj določajo okvir za kohezijsko politiko na subnacionalni ravni, ki so naslednje:

- izboljšati konkurenčnost malih in srednjih podjetij (v nadaljevanju: MSP) s podporo investicijskim dejavnostim, izboljšanjem povezanosti med znanstveno in raziskovalno sfero in gospodarstvom, boljšim prenosom inovacij in popularizaciji podjetništva,
- razvoj in izgradnja izobraževalne, raziskovalne infrastrukture, ki omogoča trajnostni razvoj.

Prioriteti pomembno definirata področja in dejavnosti, ki bodo upravičene do koriščenja evropskih sredstev, in seveda postavljata nekatere omejitve OP-jem, ki se oblikujejo na subnacionalni ravni. Poudarjena je povezanost med gospodarstvom in področjem znanosti, raziskav in izobraževanja ter nujnost njihove praktične orientiranosti. Pomembna je tudi druga prioriteta, ki kot upravičene opredeljuje zlasti dejavnosti na področju gradnje raziskovalne, izobraževalne infrastrukture, izvzeta pa je možnost sofinanciranja različnih znanstvenih programov ali projektov.

6.2.2 Prioritete na subnacionalni ravni

V deželi MVP je kar nekaj dokumentov, ki se ukvarjajo s problematiko prihodnjega razvoja dežele. Najpomembnejša za mojo diplomsko nalogo pa sta nedvomno Strategija regionalnega razvoja MVP (od tu naprej: SRR MVP)⁵⁵ in OP-ji, ki določajo prioritete črpanja evropskih sredstev. V SRR MVP je dosežen širok konsenz glede usmeritev prihodnjega razvoja dežele, hkrati pa je dokument tudi osnova za pripravo OP-jev. V dokumentu so izpostavljene tri bistvene prioritete, pri čemer se le druga nanaša na področje R&R: podpora raziskavam, razvoju in človeškimi virom. Prioriteta ima naslednje podprioritete:

- gradnja tehnološke infrastrukture,
- podpora tehnološko usmerjenim podjetjem in pomoč pri njihovem ustanavljanju,

⁵⁵ *Sozioökonomische und SWOT – Analyse sowie Entwicklungsstrategie für das Land Mecklenburg-Vorpommern*, sprejela deželna vlada 12. decembra 2006. Dostopno na http://www.mv-regierung.de/strukturfonds/doku/SWOT-Analyse_Entwicklungsstrategie.pdf (15. junij 2007).

- izgraditi tesno povezanost med gospodarstvom in znanostjo ter izboljšati pogoje za inovacije v MVP.

Lahko ugotovim, da so te prioritete skoraj povsem identične tistim na nacionalni in evropski ravni. Vendar menim, da tu ne gre le za identičnost in skladnost, ampak tudi za nezadovoljivo oblikovane prioritete, zlasti kar se tiče konkretnosti, specifičnosti ciljev, njihove operacionalizacije in inštrumentov za njihovo doseganje. Prioritete v dokumentu na regionalni ravni bi morale biti oblikovane veliko bolj konkretno, s predstavitevijo bistvenih problemov in predlaganimi rešitvami – to pa bi predstavljalo tudi ustrezno osnovo za oblikovanje OP-jev, tako pa lahko ugotovim, da dokument ni imel posebnega vpliva na njihovo oblikovanje.

Od OP-jev je za mojo diplomsko nalogo relevanten samo OP, ki ureja delovanje ESRR in ga je deželna vlada MVP sprejela 17. aprila 2007⁵⁶. Za področje R&R so predvidene naslednje prioritete:

- podpora inovacijam, raziskavam, razvoju in izobraževanju,
- konkurenčnost in prilagodljivost MSP,
- izgradnja in razvoj infrastrukture za trajnostni razvoj.

Za mojo diplomsko nalogo je pomembna prva prioriteta, ki sestoji iz sedmih podprioritet, njihova vsebina, upravičene aktivnosti in skladnost z mojimi raziskovalnimi cilji pa so predstavljeni v Tabeli 6.2.2.1.

Tabela 6.2.2.1: Podprioritete, ki izhajajo iz prve prioritete »Podpora inovacijam, raziskavam, razvoju in izobraževanju«.

Podprioriteta	Usklajenost z raziskovalnimi cilji diplome	Upravičene aktivnosti
1. Podpora inovacijam in uvajanju novih tehnologij	Visoka	- podpora raziskovalnim, razvojnim in inovativnim projektom v podjetjih in raziskovalnih institucijah - okrepitev povezanosti med podjetji in raziskovalnimi središči - patentna zakonodaja
2. Podpora tehnološko usmerjenim podjetjem	Srednja	- ustanavljanje in razvoj tehnološko usmerjenih podjetij - zaposlovanje znanstvenikov
3. Prenova poklicnih	Srednja	- podpora modernizaciji poklicnih programov in šol

⁵⁶ *Operationelles Programm EFRE Mecklenburg Vorpommern*, sprejela deželna vlada 17. aprila 2007 in predložen v potrditev Svetu EU 23. aprila 2007. Dostopno na <http://www.mv-regierung.de/strukturfonds/doku/efre-op-2007-2013.pdf> (15. junij 2007).

programov		
4. Gradnja visokih šol/znanstvena oprema	Visoka	- modernizacija znanstvene opreme (prednost imata medicinski fakulteti Univerze v Rostocku in Greifswaldu) - izboljšanje izobraževalnih pogojev (prednost imajo tehnične smeri Univerze v Rostocku, Greifswaldu in Visoke šole v Wiesmarju).
5. Raziskovalni projekti	Visoka	- utrditi povezavo med podjetji in znanstvenimi centri - doseganje konkurenčnosti s podporo raziskavam
6. E-vlada	Nizka	- uvajanje IKT v javno upravo
7. Varstvo okolja	Nizka	- uvajanje in uporaba nove okoljske tehnologije, ki podpira trajnostni razvoj

Vir: Lastna zasnova na podlagi OP ESRR za MVP.

Lahko ugotovim, da so prioritete na subnacionalni ravni praktično identične tistim na nacionalni in evropski ravni, kar je nujno zaradi skladnosti dokumentov in izvajanja kohezijske politike, vseeno pa so te smernice izredno splošne. V nasprotju pa so podprioritete na subnacionalni ravni, kot je razvidno iz Tabele 6.2.2.1 veliko natančneje definirane; so zelo specifične, odgovarjajo na konkretna regijska vprašanja in vsebujejo konkretne cilje, projekte, ki bodo upravičeni do sofinanciranja v naslednji finančni perspektivi. Lahko ugotovim, da so ti cilji veliko bolj konkretni kot v slovenskem OP-ju ESRR, poleg tega so že v OP-jih zapisani kriteriji, po katerih se bodo izbirali določeni projekti oz. se bo preverjala njihova ustreznost.

Vidim, da ima subnacionalna raven zelo pomemben vpliv na identifikacijo regijskih problemov in priložnosti ter določanje področij, ki bodo upravičena do financiranja iz evropskih skladov, zato je pomembno raziskati postopek izvajanja partnerstva. V nadaljevanju bom predstavil proces oblikovanja prioritete v deželi MVP.

