

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Darja Bijelić

**Kohezijska politika Evropske unije  
na področju razvoja človeških virov**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Darja Bijelić

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

**Kohezijska politika Evropske unije  
na področju razvoja človeških virov**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

*Hvala vsem, ki ste mi kakorkoli pomagali in me spodbujali pri pisanju diplomskega dela.*

*Zahvaljujem se mentorju doc. dr. Damjanu Lajhu za neprecenljivo pomoč in strokovne nasvete pri izdelavi diplomskega dela, gospe Tanji Gerkšič in gospodu Matiji Vilfanu za sodelovanje pri intervjujih in za oskrbovanje z aktualnimi podatki o kohezijski politiki.*

*In hvala Tebi, ki si vedno z menoj ...*

## **KOHEZIJSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE NA PODROČJU RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV**

Področje kohezijske politike Evropske unije je odgovorno za koordinacijo aktivnosti, usmerjenih v koriščenje sredstev iz Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Glavni cilj kohezijske politike je prispevati k zmanjšanju gospodarskih in socialnih razlik med regijami znotraj enotnega evropskega trga ter spodbujati njihov uravnotežen in trajnostni razvoj. Od leta 2004 je tudi Slovenija upravičena do črpanja sredstev iz kohezijskih skladov. V diplomskem delu je predstavljena kohezijska politika Evropske unije, njen razvoj in instrumenti njenega delovanja. V nadaljevanju je prikazana implementacija omenjene politike v Sloveniji na področju razvoja človeških virov. Namen je raziskati, ali so bili doseženi zastavljeni cilji v prvem programskem obdobju, kakšna je bila pri tem struktura izvajanja, ali se je le ta skozi čas spremenila ter kakšen vpliv bo to imelo na implementacijo v novem programskem obdobju.

**KLJUČNE BESEDE:** Evropska unija, Evropski socialni sklad, kohezijska politika, implementacija.

## **EUROPEAN UNION COHESION POLICY IN THE FIELD OF DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES**

The EU cohesion policy governs the coordination of activities aimed at the use of funds from the Structural funds and the Cohesion fund. The main objective of the cohesion policy is to contribute to the bridging of economic and social differences within the single European market and promote their continuous and balanced development. Since 2004 Slovenia is also entitled to apply for funding from the cohesion funds. This diploma thesis presents the cohesion policy of the European Union, its development and its instruments. Furthermore, it describes the implementation of the specified policy in Slovenia in the field of development of human resources. Its purpose is to explore whether the envisaged objectives of the cohesion policy were achieved during the first programme period, the structure of its implementation and amendments thereto during the period as well as its influence on the next programme period.

**KEYWORDS:** European Union, European Social Fund, cohesion policy, implementation.

## KAZALO

1 UVOD.....	8
1.1 Predmet in cilj diplomskega dela.....	8
1.2 Metodološki okvir .....	9
1.3 Hipoteza.....	10
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA .....	11
2.1 Javнопolitični proces ali proces oblikovanja in implementacije javnih politik....	11
2.1.1 Faza implementacije javnih politik.....	13
2.1.1.1 Dva pristopa implementacije javnih politik – »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor«.....	14
2.1.1.2 (Ne)uspešnost procesa implementacije javnih politik.....	15
2.2 Oblikovanje in implementacija javnih politik v okviru EU .....	17
3 KOHEZIJSKA POLITIKA EU .....	19
3.1 Zgodovina razvoja kohezijske politike EU .....	19
3.2 Instrumenti implementacije kohezijske politike EU .....	22
3.2.1 Strukturni skladi .....	23
3.2.1.1 Evropski socialni sklad.....	23
3.2.2 Kohezijski sklad .....	25
3.2.3 Evropska investicijska banka .....	25
3.2.4 Drugi finančni instrumenti .....	25
3.3 Načela in cilji implementacije kohezijske politike EU .....	26
3.3.1 Načela .....	26
3.3.2 Cilji kohezijske politike v novem programskem obdobju 2007–2013.....	28
3.3.2.1 Konvergenca.....	29
4 IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE NA PODROČJU RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2004–2006.....	30
4.1 Enotni programski dokument 2004–2006 .....	30
4.1.1 Druga prednostna naloga: Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje..	31
4.2 Struktura izvajanja v programskem obdobju 2004–2006.....	34
4.3 Implementacija druge prednostne naloge .....	38

5 KOHEZIJSKA POLITIKA NA PODROČJU RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2007–2013 .....	44
5.1 Operativni program razvoja človeških virov in primerjava ciljev s preteklim programskim obdobjem .....	44
5.2 Struktura izvajanja v programskem obdobju 2007–2013 in primerjava s preteklim programskim obdobjem .....	48
6 SKLEP .....	51
7 LITERATURA .....	55
8 PRILOGE .....	62
Priloga A: Vprašalnik za intervjuvance .....	62

## **KAZALO SLIK**

Slika 3. 1: Instrumenti kohezijske politike .....	22
Slika 4. 1: Struktura izvajanja kohezijske politike v začetku obdobja 2004–2006 .....	35
Slika 4. 2: Struktura izvajanja kohezijske politike v obdobju 2004–2006: druga prednostna naloga (od 1. aprila 2006) .....	37
Slika 4. 3: Struktura EU sredstev po skladih .....	38
Slika 5. 1: Struktura izvajanja kohezijske politike v obdobju 2007–2013: OP RČV .....	50

## **KAZALO TABEL**

Tabela 3. 1: Kohezijska politika skozi čas .....	21
Tabela 3. 2: Cilji kohezijske politike EU v novi finančni perspektivi 2007–2013 .....	28
Tabela 4. 1: Pregled realizacije izvajanja glede EPD 2004–2006 na ravni druge prednostne naloge do 31.12.2007 .....	40
Tabela 4. 2: Napredek pri izvajanju druge prednostne naloge .....	41
Tabela 5. 1: Struktura razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev OP RČV .....	45
Tabela 5. 2: Struktura izvajanja kohezijske politike v obdobju 2007–2013 .....	49

## KRATICE

<b>BDP</b>	Bruto družbeni proizvod	<b>EU</b>	Evropska unija
<b>BND</b>	Bruto nacionalni dohodek	<b>FIUR</b>	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
<b>DRP</b>	Državni razvojni program	<b>JPO</b>	Javнопolitično omrežje
<b>EEL</b>	Enotna evropska listina	<b>NSRO</b>	Nacionalni strateški referenčni okvir
<b>EGS</b>	Evropska gospodarska skupnost	<b>OP RČV</b>	Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013
<b>EIB</b>	Evropska investicijska banka	<b>OU</b>	Organ upravljanja
<b>EK</b>	Evropska komisija	<b>PD</b>	Programsko dopolnilo
<b>EKUJS</b>	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad	<b>SGRS</b>	Strategija gospodarskega razvoja Slovenije
<b>EPD</b>	Enotni programski dokument	<b>SVLR</b>	Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
<b>ESRR</b>	Evropski sklad za regionalni razvoj	<b>ZRSZ</b>	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
<b>ESS</b>	Evropski socialni sklad		

# 1 UVOD

## 1.1 Predmet in cilj diplomskega dela

V diplomskem delu bom preučevala proces implementacije kohezijske politike na področju razvoja človeških virov. Področje kohezijske politike Evropske unije (v nadaljevanju EU) je odgovorno za koordinacijo aktivnosti, usmerjenih v koriščenje sredstev iz Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Znotraj EU so pomembne razlike v dohodku na osebo, zaposlenosti, izobrazbi in razvitosti infrastrukture. Kohezijska sredstva so tako namenjena zmanjševanju razlik med regijami EU. EU namreč velik del sredstev, natančneje tretjino proračuna (35,7 %), namenja odpravljanju notranjih neskladij glede prihodkov in možnosti oziroma zmanjševanju regionalnih ekonomskih, socialnih in razvojnih razlik na nekem geografsko omejenem prostoru (Lajh 2006, 101). Namen kohezijske politike je prispevati k večji skupni konkurenčnosti EU in trajnostnemu razvoju, ki se lahko ob bok postavi najbolj razvitim delom sveta, kar je EU kot svoj cilj zapisala v Lizbonski strategiji.

1. maja 2004 je Slovenija skupaj še z devetimi drugimi državami srednje in vzhodne Evrope postala polnopravna članica evropske integracije. S tem je bila vključena v implementacijo skupne evropske kohezijske politike in je pridobila pravico do črpanja sredstev iz Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Okvir za črpanje sredstev iz skladov kohezijske politike predstavljajo Enotni programski dokument (v nadaljevanju EPD) in Programsko dopolnilo (v nadaljevanju PD) kot izvedbeni dokument za programsko obdobje 2004–2006 ter Nacionalni strateški referenčni okvir (v nadaljevanju NSRO) in trije operativni programi kot izvedbeni dokumenti za programsko obdobje 2007–2013. Slovenija je v teh programskih in izvedbenih dokumentih vzpostavila primeren institucionalni okvir in organizacijsko strukturo ter skupaj z EU opredelila prednostne naloge, ukrepe in finančne vire za doseganje zastavljenih strateških ciljev.

V začetku se je Slovenija učila, kako uspešno koristiti in črpati evropska razvojna sredstva. Predvsem v prvem letu, a tudi v kasnejših dveh letih, je v javnosti vladal občutek, da možnosti črpanja niso bile v polnosti izkoriščene oziroma je država pridobila premalo sredstev za sofinanciranje svojih projektov s strani EU. Zato lahko



programsko obdobje 2004–2006 opredelimo kot pripravljalo za novo programsko obdobje 2007–2013, ko bodo na voljo znatno višja kohezijska sredstva.

Cilj diplomskega dela bo raziskati, ali so bili doseženi zastavljeni cilji na področju razvoja človeških virov v programskem obdobju 2004–2006, kakšna je bila pri tem struktura izvajanja in ali se je le ta skozi čas spremenila ter kakšen vpliv je oziroma bo to imelo na novo programsko obdobje 2007–2013. Ugotovitve bodo lahko uporabljali politični odločevalci pri implementaciji načela partnerstva pri izboljšanju porabe evropskih kohezijskih sredstev.

## **1.2 Metodološki okvir**

Uvodni del diplomskega dela zajema metodološki in teoretični okvir naloge, kjer bom predstavila in pojasnila temeljne značilnosti dela, ključne teoretične pojme in teoretske pristope, ki pojasnjujejo delovanje EU, še posebej njene kohezijske politike. Pri tem bom uporabila metodo analize in interpretacije relevantnih sekundarnih virov.

V drugem delu bom predstavila kohezijsko politiko EU, opisala njen razvoj, instrumente njenega delovanja (poseben poudarek bo na delovanju Strukturnih skladov, in sicer Evropskega socialnega sklada) in predstavila njene značilnosti v obeh programskih obdobjih. Predvsem me bo zanimala struktura izvajanja in njen vpliv na implementacijo kohezijske politike. Najprej bom uporabila metodo analize primarnih virov: prikazala bom razvoj kohezijske politike skozi zgodovino s pomočjo ključnih dokumentov (Lizbonska strategija, Göteborgska strategija, EPD, OP RČV, ...). Prek analize sekundarnih virov bom ovrednotila in interpretirala dobljene informacije.