6.3 Vključevanje partnerjev v oblikovanje prioritete črpanja evropskih sredstev v deželi MVP

V oblikovanje dokumentov črpanja evropskih sredstev v MVP je bilo vključeno veliko partnerjev in vladni igralci trdijo (Intervju 12)⁵⁷, da so poskušali skrbno preučiti in v kar največji meri upoštevati njihove predloge. V intervjujih sem ugotovil, da obstajajo tri možne poti oz. kanali, prek katerih partnerji lahko sodelujejo pri oblikovanju dokumentov:

- nadzorni odbor (od tu naprej: NZ),
- direktno sodelovanje s pristojnimi ministrstvi,
- vplivanje na člane deželnega parlamenta.

⁵⁷ **Intervju 12** sem izvedel s Steffenom Schubertom – ministrstvo za gospodarstvo, delo in turizem v MVP. Več v dodatku.

Tretjo možnost vplivanja lahko zavrnem, saj je vloga parlamenta pri oblikovanju OP-jev minimalna. Proces sprejemanja OP-jev je v MVP trajal praktično dve leti in partnerji so poudarjali zlasti pomembnost sodelovanja z deželno vlado, ki je pristojna za njihovo oblikovanje. Poleg tega deželna vlada OP-je tudi sprejme, parlament pa o tem zgolj obvesti. Lobiranje poslancev tako nima velikega pomena, saj v postopku nastajanja in sprejemanja OP-jev parlament nima vidnejše vloge in ni intenzivno vključen – to je stvar deželnih ministrstev (Intervju 17)⁵⁸.

6.3.1 Nadzorni odbor

Vloga NO je določena v Splošni uredbi o delovanju strukturnih skladov (členi 63., 64. in 65.), njegove najpomembnejše naloge so:

- spremljanje implementacije OP-jev in procesa črpanja,
- potrditev kriterijev, meril za izbiro upravičenih projektov, dejavnosti.

Njegove naloge so v uredbi določene zelo splošno, zato je njegova vloga različna od države do države. Njegovo sestavo določi država članica v sodelovanju z organom upravljanja, njegovo delovanje pa ureja poslovnik, ki ga NO sprejme sporazumno z organom upravljanja. Sestava NO v deželi MVP in razporeditev glasov v njem sta prikazana v Tabeli 6.3.1.1:

Tabela 6.3.1.1: Člani NO in pripadajoče število glasov.

Institucija/Organizacija		Število članov	Število glasov	
Organ upravljanja	Ministrstvo za gospodarstvo; za delo in gradnje; za kmetijstvo	3	3	VLADNI IGRALCI
Druga deželna ministrstva	Ministrstvo za okolje; za finance	2	2	
	Ministrstvo za raziskave; za kulturo; za socialne zadeve; za notranje zadeve	3	1	
Zvezna ministrstva	Ministrstvo za gospodarstvo; za finance; za delo; za kmetijstvo	4	1	
Evropska komisija (EK), Evropska centralna banka – imajo pravico opazovanja		2	0	EK
Predstavniki gospodarske sfere (Zbornice za gospodarstvo, trgovino, podjetništvo)		6	1	PARTNERJI
Sindikati		1	1	
Predstavniki mest, občin		2	1	
Predstavniki odbora za enake možnosti		2	1	
Predstavniki zveze ribičev in kmetov		2	1	

⁵⁸ Intervju 17 sem izvedel z Michaelom Thomallo – Zveza mest in občin v MVP. Več v dodatku.

Okoljevarstvene organizacije	3	1
Dobrodelne organizacije	2	1
Predsednik NO*		1
Vsota	32	15

Vir: Geschäftsordnung für den Begleitausschuss des Landes Mecklenburg Vorpommern in lastna zasnova.

** Predsednik Organa upravljanja je tudi predsednik NO – to funkcijo opravlja predstavnik deželnega ministrstva za gospodarstvo, delo in turizem.*

OP ESRR za MVP določa, da se partnerstvo izvaja prek NO. V njem so predstavniki vseh pomembnejših partnerjev s področja gospodarstva, sindikatov, NVO-jev, kmetijstva ... V skladu z dogovorom med partnerji znotraj NO je NO za obdobje 1999–2006 prevzel tudi vlogo centralnega partnerskega organa pri pripravi dokumentov črpanja evropskih sredstev za naslednjo finančno perspektivo (Intervju 12). To se mi zdi zelo primerno, saj ima organ pravno podlago v Splošni uredbi o delovanju strukturnih skladov in s tem tudi precejšen vpliv pri določanju kriterijev upravičenosti za določen projekt. Poleg tega ima NO pri pripravi OP-jev v regiji MVP pomembno vlogo, saj so njegovi sklepi, odločitve, predlogi za pristojna ministrstva zavezujoči (Intervju 13)⁵⁹. Odloča z navadno večino, pri čemer je število glasov med partnerji in vladnimi igralci izenačeno, le v primeru velike polarizacije ima predsednik NO odločujoči glas. To so nekateri partnerji posebej izpostavili (Intervju 17), saj se jim zdi, da bi partnerji morali imeti večino glasov.

Ugotavljam, da ima NO bistveno drugačno vlogo kot v Sloveniji, kjer organ sicer ima partnersko sestavo, vendar se institucionalno proces partnerstva za nov FP ni vodil prek njega (Intervju 2). NO, ki je bil formiran za obdobje 2004–2006 in za spremljanje izvajanja Enotnega programskega dokumenta, ni imel pristojnosti za FP 2007–2013, kar je tudi logično, saj gre za razliko v naravi dokumentov. Vsekakor pa zagovarjam možnost, da bi Slovenija že v fazi priprave programskih dokumentov morala formirati določen centralni partnerski organ z jasno definiranimi pristojnostmi, sestavo in funkcijami. Med samim izvajanjem programov črpanja mora vlogo vključevanja partnerjev in javnosti nedvomno opravljati NO tako kot v preteklem obdobju 2004–2006.

Proces partnerstva v evropski direktivi ni zelo specifično definiran in zlasti kar se tiče načinov njegovega izvajanja, imajo države članice precej proste roke – tako glede načina izvajanja kot glede vključevanja partnerjev (npr. sestavo NO določi organ upravljanja), ekskluzivnosti/inkluzivnosti, upoštevanja predlogov partnerjev (npr. zavezujočnost/nezavezujočnost) ... Vloga vladnih igralcev se je v MVP pokazala za zelo pomembno – vsi

⁵⁹ **Intervju 13** sem izvedel s Friedlom Wunschem – Industrijska in trgovinska zbornica v Rostocku. Več v dodatku.

partnerji so namreč potrdili, da je v začetku leta 2006 prišlo do zelo resne krize: partnerji so bili slabo informirani, njihovi predlogi se niso upoštevali, strinjali pa se niso tudi glede koncepta in prioritete porabe evropskih sredstev ... Z novo deželno vlado⁶⁰ se je proces izboljšal in partnerji so zdaj s svojo vključenostjo in z izjemno intenzivnimi usklajevanji predlogov OP-jev zelo zadovoljni. Dokaz temu je tudi soglasna potrditev OP-jev in odločitev, da bodo v naslednji finančni perspektivi 2007–2013 načelo partnerstva izvajali na enak način, saj se je izkazal primerne in zadovoljivega. Tudi sam sem mnenja, da je razporeditev glasov znotraj NO uravnotežena in nisem naklonjen nekaterim pobudam po povečanju števila glasov v korist partnerjem. Le-ti imajo po mojem mnenju sorazmerno dovolj vzvodov za vplivanje na prioritete črpanja evropskih sredstev, hkrati pa imajo vladni igralci dovolj pristojnosti in tudi maneverskega prostora za uveljavljanje lastnih političnih prioritete.

V oblikovanje prioritete R&R so bili vključeni predvsem partnerji s področja gospodarstva, trgovine, podjetništva in predstavniki NVO s področja okolja – ostali partnerji so zainteresirani bolj za druge sklade (npr. ESS, Sklad za razvoj podeželja ...) (Intervju 12). Zanimivo je, da v NO ni predstavnikov izobraževalne sfere, vendar sem v intervjujih ugotovil, da za to prevladujejo drugačni razlogi kot v Sloveniji. Na tem področju v regiji žal ni nobenih ustreznih reprezentativnih organizacij, zato so bile njihovi zahteve, predlogi predstavljeni prek predstavnikov ministrstva za šolstvo in ministrstva za znanost v NO (Intervju 12). Poleg tega je to področje pod direktno pristojnostjo dežele in naloga ministrstev ter vlade je, da identificira potrebe, interese in zahteve izobraževalne ter znanstvene sfere in poskrbi za njihovo ustrezno predstavitev. Predstavniki gospodarske sfere so tudi vedno zainteresirani za tesno povezovanje s sfero izobraževanja, znanosti in lahko ustrezno zagovarjajo njihova stališča (Intervju 13, 14, 15)⁶¹. Kljub temu nekateri partnerji (Intervju 17) menijo, da to ni ustrezno zastopanje njihovih stališč, in tudi sam menim, da bi jih morali poskusiti v sam proces partnerstva bolj vključiti ali pa jih o tem vsaj informirati. Ko sem namreč poskusil dobiti informacije o poteku procesa izvajanja partnerstva in o vključevanju univerz ter njihovih raziskovalnih centrov, ne na Univerzi v Rostocku, ne v Greifswaldu in ne v njihovih raziskovalnih centrih nisem našel osebe, ki bi bila zadolžena za področje evropske kohezijske politike in ki bi kar koli vedela o vključevanju univerz v proces partnerstva. Še več, nihče ni

⁶⁰ Oktobra 2006 so bile v MVP deželne volitve. Po njih se je formirala nova deželna vlada – prejšnjo koalicijo SPD in Zelenih je zamenjala velika koalicija SPD-CDU.
Vir: <http://www1.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/mv2866.html> (23. junij 2007).

⁶¹ **Intervju 14** sem izvedel z Norbertom Bürmeistrom – Industrijska in trgovska zbornica Schwerin. **Intervju 15** sem izvedel z dr. Reneé Zwingmann – Industrijska in trgovska zbornica Neubrandenburg. Več v dodatku.

vedel niti tega, da bodo v naslednji finančni perspektivi upravičeni do prejema določenih evropskih sredstev za izboljšanje svojega delovanja in modernizacijo opreme.

V intervjujih sem ugotovil, da imajo partnerji na področju gospodarstva in vladni igralci glede R&R enake poglede, skupna stališča in identične interese: ustvariti močno, razvito in mednarodno konkurenčno regijo MVP. Edini način, da se to doseže, so investicije v področje R&R. Vladni igralci so predlagali večje investiranje EU-sredstev v modernizacijo znanstvene opreme univerz in inštitutov ter v izboljšanje izobraževalnih pogojev – tako se lahko doseže mednarodna konkurenčnost izobraževalnega in raziskovalnega sistema (Intervju 12). Gospodarski predstavniki so poudarili, da se morajo nameniti evropska sredstva utrjevanju povezanosti med znanostjo, izobraževanjem in gospodarstvom. Predvsem se mora podpirati tehnično izobraževanje in poklicne programe, ki se morajo posodobiti in postati bolj praktično naravnani. Podpirati se morajo raziskovalni, razvojni, inovativni projekti, na tem področju pa se mora sprejeti tudi ustrezna patentna zakonodaja za zaščito intelektualne lastnine.

Področje R&R je zelo zanimivo tudi za okoljevarstvene organizacije in zato so njihovi predstavniki (Intervju 16)⁶² predlagali, da bi več denarja investirali v ta namen, namesto v gradnjo prometne infrastrukture. Zavzeli so se tudi za vključitev področij trajnostnega razvoja, ekologije, varstva okolja v šolske programe. Njihovi predlogi niso bili preveč upoštevani, vseeno pa so dosegli, da je »Varstvo okolja« postalo horizontalni razvojni cilj, in zato mora vsak projekt, ki bo kandidiral za EU-sredstva, ustrezati določenim okoljevarstvenim merilom.

Pri oblikovanju prioritet črpanja kohezijskih sredstev je pomembno tudi vključevanje predstavnikov na lokalni ravni. Mesta in občine v deželi MVP imajo svojo zvezo, ki prek dveh predstavnikov v NO skuša uveljaviti njihove interese. Za razvoj dežele se jim zdi ključno vlaganje v izobraževanje, šolstvo, pomoč modernizaciji gospodarstva in ustvarjanju delovnih mest (Intervju 17). S prioritetami, določenimi v OP-jih, se strinjajo, nenehno pa opozarjajo na, po njihovem mnenju, napačno politiko deželne vlade na področjih, ki so upravičena do sredstev EU. Trdijo, da vlada ne namenja zadosti lastnega denarja za ta področja (le 25 % nujnega sofinanciranja projektov) in se poskuša izmakniti dodatnemu lastnemu financiranju teh področij. Le, če bi vlada s svojimi sredstvi še dodatno financirala ta področja, bi se lahko ustvarila potrebna dodana vrednost, ki bi zagotavljala razvojni preboj. Drugo težavo pa vidijo v premalo učinkoviti komunikaciji s širšim krogom zainteresirane

⁶² Intervju 16 sem izvedel z Ulrichom Söffferjem – NVO Bund. Več v dodatku.

javnosti. Veliko ljudi se namreč začne na njih s predlogi obračati šele takrat, ko so programi že sprejeti in usklajeni z EK. Zato menijo, da bi morali v prihodnosti informiranje javnosti izboljšati (zlasti v fazi priprave), razširiti javno razpravo ter vključiti vse zainteresirane.

Lahko ugotovim, da so predlogi partnerjev znotraj NO upoštevani v kar največji meri, NO pa nudi tudi primeren prostor za izražanje interesov partnerjev. Slednji so s svojim vplivom in vlogo zadovoljni, NO pa ima v MVP primerjalno večji vpliv kot v drugih zveznih deželah – njegove odločitve so zavezujoče (drugod ima v glavnem svetovalno funkcijo), tudi sestaja se bistveno pogosteje (Intervju 15). Vendar pa se pojavljajo nekateri pozivi k boljšemu informiranju in vključevanju širše zainteresirane javnosti že od samega začetka priprave dokumentov – na področju R&R bi nujno morali zagotoviti izobraževalni in raziskovalni sferi možnost samostojnega in neposrednega predstavljanja lastnih interesov.