V nadaljevanju bom prikazala implementacijo omenjene politike v Sloveniji na področju razvoja človeških virov. Najprej bom predstavila cilje v obeh programskih obdobjih, strukturo izvajanja v programskem obdobju 2004–2006, njen vpliv na strukturo izvajanja v novem programskem obdobju 2007–2013. Pri tem se bom osredotočila na vpliv implementacije v obdobju 2004–2006 na implementacijo v obdobju 2007–2013<sup>1</sup>. Potem bom analizirala primarne vire (najrazličnejši razvojni in strateški dokumenti), prek analize sekundarnih virov, primerjalne analize, družboslovnih intervjujev (s predstavniki sektorja Evropskega socialnega sklada in

---

<sup>1</sup> Analiza implementacije kohezijske politike v obdobju 2007–2013 ne bo mogoča, ker se šele izteka programsko obdobje 2004–2006. Več o tem v poglavju 4.3.

Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje) in študije primera pa bom skušala priti do izsledkov, ki bodo ovrgli oziroma potrdili moji hipotezi glede strukture izvajanja in ciljev kohezijske politike.

V zadnjem delu diplomskega dela bom podala sklepne ugotovitve in podala predloge za izboljšanje implementacije kohezijske politike na področju razvoja človeških virov.

### **1.3 Hipoteza**

Slovenija je v programskem obdobju 2004–2006 prvič upravičena do črpanja evropskih kohezijskih sredstev. V začetku se je Slovenija soočila z nekaterimi uvajalnimi težavami pri implementaciji kohezijske politike, saj je bilo potrebno določeno obdobje učenja za uveljavitev vseh pravil in postopkov. Kljub temu pa je bila uspešna pri črpanju kohezijskih sredstev. V novem programskem obdobju 2007–2013 bo prejela več kohezijskih sredstev kot v prvem, zato lahko domnevam, da je struktura izvajanja v prvem programskem obdobju dosegla zastavljene cilje.

*Hipoteza:*

*V programskem obdobju 2004–2006 je bila implementacija kohezijske politike na področju razvoja človeških virov v skladu z zastavljenimi cilji. Zato predpostavljam, da bo struktura izvajanja ostala enaka tudi v novem programskem obdobju 2007–2013.*

## 2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

### 2.1 Javnopolitični proces ali proces oblikovanja in implementacije javnih politik

Proces oblikovanja in implementacije javnih politik je kompleksen in dolgotrajen proces, ki zajema raznovrstne dejavnosti, v katere so vključeni raznoliki javnopolitični igralci. Fink-Hafner (2002, 17) meni, da gre za administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike. Zaradi lažjega razumevanja procesa oblikovanja in implementacije javnih politik se je na področju policy analize<sup>2</sup> oblikovalo več idealnih modelov, ki poenostavljeno prikazujejo zapletene procese odločanja. Za potrebe diplomskega dela se mi zdi najbolj primeren procesualni model, ki deli proces oblikovanja in implementacije javnih politik na zaporedje časovno in vsebinsko ločenih faz (Howlett in Ramesh 1995, 9). Fink-Hafner (2002, 17) loči pet faz javnopolitičnega procesa<sup>3</sup>:

1. *Faza identifikacije javnopolitičnega problema in oblikovanje dnevnega reda.* Potrebna je zavest o javnopolitičnem problemu, ki se ga nato uvrsti na dnevni red pristojnih odločevalcev.
2. *Faza oblikovanja alternativnih rešitev družbenega problema.* Oblikujejo se različni predlogi za rešitev problema.
3. *Faza uzakonitve (legalizacije) izbrane javnopolitične odločitve.* Politični odločevalci izmed alternativnih možnosti sprejmejo odločitev in jo uzakonijo.
4. *Faza izvajanja (implementacije) izbrane javne politike.* Javna politika se izvaja preko izvršne oblasti (administrativne enote) ali preko nevladnih igralcev.
5. *Faza ovrednotenja (evalvacije) javne politike.* Politični odločevalci, državljani, posamezne družbene skupine, množični mediji in drugi vrednotijo učinke sprejete javne politike, ali le ta dosega svoje cilje ali ne.

Zavedati se moramo, da ni mogoče določiti jasnih mej med posameznimi fazami, saj se le te med seboj prepletajo, njihovo zaporedje v procesu ni vedno enako, lahko pride tudi

---

<sup>2</sup> Harold Lasswell, utemeljitelj policy analize, jo je opredelil kot »skrb za znanje o odločevalskih procesih v javni ureditvi in v njih« (Fink-Hafner 2002, 19). Podrobneje o policy analizi glej Parsons (2001), Fink-Hafner (2002).

<sup>3</sup> V diplomskem delu bom ekvivaletno uporabljala izraza javnopolitični proces ali policy proces.

do prekinitve samega policy procesa. Potrebno je tudi omeniti, da je policy proces le del širšega policy ciklusa (konec stare politike se izteče v proces odločanja o novi politiki, kar govori v prid neprestani dinamičnosti in fleksibilnosti) (povzeto po Dye 1995, 298; Klepec 2007, 19).

Pomembna novost v evropskem kohezijskem javnopolitičnem procesu je bila uvedba *načela partnerstva*, hkrati pa bom predstavila tudi koncept javnopolitičnega omrežja (v nadaljevanju JPO), saj imata pomemben vpliv na analizo primera, in sicer na strukturo izvajanja kohezijske politike v obeh programskih obdobjih.

Na fazo implementacije skupne kohezijske politike se nanaša *načelo partnerstva*, ki je bilo uvedeno z najobširnejšo reformo kohezijske politike leta 1988. Skladno z zakonodajo EU partnerstvo zajema pripravo, financiranje, izvajanje, spremljanje in vrednotenje pomoči (Lajh 2006, 126). Načelo določa, da se dejavnosti Skupnosti na področju regionalnega razvoja pripravijo ob »tesnem posvetovanju med Evropsko komisijo (v nadaljevanju EK) in državo članico, skupaj z oblastmi in organi, ki jih določa država članica v okviru nacionalnih pravil in uveljavljene prakse« (Partnerstvo v kohezijski politiki 2008). Gre torej za partnerstvo nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov oblasti, podjetij ter nevladnih organizacij.

Implementacija načela partnerstva naj bi delovala predvsem v smeri izboljšanja odnosov in koordinacije med oblastmi oziroma igralci na različnih ravneh z namenom pospeševanja regionalnega razvoja (Lajh 2006, 126). Slovenija je dolgoročne razvojne načrte in programe pripravljala v skladu z načelom partnerstva. Aktivnosti tega načela izvaja tako Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVLR) kot vladna telesa (resorna ministrstva) in ostali ustrezni organi (javni zavodi, organizacije, ...) v okvirih specifičnih področij in pristojnosti. Pri oblikovanju mrež sodelovanja (odprtost, participacija, odgovornost, ...) je bila zagotovljena uspešna izvedba za pripravo EPD in Operativnega programa razvoja človeških virov (v nadaljevanju OP RČV). Precejšna pozornost je namenjena tudi izvajanju, spremljanju in vrednotenju, pri čemer bodo imeli partnerji v prihodnosti vedno pomembnejšo vlogo. Načelo partnerstva je uvedlo decentralizirane postopke odločanja, ki v odločevalski proces vključujejo javne in zasebne igralce z različnih ravni odločanja, kar naj bi zagotovilo široko podporo pri zbiranju splošnih ciljev ter

opredeljevanju in doseganju ciljev na področju regionalnega razvoja (Benz in Eberlein, Kohler-Koch v Lajh 2006, 126–127).

Zahteve EK po »tesnem posvetovanju« v procesih oblikovanja in implementacije evropske kohezijske politike so raznovrstne igralce z različnih ravni odločanja povezale v (mnogonivojska) JPO. Börzel (1997, 1) opredeli JPO kot niz »relativno stabilnih nehierarhičnih odnosov med različnimi, medsebojno povezanimi akterji, ki si pri zasledovanju skupnih ciljev izmenjujejo vire, zavedajoč se, da je sodelovanje najboljši način za doseg zastavljenih ciljev pri oblikovanju javnih politik«. Kot opozarja Kustec Lipicerjeva (2002, 69) je pri opredeljevanju JPO ključno »zavedanje, da s konceptom spoznavamo, preučujemo omrežja odnosov med tistimi igralci, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja politik«.

Ključne dimenzije JPO po Van Waardnu (1992, 33–38) so: igralci, funkcije, struktura, institucionalizacija, pravila vedênja in igre, odnosi moči in strategije akterjev. Ključna za analizo primera je *struktura* JPO, saj bom predstavila strukturo izvajanja v obeh obdobjih<sup>4</sup>. V okviru te dimenzije me bo zanimala velikost omrežja, zaprtost oziroma odprtost njegovih meja, nadaljnja delitev na podomrežja, centralnost ter stabilnost omrežja (ibid).

V diplomskem delu se bom ukvarjala s fazo implementacije, zato jo bom tudi podrobneje opisala.

### **2.1.1 Faza implementacije javnih politik**

Proces implementacije javnih politik je izredno pomemben del javnopolitičnega procesa, saj gre za tiste dejavnosti vladnih ali nevladnih igralcev (posameznikov ali skupin), ki so usmerjene k doseganju ciljev, opredeljenih v fazi oblikovanja javne politike (Van Meter in Van Horn v Lajh 2006, 81). Gre za fazo v javnopolitičnem procesu, kjer so predhodne teorije javnopolitičnih odločevalcev, izbira instrumentov in viri, ki so dodeljeni tekom oblikovanja javne politike, preverjajo še v stvarnosti (Dimitrakopoulos in Richardson v Klepec 2007, 20).

---

<sup>4</sup> Več o strukturi izvajanja v poglavjih 4.2 in 5.2.

Grantham (2001, 851) proces implementacije javnih politik označuje kot enega najbolj zanimivih procesov v javnem upravljanju. Kljub temu je bila faza implementacije v politološki literaturi dolgo obdobje zapostavljena in se ji ni posvečalo posebne pozornosti (Grantham 2001; Lajh 2006). Pomemben vzrok za povečanje zanimanja za implementacijske študije v sedemdesetih letih 20. stoletja je bilo soočanje policy analitikov s t. i. implementacijskim primanjkljajem oziroma neuspehom implementacije številnih javnih politik v Združenih državah Amerike in Veliki Britaniji (Klepec 2007, 20). Vlade so bile namreč mnogo bolj uspešne pri uzakonjenju novih politik kot pri doseganju želenih javnopolitičnih sprememb. To pomeni, da se številne javne politike niso izvajale kot je bilo načrtovano.

Faza implementacije dodaja pomembno razsežnost razumevanju javnopolitičnega procesa, predvsem na način, kako neki proces uspeva ali ne uspeva pri prevajanju javnopolitičnih ciljev v konkretne učinke delovanja javne politike (Lajh 2006, 82). V nadaljevanju diplomskega dela bom ugotavljala, ali so bili doseženi zastavljeni cilji, torej ali je bila uspešna implementacija v programskem obdobju 2004–2006.

#### 2.1.1.1 DVA PRISTOPA IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK – »OD ZGORAJ NAVZDOL« IN »OD SPODAJ NAVZGOR«

Skozi preučevanje implementacije javnih politik sta se v literaturi pojavila dva temeljna pristopa, in sicer 1) od zgoraj navzdol (t. i. *top down* pogled na implementacijo javnih politik) in 2) od spodaj navzgor (t. i. *bottom-up* pogled na implementacijo javnih politik).

**Pristop »od zgoraj navzdol«** nadaljuje klasično upravno-administrativno tradicijo, ki razume policy proces kot serijo verižnih zapovedi, kjer politični voditelji artikularajo jasne politične preference, te pa nato izvaja upravni aparat, ki služi vladi (Howlett in Ramesh 1995, 156). Tradicionalno se torej implementacijski proces povezuje z upravnimi oziroma administrativnimi aktivnostmi in temelji na centralizaciji, hierarhičnosti, kontroli in piramidalni strukturi. V takem pristopu je implementacija samo drugo ime za administriranje (Grdešić 1995, 104–105). Pristop »od zgoraj navzdol« se osredotoči na učinkovitost določenih vladnih programov in zmožnosti izvoljenih uradnikov za vodenje, usmerjanje in omejevanje vedënja

izvajalcev javne politike in ciljnih skupin, ne vključuje pa vprašanj razmerja moči in vpliva, potencialnih konfliktih, interesih, itd., kar je ena od kritik tega pristopa. Poleg tega zagovorniki tega pristopa preveč postavljajo v središče javnopolitičnega procesa vladne igralce in s tem zapostavljajo vlogo in pomen drugih javnopolitičnih igralcev (Lajh 2006, 84–85).

Na podlagi kritik se je razvil alternativni pogled na implementacijo javnih politik, ki le to razume kot svojevrsten politični proces. Gre za **pristop »od spodaj navzgor«**, ki vključuje množico javnih in zasebnih igralcev v fazi implementacije javne politike, vključno z njenimi osebnimi cilji in cilji organizacij, njihovimi strategijami in mrežami kontaktov, ki so jih izoblikovali (Howlett in Ramesh 1995, 157). Bistvenega pomena je, kateri javnopolitični igralci sodelujejo pri implementaciji. Priporočljivo je, da tisti, ki izvajajo določeno politiko, sodelujejo tudi pri njenem oblikovanju, saj se tako zaobide marsikatera nejasnost pri implementaciji (Grdešić 1995, 107). Pristop »od spodaj navzgor« se zgolj v manjšem obsegu osredotoči na implementacijo formalno sprejetih odločitev, pozornost usmerja v preučevanje implementacije od javnopolitičnih odločitev nazaj k javnopolitičnim problemom. S tem pa vključi vse javne akterje in institucije, ki so povezani s konkretno javno politiko (Howlett in Ramesh 1995, 157).

#### 2.1.1.2 (NE)USPEŠNOST PROCESA IMPLEMENTACIJE JAVNIH POLITIK

Proces implementacije javnih politik je kompleksna družbena dejavnost, v kateri igrajo pomembno vlogo vprašanja razmerja med vpletenimi igralci, torej vprašanja moči, interesov, vrednost, sredstev itd. Posledično lahko v fazi implementacije pride do številnih težav in nepredvidenih okoliščin, ki se pokažejo na napakah v implementaciji.

Na tem mestu velja omeniti razliko med *neimplementacijo* in *neuspešno implementacijo* (Hogwood in Gunn 1984, 197). V prvem primeru javna politika ne učinkuje, kot je bilo načrtovano; vzroke lahko najdemo v nesodelovanju ali nesposobnosti ljudi, neposredno odgovornih za implementacijo, ali v ovirah, ki jih ni bilo mogoče preseči. O neuspešni implementaciji pa govorimo, ko se neka javna politika v sicer ugodnih razmerah izvaja v polni meri, pa vseeno ne doseže pričakovanih rezultatov. V tem primeru gre lahko za neučinkovitost izvajalcev javne politike (ibid).

Hogwood in Gunn (1984, 197) menita, da vzroke za neuspešno implementacijo lahko pripišemo enemu ali več naslednjim razlogom: slabo izvajanje, slaba politika ali

preprosto nesreča oziroma neugodne zunanje okoliščine. Če je politika »slaba«, pomeni, da v fazah pred implementacijo nismo imeli zadostnih informacij o nekem javnopolitičnem problemu, smo napačno sklepali o njem ter imeli nerealna pričakovanja. Iz povedanega lahko povzamemo, da ni neke tanke linije med formuliranjem politike in implementacijo le te, pač pa sama faza implementacije javne politike vpliva na njene izide (ibid).

Kot pomembne dejavnike, ki pojasnjujejo (ne)uspešnost procesa implementacije, Pressman in Wildavsky (v Lajh 2006, 80) izpostavita: jasno opredeljene in izpostavljene cilje, razpoložljive vire ter učinkovit sistem komunikacije in nadzora nad javnopolitičnimi igralci, odgovornimi za implementacijo.

Sama narava<sup>5</sup> nekega problema oziroma javne politike je tista, ki najbolj vpliva na implementacijo, nezanemarljivi pa so tudi vplivi socialnega, ekonomskega, tehnološkega in političnega konteksta (Howlett in Ramesh 1995, 156–157). Sprašujemo se torej, ali je sploh mogoče doseči »popolno« implementacijo javne politike.

Hogwood in Gunn (1984, 198) pravita, da o »idealni implementaciji« ni mogoče govoriti; »idealnost« v tem kontekstu je zgolj analitični koncept ali »ideja« in ne »ideal«, ki naj bi ga dosegli. Izoblikovala sta listo devetih pogojev, ki bi morali biti izpolnjeni, da bi lahko govorili o »popolni implementaciji« (Hogwood in Gunn 1984, 198–206):

1. Odsotnost negativnih zunanjih dejavnikov, ki bi lahko vplivali na javnopolitične igralce, pristojne za implementacijo.
2. Zagotoviti je treba dovolj časa in zadostne vire za implementacijo javne politike.
3. Zagotovljena mora biti pravšnja in zadostna kombinacija virov.
4. Javna politika, ki se izvaja, mora temeljiti na veljavni teoriji vzroka in posledice.
5. Relacija med vzrokom in posledico mora biti čim bolj neposredna in navzočih mora biti malo (če sploh) vmesnih oziroma intervenirajočih vezi.
6. Število odnosov odvisnosti mora biti minimalno.
7. Potrebno je popolno razumevanje in soglasje glede ciljev.
8. Posamezne naloge morajo biti jasno določene, izvajati se morajo v natančnem zaporedju.

---

<sup>5</sup> Raznolikost javnopolitičnega problema, velikost in mnogovrstnost ciljne skupine, relacije med vpletenimi javnopolitičnimi igralci (vprašanja moči, interesov, vrednot, sredstev), zahteve po radikalnih spremembah, itd.



9. Obstajati mora odlična komunikacija in koordinacija med vsemi sodelujočimi.

Zgoraj naštetih pogojev kažejo, da si proces udeleževanja javnih politik zasluži poglobljene študije, saj je nemogoče pričakovati, da bo le ta minil brez neprijetnosti. Ham in Hill (1984, 98) menita, da gre lahko med formulacijo javne politike in njenimi izidi oziroma učinki (outputi) marsikaj narobe.

## **2.2 Oblikovanje in implementacija javnih politik v okviru EU**

EU predstavlja nov tip kompleksnega, večnivojskega, t. i. »ohlapnega« načina odločanja in implementacije s številnimi elementi neformalnega vplivanja. Zlasti v devetdesetih letih 20. stoletja so se zgodile močne spremembe na področju artikuliranja in implementacije evropskih politik, tako glede povečanega obsega različnih področjih delovanja, vsebin ter njihove intenzivnosti (Andersen in Eliassen 2001, 3). Proces oblikovanja in implementacije javnih politik v okviru EU poteka »mnogonivojsko in nehierarhično, politična moč je razpršena med različne teritorialne ravni (nacionalno, nacionalno in subnacionalno), ki so med seboj odvisne od resursov« (Börzel 1997, 576). Države članice so del svojih pristojnosti prenesle z nacionalne ravni držav na nadnacionalno raven EU, na skupne ustanove, ki sprejemajo skupne politike. Poleg ustanov na ravni EU v evropskem javnopolitičnem procesu sodelujejo še nacionalni in subnacionalni igralci ter različne interesne skupine in lobiji (Nugent 2003, 474).

Vsebinski cilji politike so oblikovani v programih za posamezne regije, ki se nato izvajajo v sodelovanje med EK in odgovornimi institucijami vlad držav članic ter regij (Benz in Eberlein 1999, 343). Zakonodajna in izvršna oblast sta porazdeljeni med EK in Svetom EU. Slednja sta odgovorna za formalno sprejetje skupnih evropskih politik, prav tako pa sprejemata ključne začetne izbire, ki seveda vplivajo na implementacijo. Čeprav se sprva zdi povezava med formulacijo in implementacijo javnih politik indirektna, ta pomembno vpliva na njihovo učinkovitost (Dimitrakopoulos in Richardson 2001). Evropski parlament je šele z Maastrichtsko pogodbo in uvedbo postopka soodločanja dobil omejeno zakonodajno funkcijo.

V večini nacionalnih sistemov javne politike sprejemajo vlade, ki imajo številne poti za zagotavljanje, da se te odločitve dejansko izvajajo kot je bilo načrtovano. Na tem

mestu je ključna predvsem dobra koordinacija med vladnimi oddelki (ministrstvi) ter izvršilnimi agencijami (Cini 2003, 353). V tem kontekstu se pojavljata vprašanji učinkovite implementacije javnih politik v mnogonivojskem sistemu in nadzora nad procesom implementacije. Blom-Hansen (2005) in Gualini (2001) ugotavljata, da je za odgovor na to vprašanje ključno vedenje o dogajanjih znotraj držav članic in odnosih držav članic z institucijami nadsacionalnega nivoja. Vsekakor uspešna in učinkovita implementacija tudi ali predvsem v primeru evropskih politik ni avtomatična, učinkovitost neke javne politike pa je v veliki meri odvisna ravno od dogajanj v procesih njenega izvajanja.

Dimitrakopoulus in Richardson (2001, 345) sta identificirala šest dejavnikov, ki potencialno vplivajo na neuspešnost izvajanja skupnih evropskih politik:

1. nepopolna formulacija javne politike na ravni EU;
2. nepopoln prenos evropske zakonodaje v nacionalne pravne rede držav članic EU;
3. nepopolna operacionalizacija javne politike na nacionalni ravni;
4. institucionalna šibkost;
5. kulturne posebnosti nacionalnih izvajalskih struktur;
6. nepopoln nadzor nad izvajanjem skupnih evropskih politik.

Implementacija je torej odvisna od velikega števila vključenih institucij in drugih akterjev, njihovih percepcij, interesov in dejanj. V veliki meri pa jo oblikujejo tudi izbire, ki jih naredimo še potem, ko je javna politika že izoblikovana (Dimitrakopoulus in Richardson 2001).

Zaradi mnogonivojske ureditve EU pri implementaciji skupnih evropskih politik prihaja do že omenjene t. i. implementacijske verige, saj je navadno v proces implementacije vključeno večje število javnopolitičnih igralcev, ki delujejo na različnih ravneh odločanja. Implementacija skupnih evropskih politik na nacionalni ravni je tako v večini primerov odvisna od vzajemnih odnosov med raznovrstnimi akterji, ki morajo biti pripravljeni na stalno sodelovanje in sklepanje kompromisov. EU je namreč bolj kot drugi politični sistemi funkcionalno odvisna od dobro razvitega sistema komuniciranja, tako v smislu orodja za zbiranje in obdelovanje informacij kot v smislu instrumenta za oblikovanje soglasij in razširjanja skupnih pogledov (Lajh 2006, 100).