Zastopanost in možnost podajanja predlogov še ne pomenita nujno tudi njunega upoštevanja. Vedno prihaja do razlik v moči in vplivu med interesnimi skupinami, kar vodi do različnega upoštevanja predlogov vladnih igralcev. Predstavniki gospodarstva imajo zaradi svoje finančne moči in predvsem izjemno dobre organiziranosti veliko večji vpliv kot predstavniki drugih organizacij (Intervju 16, 15). V regiji MVP je več kot 10 različnih gospodarskih, podjetniških, obrtnih združenj, ki se dogovorijo o skupnih stališčih in skupnih korakih za njihovo uresničitev (Intervju 15), in zato so izjemno močan, kredibilen in vpliven partner (Intervju 16). Pomembno pa je, da se tega zavedajo in to kot normalen del demokratičnega procesa sprejmejo vsi igralci, zlasti šibkejši. Ugotovil sem, da so okoljevarstvene organizacije (Intervju 16) sprejele dejstvo, da ima kapital za zdaj še vedno prednost pred okoljem. Kljub temu v procesu partnerstva dejavno sodelujejo in si znotraj NO prizadevajo za uveljavitev svojih zahtev. Prevladujeta določen pragmatizem in dejstvo, da se tako da doseči bistveno več kot pa s konfliktno politiko. Menim, da bi se moral nevladni sektor v regiji znatno okrepiti in bolje organizirati, če bi hotel z vidika vpliva in moči konkurirati gospodarskim interesom. Ugotavljam tudi, da se spopadajo s podobnimi težavami kot nevladni sektor v Sloveniji – težko oblikujejo vsebinske, alternativne predloge in primanjkuje jim bolj celostnega pristopa. Najbolje so organizirana okoljevarstvena združenja, ostale nevladne organizacije (npr. za enakost možnosti, dobrodelne organizacije ...) pa imajo težave že z lastno organizacijo in s predstavljanjem svojih interesov znotraj NO. Ko sem v intervjujih od njih želel dobiti informacije o poteku partnerstva, to ni bilo možno, saj osebe, ki so jih predstavljale v NO, ali ne delajo več za njih ali pa jih moji sogovorniki niso poznali, ker so bili to skupni predstavniki več različnih interesnih organizacij. To seveda kaže na slabo

komunikacijo, koordinacijo nevladnega sektorja in tudi na določeno nepoznavanje področja, kar seveda pomeni nezmožnost učinkovitega predstavljanja lastnih interesov.

NO je pomembno mesto, kjer se izražajo in artikulirajo različni pogledi, mnenja partnerjev in vladnih igralcev. Vsekakor pa je pomembna tudi neposredna možnost vplivanja partnerjev direktno na pristojna ministrstva, kar bom poskušal preučiti v naslednjem poglavju.

6.3.2 Direktno sodelovanje s pristojnimi ministrstvi

Proces partnerstva je dolgotrajen in pomembno je, da partnerji in za oblikovanje dokumentov pristojni državni igralci vzpostavijo tesne in zaupanja vredne odnose. Tako prvi dobijo pomemben vpliv, drugi pa pomembne informacije, podatke in izkušnje, ki so ključni za oblikovanje dokumentov. Vsekakor je njihovo sodelovanje znotraj NO zelo pomembno, vendar pa je NO namenjen bolj obravnavanju strateških in bolj splošnih tem ali pa področij, ki zaradi občutljivosti tematike zahtevajo posebno pozornost in se o njih niso uspeli dogovoriti že prej (Intervju 12). Vsakodnevno usklajevanje pa poteka v glavnem direktno s pristojnimi ministrstvi. Razlika s slovenskim modelom je ta, da proces od vsega začetka (tj. oblikovanja predlogov dokumentov) poteka transparentno, vanj so vključeni vsi partnerji, vladni igralci pa so za njihove predloge tudi izjemno odprti.

V intervjujih sem ugotovil, da so partnerji na področju R&R veliko sodelovali neposredno s pristojnimi ministrstvi – skupaj so ustvarjali in usklajevali predloge, ogromno je bilo razgovorov, sestankov in diskusij. To dokazuje pripravljenost vladnih igralcev za upoštevanje predlogov partnerjev in predvsem dokazuje utrjenost, utečenost procesa partnerstva. Oblikovanje dokumentov črpanja v regiji MVP je trajalo več kot dve leti in v tako kompleksnem procesu je nemogoče razmejiti, kateri predlogi so bili dani na katerem organu in v katerem času, to pa bi tudi daleč presegalo namen moje diplomske naloge. Lahko samo ugotovim, da imajo določene skupine partnerjev specifične interese in področja, prek predlogov, pogajanj in lobiranj vladnih igralcev pa poskušajo vplivati na njihovo ureditev. Za to pa uporabljajo vse možne poti – tako delovanje v NO kot neposredni stik s pristojnimi ministrstvi. Neposredna razmejitev ni možna, kakšne predloge so dali posamezni partnerji in kako so bili predlogi upoštevani, pa sem že opisal v prejšnjem poglavju.

7. Preveritev hipotez diplomskega dela

Veliko prioritet na področju R&R se oblikuje že na ravni EU in se vsebinsko v strateške dokumente zgolj prenesejo. Obstaja visoka stopnja soglasja in strinjanja o pomembnosti področja R&R (npr. Barcelonski cilj) ter povezovanja gospodarstva s sfero znanosti in izobraževanja. Te smernice pa se v konkretne projekte prevajajo na nacionalni in

subnacionalni ravni, in zato je zelo pomembno partnersko oblikovanje strateških dokumentov, prioritet in ukrepov, saj se le na tak način lahko zagotavlja uspešna implementacija projektov.

Ugotavljam, da je načelo partnerstva v Sloveniji še izredno slabo implementirano. Vsekakor se je država premalo proaktivno lotila svoje vloge, velikokrat so se odločitve sprejemale preveč centralizirano in celo enostransko, komunikacija je bila zelo slaba, kar vnaša nezaupanje in velikokrat po nepotrebnem zaostri odnose, slabo pa je vzpostavljen tudi sam sistem partnerstva. Po drugi strani pa tudi partnerji še ne opravljajo zadovoljivo svoje vloge – v njihovem delovanju manjka celostni, vsebinski pristop.

Ugotovil sem, da so na področju R&R partnerji zelo slabo vključeni in da imajo omejen vpliv na proces oblikovanja programskih dokumentov, s čimer lahko delno potrdim svojo prvo hipotezo. V glavnem se dokumenti oblikujejo znotraj različnih vladnih služb, netransparenten, jasen in koherenten sistem partnerstva pa ni vzpostavljen. Komunikacija med partnerji je šibka, zaupanje ni vzpostavljeno v dovoljšnji meri in zato velikokrat prihaja do potez, ki so za normalen partnerski odnos nenavadne (npr. vložitev ustavne presoje o RNRP), delovanje vladne strani je tudi premalo proaktivno, partnerji pa v glavnem potrjujejo in se seznanjajo z dokumenti.

Ugotavljam, da se večji in močnejši akterji v glavnem poslužujejo lobiranja direktno pri političnih odločevalcih ali oblikovalcih dokumentov in da le manj vplivni igralci (npr. NVO) svoj vpliv skušajo uveljaviti prek posvetov, okroglih miz, predstavitev ali svoje predloge pisno ali elektronsko naslovijo na oblikovalce dokumentov. Težko je ugotoviti, kako močan je neformalni vpliv določenih igralcev in kako učinkovito je njihovo lobiranje, vsekakor pa so bili ti pritiski izredno močni zlasti pri oblikovanju RNRP. Problem je, da se v Sloveniji uveljavlja takšen način partnerstva, ko se formalnega partnerstva poslužujejo le manj vplivni akterji, ki tudi najbolj glasno in najbolj ostro kritizirajo njegovo izvajanje. Močnejši in vplivnejši igralci pa zadeve očitno rešujejo direktno pri političnih odločevalcih in se pozneje v sam formalni proces partnerstva sploh ne vključujejo več.

Na mojo drugo hipotezo, ki govori o tem, da bi večji vpliv partnerjev pomenil drugačne prioritete, težko podam enoznačen odgovor ali potrditev, saj je situacija od partnerja do partnerja različna, na splošno pa lahko ugotovim, da so bili vladni igralci sorazmerno odprti za najrazličnejše vsebinske pripombe glede dokumentov, težje pa je vplivati na odločitve, ki so tako ali drugače povezane s finančnimi sredstvi in z njihovim prerazdeljevanjem.

Kar se tiče NVO, ugotavljam, da težava ni neupoštevanje njegovih predlogov, ampak NVO težko ustvarja dobre vsebinske in alternativne predloge, kar je povezano z vsesplošno

slabo razvitostjo tega sektorja v Sloveniji. Vladne službe se zavedajo, da od NVO težko pričakujejo vsebinsko dovršene alternativne predloge, hkrati pa so časovno in rokovno omejeni, zato preprosto ne čakajo na njegove predloge, NVO pa na tak način postaja le »potrjevalec«.

RRA ima sredstva in zadovoljivo urejen institucionalni status, da je lahko državnim institucijam resen partner. Številne, zlasti vsebinske predloge RRA so upoštevali, težje pa gre pri predlogih, ki se nanašajo na decentralizacijo sredstev, na več sredstev za njihovo delovanje ali na financiranje konkretnih projektov v posameznih regijah. Seveda pa so agencije slabo nadomestilo pokrajinam kot drugi ravni lokalne samouprave z lastnimi pristojnostmi ter kadrovske, finančne sredstvi.

Vplive gospodarskih akterjev na oblikovanje prioritet ne morem oceniti, zato tudi ne morem ugotoviti, kako bi doslednejša implementacija načela partnerstva vplivala na njih. Glede na velik neformalni vpliv in lobiranje, ki ga uporabljajo za dosego svojih interesov, bi verjetno ob bolj transparentnem delovanju in večji dorečenosti procesa partnerstva morali korenito spremeniti svoje delovanje. Prav gotovo pa bi predstavniki raziskovalne in izobraževalne sfere ob večjem vplivu in možnosti boljšega vključevanja na področju R&R pripravili vladnim alternativne predloge, zlasti glede predlaganega policentričnega razvoja visokega šolstva, ki praktično v vsaki regiji predvideva fakulteto, logistični center in tehnološki park. Ne le da gre za planski način gospodarjenja, ampak predstavniki sfere R&R menijo, da v Sloveniji takšne policentričnosti ne potrebujemo, da bo izjemno težko dobiti ustrezne, usposobljene profesorje za poučevanje na univerzah in da bo težava pri takšni množici tehnoloških parkov le-tem dati ustrezne vsebine in dejavnosti, ki bi omogočale njihovo funkcioniranje.

Partnerji v deželi MVP so po mojem mnenju bolj vključeni v proces oblikovanja dokumentov črpanja evropskih sredstev kot v Sloveniji in imajo na nastajanje teh dokumentov večji vpliv kot pri nas – ocenjujem, da to ne velja le za področje R&R, ampak lahko ugotovitve splošim na vsa področja. Partnerji v deželi MVP so na splošno zadovoljni s svojo vlogo v procesu – zadovoljivo so vključeni, imajo dostop do vladnih igralcev, njihovi predlogi pa se v kar največji meri poskušajo upoštevati. Zelo pomembno je, da je proces partnerstva vnaprej dobro definiran, za njegovo izvajanje je določen pristojni organ (NO), katerega sklepi so za vladne igralce zavezujoči, partnerji pa so vključeni že od samega začetka, tj. oblikovanja predlogov. Vseeno menim, da bi morali biti raziskovalna in izobraževalna sfera samostojno in neposredno zastopani v procesu izvajanja partnerstva. Okrepiti in boljše organizirati bi se moral tudi nevladni sektor, saj le tako lahko konkurira

dominaciji kapitala in njegovi odlični organiziranosti. V začetku priprave dokumentov bi morali razširiti javno razpravo in izboljšati informiranje ter vključenost javnosti.

8. Zaključek

Implementacija načela partnerstva je bistvena za učinkovito identifikacijo razvojnih težav in priložnosti v posamezni regiji, državi. Le tako se lahko kakovostno oblikujejo dokumenti črpanja, učinkovito izvede proces črpanja evropskih sredstev in poznejše vrednotenje uspešnosti programov.

Ugotavljam, da je na evropski ravni partnerstvo definirano zelo široko, državam članicam pa so na tem področju prepuščene velike diskrecijske možnosti in pristojnosti glede vključevanja partnerjev, upoštevanja njihovih predlogov in glede same izvedba procesa partnerstva. Po moji oceni bi se proces partnerstva na evropski ravni moral definirati bolj eksplicitno, predvsem glede načina in inštrumentov njegovega izvajanja.

V Sloveniji je proces partnerstva pri oblikovanju evropskih dokumentov še relativno slabo razvit. Ugotavljam, da so tako državni igralci kot tudi partnerji še relativno nepripravljeni na zahtevno vlogo – pri prvih velikokrat prevladujejo preveč centralistične ali celo centralnoplanske tendence, pri katerih se pozablja na osnovne premise partnerstva pri oblikovanju dokumentov črpanja, pri drugih pa se pojavlja problem pri tehtnem vsebinskem podajanju predlogov, saj le-to zahteva zelo dobro poznavanje področja delovanja evropske kohezijske politike. Nujno bi bilo po zgledu zvezne dežele MVP oblikovati centralni organ, prek katerega bi se izvajal proces partnerstva in bi bili v njega vključeni vsi relevantni partnerji. To bi moralo postati mesto, kjer bi se opravljala široka razprava o temeljnih usmeritvah in prioritetah črpanja, usklajevanje in priprava na operativni ravni pa bi se morala izvajati na ravni ministrstev ob tesnem sodelovanju z vsemi partnerji. Bistvena je odprtost vladnih institucij in transparentnost procesa – partnerji morajo biti vključeni že od samega začetka priprave dokumentov, hkrati se jim mora zagotavljati tudi enakopravnost pri obravnavi in dostopu do vladnih igralcev. Vedno je težava tudi časovna stiska, saj morajo biti ti dokumenti pripravljeni zadosti zgodaj, da je omogočeno normalno črpanje sredstev – ravno zato so ključni dobra in jasna organiziranost, koordinacija in dober pretok informacij med partnerji.