### 3 KOHEZIJSKA POLITIKA EU

EU je prostor z enim največjih gospodarskih potencialov na svetu, vseeno pa so precejšnje razlike med najbolj in najmanj razvitimi državami. Velike ekonomske in socialne razlike v razvitosti med posameznimi regijami in državami ovirajo trajnostni razvoj EU kot celote. EU je za odpravljanje teh razlik in za uravnotežen razvoj evropskih regij oblikovala svojo (evropsko) kohezijsko politiko<sup>6</sup>, ki je ena glavnih javnih politik EU. Posledično se kohezijska politika EU pogosto imenuje tudi »instrument solidarnosti«, vendar je treba opozoriti, da ne gre za nadomestila za regionalne politike držav članic EU, ampak za njihovo dopolnilo. Po Mraku (2004, 29) kohezijska politika predstavlja skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalne skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani EU in namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja.

#### 3.1 Zgodovina razvoja kohezijske politike EU

O kohezijski politiki na evropski ravni govorimo od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju EGS) oziroma od podpisa Rimske pogodbe leta 1957. V skladu z Rmsko pogodbo je bil leta 1958 ustanovljen Evropski socialni sklad<sup>7</sup> (v nadaljevanju ESS) in leta 1962 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad<sup>8</sup> (v nadaljevanju EKUJS), ki sta dejansko prva začela izvajati različne ukrepe kohezijske politike, katerih cilj je bilo zmanjševanje razlik v razvitosti in življenjskem standardu v posameznih držav članicah EGS (Mrak 2004, 30). Vendar regionalna politika v pravem pomenu besede v Skupnosti obstaja šele od srede sedemdesetih let 20. stoletja (Moussis 1999, 178). Leta 1975 so evropske države na podlagi spoznanj o pozitivnem vplivu regionalne politike ustanovile Evropski sklad za regionalni razvoj<sup>9</sup> (v nadaljevanju

---

<sup>6</sup> V praksi je poleg izraza kohezijska politika EU pogosto zaslediti tudi izraza strukturna politika in regionalna politika EU. V kontekstu skupnih evropskih politik vsi trije izrazi označujejo isto politiko, ki zasleduje iste cilje; razlike med njimi obstajajo v ekonomskem smislu. V preteklosti so v različnih obdobjih različni avtorji uporabljali te izraze, vendar Mrak (2004, 29) ugotavlja, da so se v zadnjem času večinoma poenotili v izrazu kohezijska politika EU ali evropska kohezijska politika.

<sup>7</sup> Ang. European Social Fund – ESF

<sup>8</sup> Ang. European Guidance and Guarantee Fund – EAGGF

<sup>9</sup> Ang. European Regional Development Fund – ERDF

ESRR), ki je pripomogel pri prerazporeditvi dela proračunskih prispevkov držav članic v najrevnejše regije Skupnosti (Mrak 2004, 31).

Sodobno kohezijsko politiko je moč zaznati v času sprejemanja Enotne evropske listine (v nadaljevanju EEL), ki je priznavala velik prispevek tovrstne politike pri izboljšanju gospodarske in socialne kohezije v Skupnosti in leta 1988 predvidela reformo Strukturnih skladov z namenom racionalizacije in uskladitev njihovih operacij (Moussis 1999, 178). Za doseg ciljev v spreminjajočem se okolju (višja stopnja integracije Skupnosti, nastajajoča ekonomska in monetarna unija) je bila kljub oživiljeni politiki potrebna določena mera prilagodljivosti in novosti. Maastrichtska pogodba o EU iz leta 1992 je za svoje prednostne naloge tako določila utrditev ekonomske in socialne unije, vsesplošno skladen razvoj in zmanjšanje neskladja med stopnjami razvitosti različnih regij. Na podlagi tega je bil ustanovljen Kohezijski sklad, ki naj bi spodbujal projekte na področju okolja in prometa.

Evropski svet v Edinburgu je med letoma 1994 in 1999 tretjino proračuna namenil kohezijski politiki in oblikoval poseben sklad za ribištvo, imenovan Finančni instrument za usmerjanje ribištva<sup>10</sup> (v nadaljevanju FIUR).

Zadnjo reformo je kohezijska politika doživela leta 1999 z Amsterdamsko pogodbo, ki je ponovno potrdila zavezo in privrženost držav članic spodbujanju regionalnega razvoja ter kohezije po celotnem ozemlju EU (Lajh 2006, 109). Skladno z novo finančno perspektivo, imenovano Agenda 2000, je glavno vodilo reform na področju regionalne politike še naprej ostalo osredotočenje na pomoč regijam z razvojnimi zaostanki, torej regijam, ki imajo največje težave z infrastrukturo, ustvarjanjem gospodarske aktivnosti in zagotavljanjem poklicnega izpopolnjevanja (Mrak 2004, 32). Sredstva, namenjena doseganju ciljev na področju kohezijske politike, so v obdobju 2000–2006 ostala relativno enaka, v ta znesek pa so bila po novem priključena tudi sredstva za predpristopno pomoč (ISPA, SAPARD, PHARE) in strukturne ukrepe, uporabljene pri širitvi EU (Lajh 2006, 109).

Kohezijska politika bo igrala izjemno pomembno vlogo v finančnem obdobju 2007–2013, saj naj bi bila eden ključnih instrumentov za doseganje zastavljenih ciljev prenovljene Lizbonske strategije po novih delovnih mestih in rasti, prav tako pa bo večji poudarek na zaščiti okolja in doseganju trajnejše razvojne poti.

---

<sup>10</sup> Ang. Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG

Tabela 3. 1: Kohezijska politika skozi čas

<b>1957</b>	Podpis Rimske pogodbe, ki v preambuli napoveduje krepitev gospodarske skupnosti kot sredstvo usklajenega razvoja in zmanjševanja razlik med regijami.
<b>1958</b>	Ustanovitev Evropskega socialnega sklada (ESS).
<b>1962</b>	Ustanovitev Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS).
<b>1975</b>	Ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), ki naj bi porazdelil del evropskega proračuna med najrevnejše regije skupnosti.
<b>1986</b>	Enotna evropska listina (EEL) postavi temelje za kohezijsko politiko, ki naj bi premostila težave enotnega trga predvsem v južnih, manj razvitih državah.
<b>1989– 1993</b>	Evropski svet v Bruslju oznaní začetek delovanja solidarnostnih skladov (danes jih imenujemo Strukturni skladi).
<b>1992</b>	Maastrichtska pogodba določi kohezijo kot eno od prednostnih nalog Unije, poleg gospodarske in denarne unije ter enotnega trga. Ustanovljen je Kohezijski sklad za podporo projektom na področju okolja in prometa v najbolj zaostalih državah članicah.
<b>1994– 1999</b>	Evropski svet v Edinburgu odloči, da bo skoraj tretjino celotnega proračuna EU namenil za financiranje sistema Strukturnih skladov. Obstoječim skladom se pridruži še poseben finančni instrument za ribištvo (FIUR).
<b>1997</b>	Amsterdamska pogodba ponovno potrdi zavezo držav članic kohezijski politiki in poudari pomen skupnega delovanja v boju proti brezposelnosti.
<b>2000– 2006</b>	Evropski svet potrdi spremembe Strukturnih skladov in prilagodi delovanje Kohezijskega sklada. Programu PHARE se pridružita predpristopni instrument (ISPA) in Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja (SAPARD), ki sta namenjena krepitvi razvoja držav kandidatk v srednji in vzhodni Evropi.
<b>2007</b>	Veljati začne nova finančna perspektiva 2007–2013.

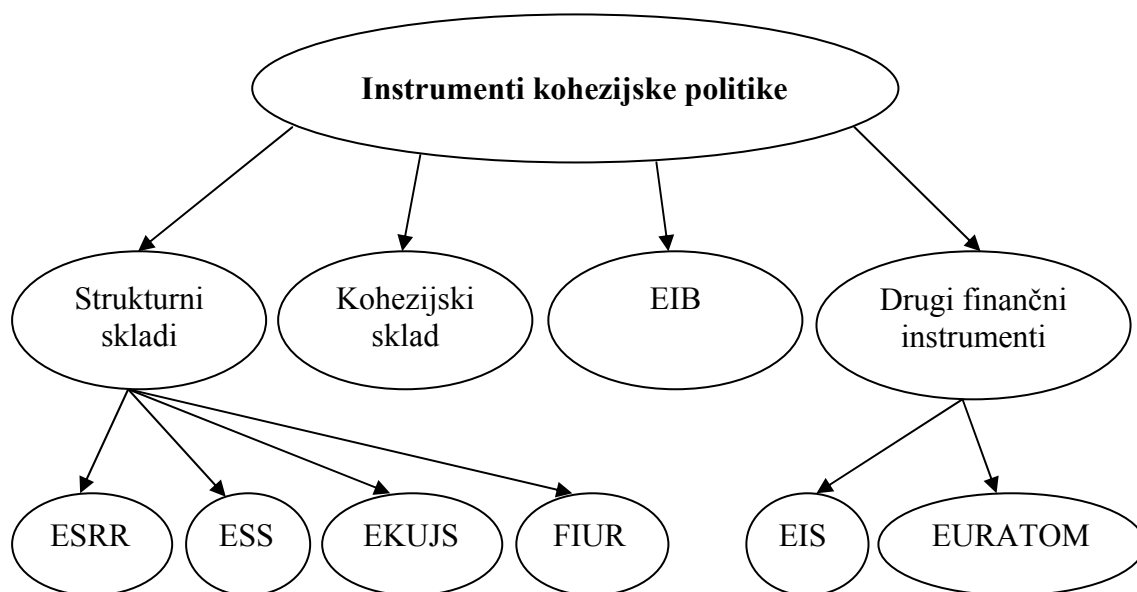
Vir: Povzeto po European Commission (2001); Evropska komisija (2008).

### 3.2 Instrumenti implementacije kohezijske politike EU

Kohezijska politika EU temelji na načelu finančne solidarnosti med državami, pri tem se prispevki posameznih bogatejših držav v evropskem proračunu porazdelijo med manj razvite regije oziroma države. Prav tako lahko pridobijo tudi bogatejše države, kjer se pojavlja povpraševanje po tehnologiji in znanju. Cilj kohezijske politike je zmanjšati razlike in ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav članic in regij EU.

Za izvajanje kohezijske politike in doseganje temeljnega cilja je EK vzpostavila naslednje finančne instrumente: Strukturni skladi, Kohezijski sklad, Evropska investicijska banka (v nadaljevanju EIB)<sup>11</sup> in drugi finančni instrumenti (Mrak 2004, 34–35).

Slika 3. 1: Instrumenti kohezijske politike



Vir: Povzeto po Mrak (2004, 36).

<sup>11</sup> Ang. European Investment Bank – EIB

### 3.2.1 Strukturni skladi

Evropska solidarnost se od reforme za obdobje 2007–2013 izraža skozi dva Strukturna sklada<sup>12</sup>: ESRR in ESS. Strukturni skladi so bili ustanovljeni z namenom pospeševati razvoj in zmanjševati gospodarske in socialne razlike med regijami znotraj enotnega evropskega trga ter spodbujati njihov uravnotežen in trajnostni razvoj (Strukturni skladi EU 2008a). Skladi predstavljajo osrednji finančni instrument kohezijske politike EU, ki obsega kar 75 % vseh sredstev kohezijske politike. Sredstva se porabijo za finančno podporo projektov v javnem in zasebnem sektorju, za katere se oceni, da bodo v danih okoliščinah lahko največ prispevali k ciljem kohezijske politike. Financiranje projektov poteka s sodelovanjem lokalnih oblasti in države članice, tako da je delovanje kohezijske politike določeno kot dopolnjevanje nacionalnega izvajanja kohezijske politike članic (Mrak 2004, 38).