Po moji oceni je velik problem v Sloveniji dejstvo, da ustaljene postopke partnerstva (npr. okrogle mize, posveti, pisanje predlogov ...) uporabljajo manj vplivni akterji, ki tudi najbolj glasno kritizirajo njegovo izvajanje. Močnejši in boljše organizirani akterji pa lobirajo

direktno pri političnih odločevalcih, ponavadi že pred samo objavo uradnih osnutkov predlogov, in se zato pozneje v proces partnerstva sploh ne vključujejo več. Naslednja velika težava je, da med partnerji in vladnimi igralci ni vzpostavljenega ustreznega vzorca zaupanja, in so zato odzivi nekaterih partnerjev včasih pretirani oz. bi se jim bilo mogoče izogniti (npr. ustavna presoja RNRP ali naznanitev Slovenije EK s strani NVO-jev, ker je začela pogajanja, še preden je bila zaključena celovita presoja vplivov na okolje). Povsem nesprejemljivo pa je dejstvo, da se formalni proces partnerstva pri tako pomembnem dokumentu, kot je RNRP, ki določa namen porabe za praktično 40 % evropskih sredstev, povsem zanemari in je njegovo oblikovanje plod političnih kompromisov in dogovarjanja. Trditve, da gre pri tem le za jasno določitev prioritete vlade, enostavno ne vzdržijo znanstvene presoje in pri tem gre po moji oceni za grobo kršitev načela partnerstva, burni odzivi partnerjev pa kažejo, da ima tak način sprejemanja odločitev skrajno negativne implikacije na izvajanje procesa partnerstva in ruši zaupanje med njimi in vladnimi igralci.

Slovenija se srečuje s težavami tudi na nivoju same organizacije, financiranja in delovanja nekaterih reprezentativnih organizacij, zato se pogosto izgubljata energija in čas za problematiziranje njihovega delovanja, včasih pa sploh niso zmožni ustrezno predstavljati svojih interesnih področij (npr. sistemsko neurejen način financiranja NVO, nejasen status GZS in zborničnega organiziranja). Tako partnerji ne morejo oblikovati kakovostnih vsebinskih predlogov, ki bi služili vladnim odločevalcem pri pripravi dokumentov, velikokrat pa v njihovem delovanju manjka tudi nek celostni pristop. Slabo je tudi, da se v proces partnerstva, zlasti na področju R&R, bolje ne vključi predstavnikov izobraževalne ali znanstvenoraziskovalne sfere. Ugotavljam, da se občasno pojavljata nelagodje ali celo strah pri vladnih igralcih pred prevelikim vplivom ali vključenostjo partnerjev.

Predlogi partnerjev se načeloma upoštevajo, zlasti kar se tiče njihovega vsebinskega dela, težje pa je na področju decentralizacije sredstev in prenosa njihovega upravljanja na regionalno raven (npr. RRA-ji).

Menim, da je načelo partnerstva v deželi MVP bolje implementirano kot v Sloveniji, predvsem je pomembno, da so s procesom, svojo vlogo in z vplivom ter upoštevanjem njihovih predlogov zelo zadovoljni vsi vključeni partnerji (končna različica OP-jev je bila soglasno potrjena). Partnerstvo se izvaja prek nadzornega odbora, katerega sklepi so za vladne odločevalce zavezujoči, pomembni pa so tudi neposredni stiki direktno s pristojnimi ministrstvi – partnerji govorijo o njihovi zadovoljivi dostopnosti. Vseeno pa implementacija partnerstva v deželi MVP ni idealna – predvsem bi morali biti v proces oblikovanja dokumentov boljše vključeni predstavniki izobraževalne, raziskovalne sfere, nevladni sektor pa

se srečuje s podobnimi problemi kot v Sloveniji, in sicer s pomanjkljivo organizacijo in z medsebojno koordinacijo, s težavami s poznavanjem področja kohezijske politike, premalo celostnim pristopom ... Bistvena razlika v primerjavi s Slovenijo je tudi, da konfliktov med partnerji in vladnimi igralci večinoma ne sprožajo več osnovna vprašanja kot npr. način in oblika predstavljanja interesov, organizacijska struktura, način odločanja in sprejemanja odločitev ... Različni pogledi se kažejo predvsem pri določanju prioritete črpanja in načinu, kako s kombinacijo evropskih in lastnih sredstev doseči razvojni preboj regije. Vsekakor je pomembna utrjenost in utečenost procesa partnerstva, saj tako vladni igralci kot tudi partnerji potrebujejo čas in izkušnje za njegovo doslednejšo implementacijo. To je izjemno občutljiv proces in kljub vsemu lahko hitro zaide v krizo (npr. začetek leta 2006 v deželi MVP), zato je še toliko bolj pomembno utrjevati zaupanje med partnerji.

Za učinkovito in kakovostno izvajanje načela partnerstva je bistveno, da se njegov potek in izvajanje jasno definirata vnaprej. Pomembno je, da se partnerji in vladni igralci zavedajo vrednosti in pomena njegovega učinkovitega izvajanja. Centralizirani, top-down model vsekakor prinaša hitrejše rešitve, vendar za izvajanje evropske kohezijske politike ni primeren. Učinkovito koriščenje sredstev je možno le s tesnim sodelovanjem med partnerji in vladnimi igralci, Slovenija pa le tako lahko izkoristi in aktivira vse svoje potenciale za doseganje razvojnega preboja.

9. Literatura:

9.1 Sekundarni viri:

Bache, Ian (1998): *The Politics of European Union Regional Policy*. Wiltshire: Sheffield Academic Press.

Beyers, Jan (2003): *Voice and Access*. Dostopno na University of Pittsburgh (n. d.) <http://aei.pitt.edu/2821/> (4. februar 2007).

Börzel, Tanja (1997): What's So Special About Policy Networks? - An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration Online Papers* 1 (16), 1–28.

Conzelman, Thomas (2000): Große Räume, kleine Räume: Die Europäisierung der Regionalpolitik in Deutschland. V Michele Knodt in Beate Kohler-Koch (ur.): *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, 42–60. Mannheim: Campus Verlag.

Čibej, Urška (2005): *Izvajanje regionalne politike Evropske unije v Sloveniji - primer Mrežni pomurski podjetniški inkubator*. Diplomsko delo. Ljubljana: FDV.

Drevenšek Liljana (2005): *Predpristopna pomoč PHARE kot priprava na črpanje sredstev strukturnih skladov v Sloveniji*. Magistrsko delo. FDV: Ljubljana.