V nadaljevanju diplomskega dela bom podrobneje opisala le delovanje ESS, ki bo zaradi nadaljnje analize primera pomemben pri razumevanju implementacije kohezijske politike na področju razvoja človeških virov.

#### 3.2.1.1 EVROPSKI SOCIALNI SKLAD

Ustanovljen je bil leta 1958 in ima najdaljšo tradicijo med Strukturnimi skladi EU. ESS je najpomembnejši finančni instrument za podporo izvajanja Evropske strategije zaposlovanja (Strukturni skladi EU 2008b). Glavni cilji tega sklada so preprečevati in zmanjševati brezposelnost, spodbujati aktivno iskanje zaposlitve brezposelnih, razvijati človeške vire, krepiti vključevanje ogroženih družbenih skupin pri vstopu na trg dela; spodbujati visoke stopnje zaposlenosti, enake možnosti za oba spola ter trajen razvoj in gospodarsko ter socialno kohezijo (Mrak 2004, 39; European Social Fund 2008). Te cilje dosega s financiranjem programov in aktivnosti, namenjenih izobraževanju in usposabljanju delavcev ter pripravi delavcev in delodajalcev na nove razvojne izzive (Mrak 2004, 39).

---

<sup>12</sup> Pred reformo Strukturnih skladov za obdobje 2007–2013 so bili štirje Strukturni skladi. Reforma je EKUJS in FIUR preimenovala (sedaj Evropski sklad za kmetijstvo in razvoj podeželja in Evropski sklad za ribištvo) in ju izpod okrilja Strukturnih skladov prenesla pod okrilje skupne kmetijske politike in skupne ribiške politike (Skladi, subvencije 2008).

ESS je glavno finančno orodje, s katerim EU izvaja politiko zaposlovanja. Njegovo delovanje ureja Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta EU o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999 z dne 5. julija 2006<sup>13</sup>.

Znotraj ESS najdemo pet ožjih delovnih področij:

- razvoj in spodbujanje aktivne politike zaposlovanja z namenom preprečevanja brezposelnosti, dolgotrajne brezposelnosti, pospešeno reintegracijo na trg delovne sile dalj časa brezposelnih oseb in integracijo mladih na trg dela,
- spodbujanje enakih možnosti dostopa do trga dela za vse, še posebej za tiste, ki so močno izpostavljeni socialni izključenosti,
- razvoj človeških virov preko spodbujanja izobraževanja, usposabljanja in politike vseživljenjskega učenja,
- spodbujanje in podpiranje usposobljene, strokovne in prilagodljive delovne sile ter inovativnih in prilagodljivih oblik delovne organizacije in podjetništva,
- podpora ukrepom za izboljššan dostop žensk in aktivno participacijo žensk na trgu delovne sile (povzeto po Mrak 2004, 39; Uredba (ES) št. 1081/2006).

Sredstva iz ESS so namenjena predvsem trem kategorijam prebivalstva v EU: dolgoročno brezposelnim, mladim, ki prvič vstopajo na trg dela, ter tistim, ki potrebujejo dodatno usposabljanje ali pomoč pri samozaposlovanju (Aljančič in Horvat v Lajh 2006, 111).

Posebni instrument ESS je **Pobuda skupnosti EQUAL**, ki je del strategije EU za boj proti vsem vrstam diskriminacije in neenakosti na trgu dela, in sicer prek partnerskega sodelovanja, ki vključuje tudi transnacionalne partnerje. Cilj pobude EQUAL v Republiki Sloveniji je prispevati k razvoju celotne in usklajene strategije zaposlovanja ter igrati pomembno vlogo pri razvoju človeških virov na svoj enkraten način. To je z iskanjem novih metod boja proti diskriminaciji in neenakosti na trgu dela, da bi dosegli dobrobit vseh ljudi, ki živijo v Republiki Sloveniji, ter tako prispevali k vrednosti človeških virov (Pobuda EQUAL 2008).

---

<sup>13</sup> Regulation (EC) No 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/ce\\_1081\(2006\)\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/ce_1081(2006)_en.pdf) (30. september 2008).



### **3.2.2 Kohezijski sklad**

Kohezijski sklad je instrument, ki od leta 1994 pomaga državam članicam zmanjševati ekonomska in socialna neskladja ter stabilizirati gospodarstvo, s tem pa krepi kohezijo in solidarnost znotraj EU. Kohezijski sklad sofinancira do 85 % upravičenih izdatkov večjih projektov, tudi projekte okoljske in prometne infrastrukture. Do sredstev so upravičene najmanj razvite države članice Unije, katerih bruto domači proizvod (v nadaljevanju BDP) na prebivalca znaša manj kot 90 % povprečja EU (Regionalna politika – Kohezijski sklad 2008)<sup>14</sup>.

### **3.2.3 Evropska investicijska banka**

EIB spodbuja socialno kohezijo in trajnostni razvoj z ugodnimi posojili in delnim financiranjem investicijskih projektov ter različnih tehničnih študij. Investicije so v tem primeru omejene predvsem na infrastrukturo (Mrak 2004, 35).

### **3.2.4 Drugi finančni instrumenti**

Sem spadajo predvsem *Evropski investicijski sklad* in *EURATOM*, ki državam oziroma regijam nudita pomoč preko posojil in neposrednega investiranja v projekte, ki so v skladu s cilji EU (prirejeno po Mrak 2004, 35).

---

<sup>14</sup> Od 1. maja 2004 Grčija, Portugalska, Španija, Ciper, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija.

## 3.3 Načela in cilji implementacije kohezijske politike EU

### 3.3.1 Načela

Skupna kohezijska politika EU ima vse od njenih začetkov v Rimski pogodbi in razvoja konkretnjših temeljev in instrumentov v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja kljub mnogim spremembam nespremenjen cilj, ki ga Blom-Hansen (2005, 624) označi kot »vsesplošni harmonični razvoj Unije in povečanje njene ekonomske in socialne kohezije«. Kohezijska politika si torej prizadeva zmanjšati razlike v stopnji razvitosti in življenjskem standardu tako med državami kot med regijami (Lajh 2006, 120).

Štiri temeljna načela<sup>15</sup>, ki so bila uvedena z reformo leta 1988, določajo izvajanje kohezijske politike EU, in sicer načelo koncentracije, načelo dodatnosti, načelo programiranja in načelo partnerstva.

#### *Načelo koncentracije*

V skladu s tem načelom so strukturne operacije EU osredotočene na regije in skupine, ki ta sredstva najbolj potrebujejo oziroma na regije, gospodarske sektorje ali skupine prebivalstva z največjimi zaostanki v razvoju (Mrak 2004, 61; Lajh 2006, 120). Za dodelitev sredstev je bistvena opredelitev družbenoekonomskih okoliščin v državah članicah in določenih regijah. Zaradi sofinanciranja je za določanje obsega nacionalnih javnih sredstev bistvena višina stopnje udeležbe EU, ki pravi, da čim manj so razvite regije, tem višja je udeležba EU in ustrezno nižji je finančni delež iz nacionalnih virov za ukrepe politike regionalnega razvoja (Lajh 2006, 121).

---

<sup>15</sup> Poleg navedenih štirih temeljnih načel implementacije je treba omeniti še dve: načelo subsidiarnosti in načelo učinkovitosti. Načelo subsidiarnosti pomeni, da je organizacija Strukturnih skladov administrativno določena skladno z regionalnimi, nacionalnimi in evropskimi prioritetami. Načelo učinkovitosti pa naj bi prispevalo k povečanju kontrole in nadzora učinkovitosti ter uspešnosti in proračunske discipline, predvsem pa naj bi se poenostavil celotni sistem pomoči Strukturnih skladov (povzeto po Petzold 2000, 51).

### *Načelo dodatnosti*

Sredstva Strukturnih skladov lahko le sofinancirajo nacionalne, regionalne in lokalne projekte, ne morejo pa jih v celoti nadomeščati. Evropska sredstva morajo biti torej zgolj dopolnilo nacionalnih sredstev za regionalni razvoj (Lajh 2006, 127) in naj ne bi vodila k zmanjševanju prizadevanj držav članic na tem področju (Mrak 2004, 61).

### *Načelo programiranja*

Sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane investicije, temveč le na osnovi razvojnih programov, večletnih razvojnih planov ali enoletnega programskega dokumenta, ki združujejo široko paleto projektov, oblikovanih z namenom izboljšanja ekonomskih razmer v posameznih regijah (Bourne v Cini 2003, 288).

### *Načelo partnerstva*

To načelo pomeni najvišjo obliko sodelovanja med Komisijo in državo članico, skupaj z oblastmi in organi, ki jih določi država članica v okviru institucionalnih pravil in poslovnih običajev (Mrak 2004, 62). Partnerstvo zahteva, da se v pripravo programov, njihovo ocenjevanje in spremljanje njihovega izvajanja poleg centralnih vlad vključijo tudi regije in Komisija (Bourne v Cini 2003, 289). Dejavnosti regionalnega razvoja naj bi se v skladu z načelom partnerstva pripravile ob »tesnem posvetovanju« med EK in državo članico ter regionalnimi in lokalnimi ter drugimi pristojnimi organi, ekonomskimi in socialnimi partnerji ter z vsemi drugimi ustreznimi pristojnimi organi. Načelo zajema tako financiranje, izvajanje, spremljanje in vrednotenje pomoči (Lajh 2006, 126).

### 3.3.2 Cilji kohezijske politike v novem programskem obdobju 2007–2013

Evropska kohezijska politika je podvržena številnim spremembam, ki jo prinaša vsaka nova finančna perspektiva. V novi finančni perspektivi 2007–2013<sup>16</sup> je EK predlagala usmeritev kohezijske politike k smernicam prenovljene Lizbonske strategije in Göteborgske strategije, ki zajemajo vzpostavitev konkurenčnega in rastočega, na znanju temelječega gospodarstva ter evropsko strategijo zaposlovanja (Lajh 2006, 129). S tem je tudi zasledovanje prioriteten tematskih sklopov (Ciljev) po novem bolj transparentno in učinkovito v okviru treh skupnih izdatkov: 1) konvergenca, 2) regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter 3) evropsko teritorialno sodelovanje.

Za kohezijsko politiko EU je v programskem obdobju 2007–2013 namenjenih 308, 041 milijard evrov. Iz *cilja konvergenca*, ki predstavlja 81,45 % vseh kohezijskih sredstev je predvidenih 251,163 milijard evrov, iz *cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje*, ki predstavlja 15,95 % vseh kohezijskih sredstev je predvidenih 49,128 milijard evrov ter iz *cilja evropsko teritorialno sodelovanje*, ki predstavlja 2,52 % vseh kohezijskih sredstev je predvidenih 7,75 milijard evrov (Finančna perspektiva 2005). Podrobnejša razdelitev sredstev posameznega cilja in Skladi, ki podpirajo njihovo uresničevanje, je prikazana v Tabeli 3.2.

Tabela 3. 2: Cilji kohezijske politike EU v novi finančni perspektivi 2007–2013

<i>Cilj</i>	<i>Skladi, ki podpirajo Cilj</i>	<i>Predvidena sredstva</i>	
Konvergenca	ESRR, ESS, Kohezijski sklad	81,45 %	251,163 mrd €
Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	ESRR, ESS	15,95 %	49,128 mrd €
Evropsko teritorialno sodelovanje	ESRR	2,52 %	7,75 mrd €

Vir: Lastna zasnova na podlagi Finančne perspektive (2005); SVLR – Cilji kohezijske politike (2008).

<sup>16</sup> *Finančna perspektiva 2007–2013*, na predlog EK jo je 16. decembra 2005 v Bruslju sprejel Evropski svet, v veljavo je stopila 1. januarja 2007. Dostopno prek: <http://www.epp-ed.eu/Press/pdoc05/051216conclusion-financial-persp.pdf> (10. oktober 2008).

V programskem obdobju 2007–2013 bodo ESRR, ESS in Kohezijski sklad prispevali k trem ciljem: konvergenca (ESRR, ESS in Kohezijski sklad), regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (ESRR, ESS) ter evropsko teritorialno sodelovanje (ESRR). Regije, katerih BDP je pod 75 % regijskega povprečja EU, so upravičene do cilja konvergence, medtem ko imajo vse druge regije dostop do cilja regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja. Geografska upravičenost regij do cilja evropskega teritorialnega sodelovanja zadeva čezmejne regije ali regije na območjih transnacionalnega sodelovanja (Regionalna politika 2006).

V nadaljevanju bom opisala le cilj »konvergenca«, ki je pomemben za kasnejšo analizo OP RČV.

### 3.3.2.1 KONVERGENCA

Cilj »konvergenca« je usmerjen v pospeševanje konvergence najmanj razvitih držav članic in regij z izboljšanjem pogojev za rast in zaposlovanje s pomočjo povečevanja in izboljševanja kakovosti naložb v fizični in človeški kapital, razvoja inovacij in družbe znanja, prilagodljivosti na ekonomske in socialne spremembe, varovanja in izboljšanja okolja ter upravne učinkovitosti (povzeto po Uredba (ES) št. 1083/2006, 3. člen). Do sredstev iz cilja »konvergenca« so upravičene tiste regije, v katerih BDP na prebivalca v obdobju 2000–2002 ne presega 75 % povprečja EU25 ter kohezijske države, države članice z manj kot 90 % bruto nacionalnega dohodka (v nadaljevanju BND) EU v obdobju 2001–2003 (povzeto po Mrak 2004, 105).

Financiranje konvergence poteka preko treh Skladov: ESRR, ESS in Kohezijski sklad. ESRR financira a) investicije v raziskave in razvoj, spodbujanje inovativnosti, razvoj podjetniškega sektorja, povezovanje raziskovalnih ustanov in gospodarstva, b) investicije v regionalno prometno, informacijsko in energetska infrastrukturo, c) varovanje okolja ter č) pomoč pri upravljanju kohezijskih sredstev. ESS skrbi predvsem za a) socialno varstvo na trgu dela in b) investicije v človeški kapital, medtem ko je Kohezijski sklad tradicionalno osredotočen predvsem na projekte transportnih omrežij, okoljske infrastrukture in obnovljivih virov (Moussis 1999, 162–164, 176–177).

## 4 IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE NA PODROČJU RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2004–2006

### 4.1 Enotni programski dokument 2004–2006

EPD<sup>17</sup> predstavlja okvir za načrtovanje kohezijskih projektov oziroma črpanje sredstev iz Strukturnih skladov (Mrak 2004, 135). Temelji na oceni načrta, ki ga je predložila država članica, njegova veljava pa je odvisna od odobritve EK. Dokument vsebuje strategijo, prednostne naloge za delovanje skladov, njihove posebne cilje, prispevek posameznih skladov in druge finančne vire (Rojec 2004, 5). EPD vsebinsko izhaja iz Državnega razvojnega programa<sup>18</sup> (v nadaljevanju DRP), ki predstavlja izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije<sup>19</sup> (v nadaljevanju SGRS), glavnega strateškega dokumenta države. DRP in SGRS sta indikativnega značaja, medtem ko je EPD po uskladitvi med Slovenijo in EK dobil status mednarodne pogodbe (Wostner 2008).

PD je izvedbeni dokument EPD, ki podrobneje opredeljuje elemente na ravni ukrepa za izvajanje prednostne naloge iz EPD. Ukrepi so konkretne aktivnosti, ki so jim namenjena sredstva Strukturnih skladov in se izvajajo v obliki programov, javnih razpisov in javnih povabil. Za izvajanje posameznih ukrepov pristojna ministrstva pripravljajo izvedbene strukture posameznih ukrepov znotraj prednostne naloge. Izvedbeno strukturo sestavljajo instrumenti, ki morajo upoštevati merila PD. Soglasje nanje da organ upravljanja (v nadaljevanju OU) (Program ukrepov 2005).

Strukturna pomoč EU je v EPD usmerjena preko štirih prednostnih nalog in ukrepov znotraj posamezne prednostne naloge. Te ukrepe EPD definira kot »konkretne aktivnosti, ki so jim namenjena sredstva Strukturnih skladov in se bodo izvajale v obliki programov in javnih razpisov. Projekt mora vsebinsko soditi v enega od navedenih ukrepov, da lahko kandidira za sredstva. Večina instrumentov iz ukrepov je odprta

---

<sup>17</sup> *Enotni programski dokument 2004–2006*, sprejet 18. decembra 2003 s strani EK v Bruslju, v veljavo je stopila kot mednarodna pogodba 1. maja 2004. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1226> (20. junij 2008).

<sup>18</sup> *Državni razvojni program*. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1182> (20. junij 2008).

<sup>19</sup> *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije*, julij 2001. Dostopno prek: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/projekti/01\\_sgrs-besedilo.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/01_sgrs-besedilo.pdf) (20. junij 2008).

podjetjem, posameznikom in drugim zainteresiranim skupinam« (Strukturni skladi EU 2008b).

Štiri prednostne naloge so:

- prva prednostna naloga: *Spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti,*
- **druga prednostna naloga: Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje,**
- tretja prednostna naloga: *Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva,*
- četrta prednostna naloga: *Tehnična pomoč.*

V diplomskem delu bom podrobneje predstavila le drugo prednostno nalogo, ki je pomembna za analizo primera. Za uresničevanje ciljev v okviru te prednostne naloge morajo biti uspešno izvedene dejavnosti, načrtovane v okviru prve prednostne naloge, zlasti tiste, ki so povezane z ustvarjanjem novih delovnih mest, rastjo produktivnosti in krepitvijo konkurenčnosti, saj predstavljajo nujen predpogoj za razporeditev človeških virov. Podobno obstaja tesna povezava tudi med razvojem človeških virov in med ukrepi, ki so načrtovani v okviru tretje prednostne naloge na področju kmetijske proizvodnje.

#### **4.1.1 Druga prednostna naloga: Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje**

Prednostno nalogo določajo naslednji ključni cilji: *vlaganje v znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje z namenom ustvarjanja kakovostnih delovnih mest, boj proti brezposelnosti, spodbujanje socialnega vključevanja oseb s posebnimi potrebami, vseživljenjsko učenje in razvoj spretnosti ter prilagodljivosti človeških virov in nadaljnje usposabljanje delavcev v perspektivnih sektorjih ter sektorjih, ki se prestrukturirajo.* Skupna imenovalca teh ciljev sta:

- a) *preprečevanje* – ohranjanje delovnih mest, preprečevanje prehoda v odprto brezposelnost, soočanje z dolgotrajno brezposelnostjo in preprečevanje prehoda v poklicno invalidnost in
- b) *aktiviranje* – ukrepi za spodbujanje izobraževanja in usposabljanja brezposelnih in zaposlenih, uvajanje koncepta vseživljenjskega učenja, zaposlovanje, ustvarjanje kakovostnih delovnih mest in socialno vključevanje (SVLR 2005, 150).

Splošni cilji v okviru te prednostne naloge bodo doseženi z osredotočanjem razpoložljivih virov na omejeno število ukrepov in v okviru teh ukrepov na programe in dejavnosti z naslednjimi specifičnimi cilji:

- višanje stopnje delovne aktivnosti in nižanje stopnje brezposelnosti, posebni poudarek je na preprečevanju dolgotrajne brezposelnosti in pomoči brezposelnim pri njihovi integraciji na trg dela,
- pospeševanje socialnega vključevanja skupin prebivalstva s posebnimi potrebami in tistih, pri katerih obstaja tveganje izključitve s trga dela,
- razvoj programov in dostopnosti sistemov izobraževanja in usposabljanja z vgrajevanjem dejavnikov vseživljenjskega učenja in krepitvijo kakovosti teh programov,
- zviševanje izobrazbene in kvalifikacijske ravni zaposlenih in njihove prilagodljivosti novim oblikam organizacije dela (povzeto po SVLR 2005, 150–151).

Aktivnosti potekajo v okviru štirih ukrepov, ki so sofinancirani iz ESS. Ukrepi v okviru te prednostne naloge posebej upoštevajo naslednje horizontalne vsebine: (a) razvoj informacijske družbe in uvajanje informacijskih tehnologij v delovne procese; (b) pospeševanje enakih možnosti in zlasti dostopnosti trga dela, zaposlovanja, izobraževanja in usposabljanja ter poslovnega okolja ženskam; (c) trajnostni razvoj ter (d) lokalni razvoj zaposlovanja. Te usmeritve so upoštevane pri pripravi programov in projektov, za katere so navedene usmeritve obvezne. Predvidene ukrepe bom predstavila v nadaljevanju.

#### *Ukrep 2.1: Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela*

Dejavnosti in sredstva so namenjena preprečevanju dolgotrajne brezposelnosti mladih in odraslih z zgodnjim posredovanjem in pospešenim aktiviranjem. Ciljne skupine brezposelnih so vključene v ustrezne programe usposabljanja in izobraževanja, ki jim bodo olajšali pot do zaposlitve in so prilagojeni posebnim potrebam tako brezposelnih kot delodajalcem. Splošna cilja sta povečanje stopnje zaposlenih in zmanjševanje stopnje brezposelnih. Posebni cilji pa so izboljšati zaposljivost brezposelnih, zmanjšati delež dolgotrajno brezposelnih, mladih brezposelnih, brezposelnih žensk in starejših brezposelnih. Upravičene dejavnosti v okviru te poti vključujejo:



- usposabljanje namenjeno povečanju usposobljenosti brezposelnih oseb,
- usposabljanja na delovnem mestu ter integrirane programe usposabljanja (povzeto po SVLR 2005, 155–158).

#### *Ukrep 2.2: Pospješevanje socialnega vključevanja*

Ukrep dopolnjuje obstoječe državne programe pri razvoju in širitvi preventivnih in aktivnih politik zaposlovanja, osredotočenih na najbolj prikrajšane skupine. Cilj je zviševanje udeležbe ljudi s posebnimi potrebami in težavami pri dostopu do trga dela. Posebni cilji pa so spodbujanje socialnega vključevanja brezposelnih oseb s posebnimi potrebami in izboljšanje njihovih zaposlitvenih možnosti. V okviru tega ukrepa se izvajajo naslednje vrste aktivnosti:

- pot do integracije,
- pomoč za zaposlovanje (povzeto po SVLR 2005, 158–160).

#### *Ukrep 2.3: Vseživljenjsko učenje*

Ukrep je ključni instrument pri doseganju usmerjenega vlaganja v ljudi na določenih prednostnih področjih gospodarstva in zaposlovanja. Cilj ukrepa je vzpostaviti sisteme in strukture, ki bodo podprli strategijo vseživljenjskega učenja prek sodobnejše ponudbe izobraževanja in usposabljanja, usposabljanja učiteljev, razvoja lokalnih in regionalnih centrov. Predvidene aktivnosti ukrepa so:

- izobraževanje izobraževalcev,
- posodabljanje in razvijanje programov izobraževanja in usposabljanja,
- razvijanje in širjenje mreže z informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami podprtih lokalnih/regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje,
- širjenje sistema zagotavljanja kakovosti,
- zmanjševanje izobrazbenega primanjkljaja pri odraslih in izobraževanje (povzeto po SVLR 2005, 160–164).