Fink-Hafner, Danica (1998): (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5), 830–849.

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: FDV.

Kolarič, Zinka, Rakar Tatjana, Rihter Liljana, Črnak-Meglič Andreja (2006): *Velikost, obseg in vloga zasebnega, neprofitnega sektorja v Sloveniji*. FDV: Ljubljana.

Kohler-Koch, Beate (2002): European Networks and Ideas: Changing National Policies? *European Integration online Papers* 6 (6), 1–10.

Knodt, Michele (2000): Europäisierung a la Sinatra: Deutsche Ländern im europäischen Mehrebenensystem. V Michele Knodt in Beate Kohler-Koch (ur.): *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, 101–120. Mannheim: Campus Verlag.

Lajh, Damjan (2005): *Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji*. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.

Lajh, Damjan (2006): *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: FDV.

Mrak, Mojmir (2004): *Evropska kohezijska politika*. Ljubljana: izdano v samozaložbi.

Moussis, Nicholas (2000): *Guide to European Policies*. Rixensart: European Study Service.

Nugent, Neil (2003): *The Government and Politics of the European Union (Fifth Edition)*. Durham: Duke University Press.

Peterson, John (2004): Policy Networks. V Antje Wiener in Thomas Diez (ur.): *European Integration Theory*, 117–135. Oxford: University Press.

Petzold, Wolfgang et al. (2000): *Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti*. Ljubljana: Ministrstvo RS za šolstvo in šport.

Rosamond, Ben (2000): *Theories of European Integration*. New York: Palgrave.

Schimmelfennig, Frank (2004): Liberal Intergovernmentalism. V Antje Wiener in Thomas Diez (ur.): *European Integration Theory*, 75–94. Oxford: University Press.

Schmitter, C. Phillipe (2004): Neo-Neofunctionalism. V Antje Wiener in Thomas Diez (ur.): *European Integration Theory*, 45–74. Oxford: University Press.

Pal, Leslie (1987): *Public Policy Analysis*. Toronto: Methuen Publications.

Wallace, Hellen in William (2005): *Policy Making in the European Union*. Oxford: University Press.

9.2 Internetni viri:

Bundes Ministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): *Koordinieren und Gestalten - Verantwortung für die Europapolitik der Bundesregierung*. Dostopno na <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/Europaministerium-BMWi/gestaltung-der-deutschen-europapolitik.html> (15. maj 2007).

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): *Wirtschaftsdaten Neue Bundesländer*. Dostopno na <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/W/wf-wirtschaftsdaten-neue-laender.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (7. junij 2007).

Directorate - General for Regional Policy (2006): *Inforegio – Factsheet*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/de_en.pdf (17. maj 2007).

European Commission (2004): *Questions and answers on the reform of Cohesion Policy and Structural funds 2007–2013*. Dostopno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/182&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=fr> (9. januar 2007).

European Commission (n. d.): *What is the Lisbon Strategy for Growth and Jobs* http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm (6. januar. 2007).

Regional policy- Inforegio (2007): *European regional development fund*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_en.htm (17. maj 2007).

Regional policy – Inforegio (2007): *Why do we need european regional policy?* Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_en.htm (17. maj 2007).

Regional policy – Inforegio (2006): *The Cohesion Fund at a Glance*. http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm (3. januar 2007).

Regional policy – Inforegio (n. d.): *Kohezija na prelomu 2007*. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/reg2007_sl.pdf (26. april 2007).

Regionalna razvojna agencija (2005): *O BSC*. Dostopno na <http://www.bsc-kranj.si/index.php?subpage=3&cat=8> (5. april 2007).

Služba vlade za informiranje (2007): *Slovenija jutri*. Dostopno na <http://www.slovenijajutri.gov.si/index.php?id=35> (10. marec 2007).

Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2006): *Državni razvojni program*. Dostopno na <http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1182> (10. marec 2007).

Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2004): *EKUJS - Evropski kmetijski, usmerjevalni in jamstveni sklad*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ekujs.html (29. december 2006).

Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (2004): *Evropski socialni sklad*. Dostopno na http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ess.html (3. januar 2007).

9.3 Primarni viri literature:

9.3.1 Evropska raven:

Common Actions for Growth and Employment: The Community Lisbon Program. Predlog EK potrdi ES na svojem spomladanskem zasedanju v Bruslju leta 2005, Svet EU pa prenovljeno Lizbonsko strategijo sprejme na svoji seji dne 20. junija 2005. Dostopno na http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/COM2005_330_en.pdf (8. januar 2007).

Community Strategic Guidelines on Cohesion, predlog EK poda 6. julija 2005, strategijo pa Svet EU sprejme 6. oktobra 2006. Dostopno na http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021en00110032.pdf (8. januar 2007).

Finančna perspektiva 2007–2013, na predlog EK jo je 16. decembra 2005 v Bruslju sprejel ES, 4. aprila 2006 pa jo je potrdil še EP. V veljavo stopi 1. januarja 2007. Dostopno na <http://www.epp-ed.eu/Press/pdoc05/051216conclusion-financial-persp.pdf> (8. januar 2007).

Göteborgska strategija, sprejeta 15. in 16. junij 2001 na sestanku Evropskega sveta. Dostopno na http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/goteborg_concl_en.pdf (9. januar 2007).

Lizbonska strategija, sprejel jo je Evropski svet 13. in 14. marca 2000 v Lizboni. Dostopno na http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm (9. januar 2007).

Uredba (ES) št. 1080/ 2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/ 1999, sprejeta 5. julija 2006, v veljavo stopi 1. avgusta 2006, uporablja se s 1. januarjem 2007 . <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML> (9. januar 2007).

Uredba (ES) št. 1081/ 2006 Evropskega parlamenta in Sveta EU o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/ 1999, sprejeta 5. julija 2006, v veljavo stopi 1. avgusta 2006, uporablja se s 1. januarjem 2007. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML> (9. januar 2007).

Uredba (ES) št. 1082/ 2006 Evropskega parlamenta in Sveta EU o Evropskem ozemeljskem sodelovanju, sprejeta 5. julija 2006, v veljavo stopi 1. avgusta 2006, uporablja se s 1. januarjem 2007. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML> (9. januar 2007).

Uredba (ES) št. 1083/ 2006 Sveta EU o splošnih določbah glede ESRR, ESS, Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/ 1999, sprejeta dne 11. julija 2006, v veljavo stopi 1. avgusta 2006, uporablja se s 1. januarjem 2007. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML> (9. januar 2007).

Uredba (ES) št. 1084/ 2006 Sveta EU o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/94, prejeta 11. julija 2006, v veljavo stopi 1. avgusta 2006, uporablja se s 1. januarjem 2007. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML> (9. januar 2007).

Uredba (ES) št. 1085/ 2006 Sveta EU o ustanovitvi Instrumenta za predpristopno pomoč (IPA), sprejeta 17. julija 2006, v veljavo stopi 1. avgusta 2006, uporablja se od 1. januarja

2007. Dostopno na <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML> (9. januar 2007).

9.3.2 Nacionalna raven – slovenski dokumenti:

Državni razvojni program, drugi osnutek je Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalni razvoj objavila oktobra 2006. Dostopno na <http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1182> (datum ogleda: 10. marec 2007).

Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, dokument sprejela Vlada RS, 3. novembra 2005. Dostopno na <http://www.vlada.si/index.php?vie=cnt&gr1=dloVld&gr2=vlaPro> (10. marec 2007).

Nacionalni strateški referenčni okvir, Vlada RS ga je sprejela 16. februarja 2007 in ga poslala v potrditev EK. Dostopno na http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/NSRO-SLOVENIJA-05_12_06.pdf (16. julij 2007).

Strategija razvoja Slovenije, sprejela jo je Vlade RS 23. junija 2005. Dostopno na <http://www.gov.si/umar/projekti/srs/StrategijarazvojaSlovenije.pdf> (16. julij 2007).

Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov, Operativni program za razvoj človeških virov in Operativni program za krepitev razvoja okoljske in prometne infrastrukture. Vlada je OP-je potrdila skupaj z NSRO-jem 16. februarja 2007 in jih poslala v potrditev EK.

Dostopno na http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/programski_dokumenti_slovenije_2007_2013/ (16. julij 2007).

Strategija prostorskega razvoja Slovenije, U.I. št. 76/ 2004, sprejeta na seji DZ RS dne 18. junija 2004, velja od 20. julija 2004 dalje. Dostopno na http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/drugo/sprs_slo.pdf (10. marec 2007).

Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023, sprejela jo je Vlada RS 12. oktobra 2006. Dostopno na http://www.slovenijajutri.gov.si/uploads/tx_publikacije/061127_resolucija.pdf (10. marec 2007).

Program reform za izvajanje Lizbonske strategije, sprejeto na seji Vlade RS dne 28. oktobra 2005. Dostopno na http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/program_reform_izvajanje_lizbonske.pdf (10. marec 2007).

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, U.l. 83/ 2003. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200383&stevilka=3970> (21. marec 2007).

Ustavna presoja Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih 2013- 2023. Dostopno na <http://www.umanotera.org/upload/files/Gradivo%20za%20medije%20ustavna%20presoja.pdf> (22. marec 2007).

9.3.3 Zvezna in deželna raven – Nemčija

Bundes Ministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): *Koordinieren und Gestalten - Verantwortung für die Europapolitik der Bundesregierung*. Dostopno na <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/Europaministerium-BMWi/gestaltung-der-deutschen-europapolitik.html> (15. junij 2007).

Bundes Ministerium für Wirtschaft und Technologie (2007): *Nationaler Strategischer Rahmenplan*. Dostopno na <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/EU-Strukturpolitik/nationaler-strategie-rahmenplan-07-13.html> (15. junij 2007).

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, sprejet 23. maja 1949. Dostopno na <http://www.datenschutz-berlin.de/recht/de/gg/> (15. maj 2007).

Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU- Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007–2013, nemška vlada je dokument EK predložila 23. januarja 2007, potrjen je bil 19. marca. Dostopno na <http://www.bmwi.de/Dateien/BMWi/PDF/foerderdatenbank/nsrp-2007-13.property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf> (15. junij 2007).

Nationales Reformprogramm Deutschland, sprejela zvezna vlada 7. decembra 2005. Dostopno na http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/nationales-reformprogramm.property=pdf_bereich=bmwi_sprache=de_rwb=true.pdf (15. junij 2007).

Sozioökonomische und SWOT- Analyse sowie Entwicklungsstrategie für das Land Mecklenburg-Vorpommern, sprejela deželna vlada 12. decembra 2006. Dostopno na http://www.mv-regierung.de/strukturfonds/doku/SWOT-Analyse_Entwicklungsstrategie.pdf (15. junij 2007).

Operationelles Programm EFRE Mecklenburg Vorpommern, sprejet s strani deželne vlade 17. aprila 2007 in predložen v potrditev Svetu EU 23. aprila 2007. Dostopno na <http://www.mv-regierung.de/strukturfonds/doku/efre-op-2007-2013.pdf> (15. junij 2007).

9.4 Seznam opravljenih intervjujev:

Intervju 1: intervju z mag. Simono Hočevar, podsekretarko na Ministrstvu za gospodarstvo na direktoratu za podjetništvo in konkurenčnost. Ljubljana, 12. 3. 2007.

Intervju 2: intervju z Gorazdom Jenkom, pripravljavcem OP Razvoj človeških virov na Službi vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 17. 3. 2007.

Intervju 3: intervju z Jernejem Stritihom, vodjem predhodne presoje pri podjetju OIKOS. Ljubljana, 21. 3. 2007.

Intervju 4: intervju z Vido Ogorelec Wagner, direktorico NVO Umanotera. Ljubljana, 21. 3. 2007.

Intervju 5: intervju z Josipom Mihalicem, pripravljavcem OP Krepitev regionalnih razvojnih potencialov na Službi vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 23. 3. 2007.

Intervju 6: intervju z Živo Kokolj, sodelavko na področju priprave evropski projektov na Centru za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij. Ljubljana, 12. 3. 2007.

Intervju 7: intervju z mag. Damjanom Kavašem iz Inštituta za ekonomske raziskave in razvoj. Ljubljana, 8. 3. 2007.

Intervju 8: intervju z Matjažem Harmelom in Jurijem Kobalom iz podjetja OIKOS, zadolženega za projekt strateške presoje vplivov na okolje. Ljubljana, 26. 3. 2007.

Intervju 9: intervju s Hermino Golob, vodjo kabineta ministra pri Službi vlade za razvoj. Ljubljana, 27. 3. 2007.

Intervju 10: intervju z mag. Slavko Zupan, namestnico direktorja Regionalne razvojne agencije Gorenjske. Ljubljana, 19. 2. 2007.

Intervju 11: intervju z Aljušem Pertinačem, vodjem evropskih projektov za področje strukturnih skladov pri Univerzi v Ljubljani. Ljubljana, 10. 4. 2007.

Intervju 12: intervju s Steffenom Schubertom, namestnikom vodje oddelka za področje regionalnega razvoja na Ministrstvu za gospodarstvo, delo in turizem v deželi MVP. Bremen, 11. 6. 2007.

Intervju 13: intervju s Friedelom Wunschom, vodjem oddelka za gospodarstvo pri Industrijski in trgovski zbornici v Rostocku. Bremen, 26. 6. 2007.

Intervju 14: intervju z Norbertom Bürmeistrom, vodjem oddelka za gospodarstvo pri Industrijski in trgovski zbornici Schwerin in članom NO. Bremen, 14. 6. 2007.

Intervju 15: intervju z dr. René Zwingmann iz Industrijske in trgovske zbornice Neubrandenburg ter članico NO. Bremen, 14. 6. 2007.

Intervju 16: intervju z Ulrichom Söffertjem iz NVO Bund (okoljevarstvena organizacija) in članom NO. Bremen, 12. 6. 2007.

Intervju 17: intervju z Michaelom Thomallo, članom NO in tajnikom predsedstva Zveze mest in občin v deželi MVP. Bremen, 27. 9. 2007.