#### *Ukrep 2.4: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti*

Dejavnosti v okviru tega ukrepa so usmerjene k povečanju prilagodljivosti zaposlenih in podjetij s spremenljivimi razmerami na svetovnem trgu in trgu dela, ohranjanju delovnih mest, povečanju produktivnosti in konkurenčnosti podjetij, k dvigu ravni kvalifikacij zaposlenih in usposobljenosti. Spodbujajo se predvsem lokalni programi s ciljem iskanja novih možnosti zaposlitve glede na lokalne potrebe ter ustvarjanje novih delovnih mest zlasti v storitvenem in neprofitnem sektorju. V okviru tega ukrepa se bodo izvajale naslednje široke vrste aktivnosti namenjene zaposlenim in delodajalcem:

- nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih – panoge v prestrukturiranju,
- nadaljevalno usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v perspektivnih panogah,
- usposabljanje in pomoč pri ustanavljanju podjetij,
- razvoj novih virov zaposlovanja (povzeto po SVLR 2005, 164–166).

## **4.2 Struktura izvajanja v programskem obdobju 2004–2006**

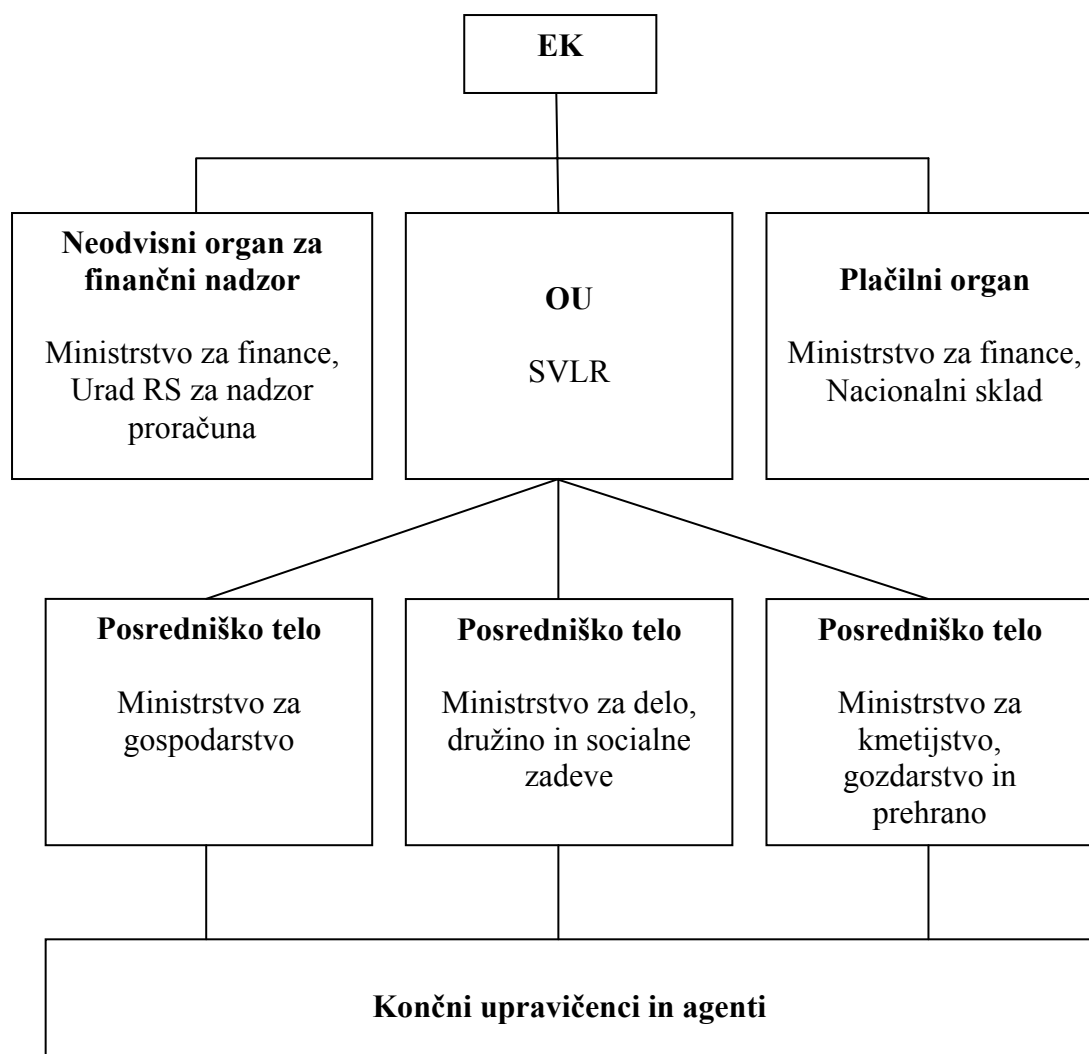
Sistem izvajanja Strukturnih skladov v Sloveniji je že od vsega začetka bolj ali manj centraliziran. Na podlagi izkušenj, pridobljenih med izvajanjem predpristopnih instrumentov, se je Slovenija v programskem obdobju 2004–2006 odločila ohraniti centralizirano institucionalno ureditev upravljanja in nadzora kohezijske politike, in sicer en OU (SVLR), en plačilni organ (Ministrstvo za finance) in neodvisni finančni nadzorni organ (Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna), medtem ko so za izvajanje instrumentov odgovorna posamezna ministrstva.

V začetku obdobja 2004–2006 je bila predvidena koordinacija na dveh ravneh, ki je temeljila na funkciji OU in treh posredniških teles (Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, glej Sliko 4.1). Izkušnje so pokazale, da navedeni sistem ni bil najbolj učinkovit, saj je zmanjševal preglednost in povzročal prekomeren obseg koordinacije. Z odpravo ene ravni koordinacije, ki jo je izvedla Slovenija v letu 2006, ko je prenesla funkcijo posredniških teles za ESRR in ESS na OU (funkcije Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kot posredniškega telesa so ostale enake) je bila odpravljena ena stopnica v hierarhiji odločanja in izvajanja (glej Sliko 4.2). Na ta način je bila

vzpostavljena neposredna povezava med OU in ministrstvi, kar prispeva k učinkovitejšemu in hitrejšemu delu ter zagotavlja aktivnejše upravljanje Strukturnih skladov na ravni posameznih instrumentov (Vilfan<sup>20</sup> 2009).

Predlagane spremembe so prispevale k učinkovitejšemu izvajanju EPD za programsko obdobje 2004–2006 zlasti s poenostavitvijo izvedbe in posledično postopkov porabe sredstev kohezijske politike v Sloveniji. Na podlagi teh pozitivnih izkušenj s spremembami sistema, Slovenija v novem programskem obdobju 2007–2013 ohranja centraliziran sistem upravljanja, poleg tega pa uvaja dodatne poenostavitve sistema. Več o strukturi izvajanja v programskem obdobju 2007–2013 v poglavju 5.2.

Slika 4. 1: Struktura izvajanja kohezijske politike v začetku obdobja 2004–2006



Vir: Lastna zasnova.

<sup>20</sup> Intervju z gospodom Matijo Vilfanom, vodjo sektorja ESS na SVLR, opravljen 7. januarja 2009.

V programskem obdobju 2004–2006 so bile v Sloveniji določene vloge posameznih udeležencev, vključenih v izvajanje postopkov pri porabi sredstev kohezijske politike. Te vloge so zapisane v 3. členu *Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji*<sup>21</sup>. Za učinkovito delovanje morajo države članice ustanoviti oziroma imenovati več izvedbenih organov, ki v času izvajanja kohezijske politike v državi skrbijo za izvedbo, nadzor in vrednotenje projektnih dosežkov. Za izvajanje Strukturnih skladov v Sloveniji so tako odgovorni organi in telesa, ustanovljeni kot enote znotraj obstoječih administrativnih struktur. Howlett in Ramesh (1995, 156) opozarjata, da gre pri takšni implementaciji kohezijske politike za pristop »od zgoraj navzdol«, ki razume policy proces kot serijo verižnih zapovedi, kjer politični voditelji artikulirajo jasne politične preference, te pa nato izvaja upravni aparat, ki služi državi.

**OU** je odgovoren za upravljanje kohezijske politike in učinkovito ter pravilno porabo sredstev kohezijske politike. Funkcijo OU izvajajo notranje organizacijske enote SVLR.

**Posredniško telo** je odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD. V skladu z usmeritvami OU vodi medresorsko usklajevanje za izbor projektov EPD ali programov na nivoju pristojne prednostne naloge, ki je predmet sofinanciranja s strani posameznega Strukturnega sklada. Pri tem mora zagotavljati skladnost s horizontalnimi prednostnimi nalogami EU, merljivost učinkov in doseganje zastavljenih ciljev. Pristojnost in odgovornost posredniškega telesa za ESS, določene s to uredbo, izvaja OU.

**Plačilni organ** je notranja organizacijska enota Ministrstva za finance. Odgovoren je predvsem za izvrševanje povračil iz naslova sredstev EU Strukturnih skladov v proračun.

**Neodvisni organ za finančni nadzor** je Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance in opravlja naloge neodvisnega nadzora vseh evropskih skladov.

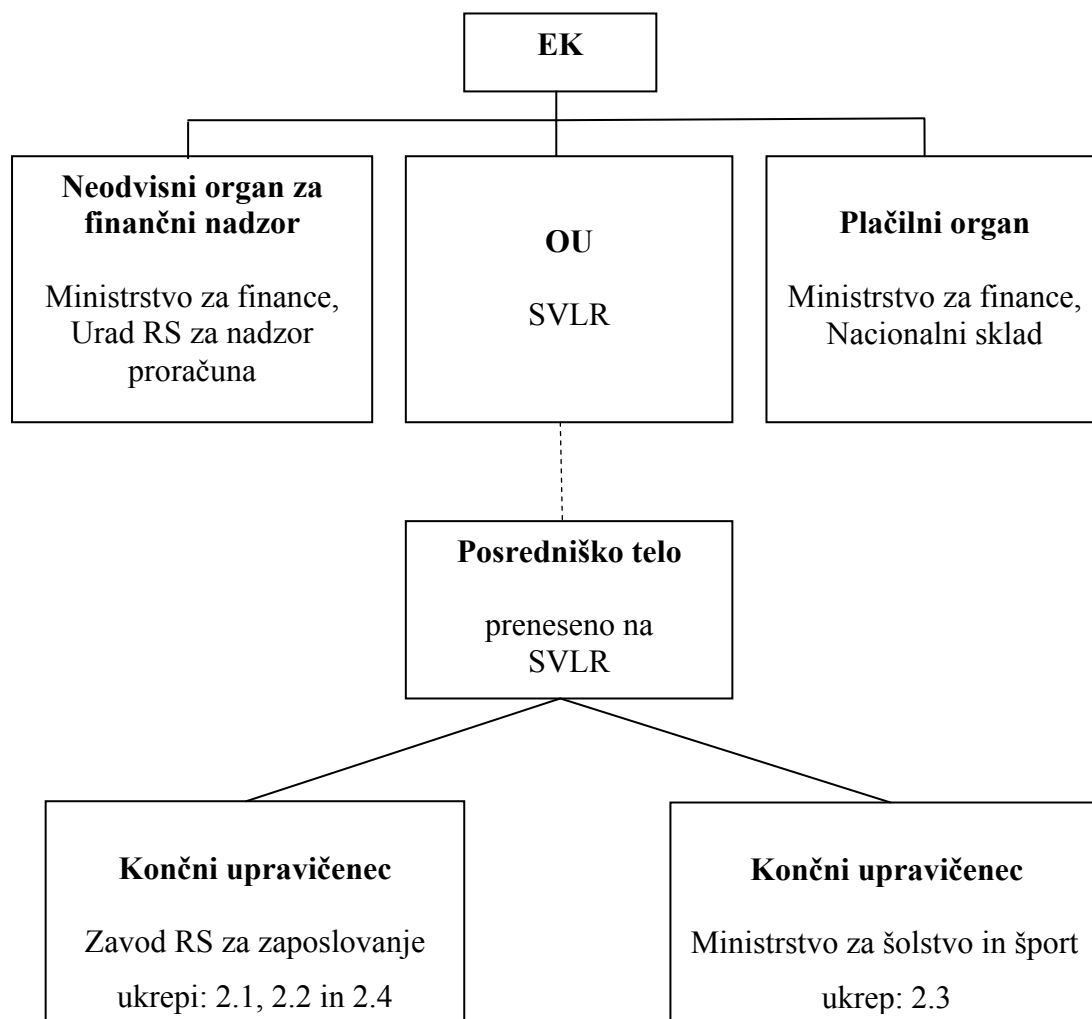
---

<sup>21</sup> Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20067&stevilka=268> (20. december 2008).

**Končni upravičenec** v okviru EPD je neposredni ali posredni proračunski uporabnik v skladu s predpisom ministra ali ministrice, pristojne za finance, ki odobri državno pomoč ali izvede projekt. Končni upravičenec je dolžan spoštovati navodila OU, plačilnega organa, posredniškega telesa in nosilca proračunske postavke ter sklenjene sporazume in druge akte. Končni upravičenec pri drugi prednostni nalogi pri:

- ukrepu 2.1: razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela je Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju ZRSZ),
- ukrepu 2.2: pospeševanje socialnega vključevanja je ZRSZ,
- ukrepu 2.3: vseživljenjsko učenje je Ministrstvo za šolstvo in šport,
- ukrepu 2.4: spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti je ZRSZ.

Slika 4. 2: Struktura izvajanja kohezijske politike v obdobju 2004–2006: druga prednostna naloga (od 1. aprila 2006)



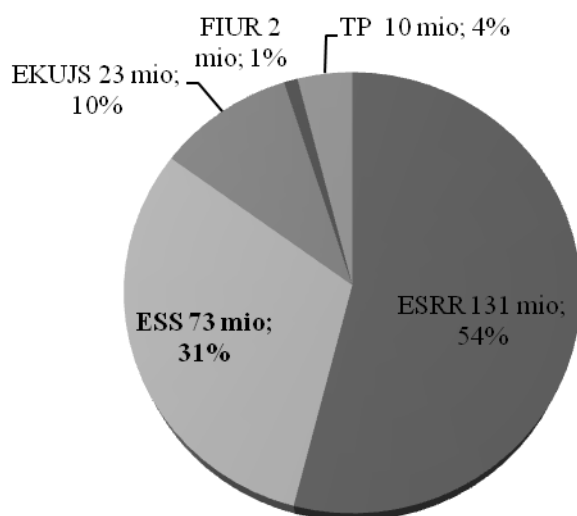
Vir: Lastna zasnova.

### 4.3 Implementacija druge prednostne naloge

Slovenija je z vstopom v EU leta 2004 upravičena do črpanja evropskih sredstev. Pri implementaciji kohezijske politike se je Slovenija, enako kot druge države članice, soočila z nekaterimi uvajalnimi težavami. Delovanje sistema kohezijske politike je namreč precej kompleksno, kar neizogibno zahteva določeno obdobje učenja za normalno uveljavitev vseh pravil in postopkov. Programsko obdobje 2004–2006 zato označimo kot pripravljalno obdobje za novo programsko obdobje 2007–2013.

Skupna vrednost EPD 2004–2006 znaša nekaj več kot 334,5 milijonov evrov, kar vključuje sredstva iz naslova Strukturnih skladov, ki znašajo 237,51 milijonov evrov, in nacionalna javna sredstva, ki znašajo 97 milijonov evrov. Največ evropskih sredstev, 131 milijonov evrov ali 54 % vseh razpoložljivih sredstev, je na razpolago v okviru ESRR, sledi ESS s 73 milijonov evrov ali 31 % razpoložljivih sredstev ter sklada za področje kmetijstva, gozdarstva in ribištva, kjer je skupaj na voljo 25 milijonov evrov ali 11 % vseh razpoložljivih sredstev. V okviru tehnične pomoči ESRR in ESS je na razpolago 10 milijonov evrov ali 4 % vseh razpoložljivih sredstev. Slovenija bo glavnino povračil iz Bruslja prejela šele v letu 2009. Razdelitev sredstev iz Strukturnih skladov je prikazana na Sliki 4.3.

Slika 4. 3: Struktura EU sredstev po skladih



Vir: Lastna zasnova na podlagi SVLR (2005).

V programskem obdobju 2004–2006 je pri Strukturnih skladih upoštevano *pravilo n + 2*, kar pomeni, da se morajo sredstva, ko so enkrat namenjena za določen projekt, porabiti v dveh letih. Na podlagi predloga naj bi za Strukturne sklade in Kohezijski sklad vpeljali pravilo *n + 3*, vendar samo v novih državah članicah in samo za polovično obdobje naslednje finančne perspektive (Hübner 2008). Slovenija je zaradi pravila *n + 2* v programskem obdobju 2004–2006 upravičena do porabe sredstev do konca leta 2008. To pomeni, da bomo v napovedi, katero smo dali za leto 2006, še v zadnjem letu t. j. leto 2008 porabili sredstva za staro programsko obdobje. Zaradi naraščajoče gospodarske krize so datum za porabo sredstev premaknili za pol leta, torej do konca junija 2009 (Vilfan 2009). Hkrati pa že potekajo aktivnosti porabe finančnih sredstev za novo programsko obdobje.

Kljub uspešnemu črpanju sredstev v preteklih letih, pa je bilo potrebno sprejeti še dodatne ukrepe za optimizacijo črpanja sredstev kot so krajši in hitrejši postopki pri spreminjanju izvedbenih struktur ukrepov, dodelitev povečanih pravic porabe na področja, kjer so bili projekti pripravljene in sposobni hitre in učinkovite izvedbe, učinkovito spremljanje izvajanja in obveščanja javnosti, kakor tudi stalno investiranje v administrativno usposobljenost za črpanje sredstev. S prenosom funkcij posredniškega telesa za ESRR in ESS na OU, je bila odpravljena raven koordinacije, kar je v letu 2007 bistveno prispevalo k odzivnosti, učinkovitosti in transparentnosti sistema ter se je izkazalo kot pozitiven ukrep pri izvajanju (Vilfan 2009).

Rezultati kažejo, da je bilo dosedanje delo na področju izvajanja Strukturnih skladov uspešno. Do konca leta 2007 je bilo porabljenih že okrog 94 % sredstev Strukturnih skladov, medtem ko bodo do konca financiranja programskega obdobja 2004–2006 predvidoma porabljena vsa razpoložljiva sredstva. V okviru ESS so bila dodeljena sredstva za sofinanciranje projektov/programov v skupni vrednosti 97.761.025 evrov (NSRO 2008).

Tabela 4. 1: Pregled realizacije izvajanja glede EPD 2004–2006 na ravni druge prednostne naloge do 31.12.2007

v tisoč EUR

	Razpoložljiva sredstva 2004–2006		Razpisana sredstva**		Dodeljena sredstva**		Podpisane pogodbe <sup>2</sup>		Izplačila iz proračuna RS <sup>2</sup>		Posredovani zahtevki za povračilo na plačilni organ <sup>3</sup>		Število sofinanciranih instrumentov/EPD projektov*
	EUR	% <sup>1</sup>	EUR	% <sup>1</sup>	EUR	% <sup>1</sup>	EUR	% <sup>1</sup>	EUR	% <sup>1</sup>	EUR	% <sup>1</sup>	
Ukrep 2.1	29.069	100,0	33.758	116,1	33.758	116,1	33.756	116,1	23.172	79,7	13.585	62,3	11
Ukrep 2.2	9.690	100,0	8.902	91,9	8.902	91,9	8.900	91,8	6.857	70,8	3.084	42,4	9
Ukrep 2.3	29.070	100,0	34.959	120,3	34.959	120,3	32.959	113,4	25.024	86,1	17.498	80,3	42
Ukrep 2.4	29.070	100,0	24.654	84,8	24.654	84,8	24.643	84,8	19.564	67,3	8.563	39,3	11
<b>Skupaj PN 2</b>	<b>96.899</b>	<b>100,0</b>	<b>102.273</b>	<b>105,5</b>	<b>102.273</b>	<b>105,5</b>	<b>100.258</b>	<b>103,5</b>	<b>74.618</b>	<b>77,0</b>	<b>42.731</b>	<b>58,8</b>	<b>73</b>
<b>Skupaj EPD</b>	<b>334.517</b>	<b>100,0</b>	<b>372.147</b>	<b>111,2</b>	<b>367.201</b>	<b>109,8</b>	<b>344.958</b>	<b>103,1</b>	<b>312.984</b>	<b>93,6</b>	<b>190.736</b>	<b>80,3</b>	<b>345</b>

Vir: SVLR (2008b).

Opomba <sup>1</sup>: % glede na razpoložljiva sredstva.

Opomba <sup>2</sup>: Kumulativa v obdobju 1.1.2004–31.12.2007.

Opomba <sup>3</sup>: Osnova za izračun deleža je samo EU del.

\* Pri ukrepih 2.1, 2.2 in 2.4 v okviru druge prednostne naloge navedeno število sofinanciranih instrumentov/projektov EPD vključuje število podaktivnosti, ki so bile sofinancirane v obdobju 2004–2006. Pri ukrepu 2.3 je bilo izvedenih 42 instrumentov (projektov EPD), od tega na MŠŠ 39 in na MVZT 3.

Podrobna analiza izvajanja ob zaključevanju EPD 2004–2006 kaže, da so ministrstva kot nosilci proračunskih postavk za ukrepe druge prednostne naloge zaznali drugačen interes v okviru razpoložljivih pravic porabe. Pri ukrepu 2.3 je zaznati večje povpraševanje po namenskih sredstvih, zato so načrtovali dodatne izvedene aktivnosti. Pri ukrepih 2.1, 2.2 in 2.4 se izkazuje nižja poraba sredstev kot je sprejeta višina pravic porabe. S spremembami v aktivnostih se ne spreminjajo nameni in cilji EDP, temveč se natančneje določajo dodatne aktivnosti, s katerimi se črpajo sredstva ESS. Z namenom uspešno črpati vsa dodeljena finančna sredstva, odobrena z EPD 2004–2006, so v letu 2008 načrtovali prerazporeditev sredstev med zgoraj omenjenimi ukrepi znotraj posameznega sklada. Pri ukrepu 2.1 se spremeni višina finančnih sredstev iz 29,1 milijonov evrov na 27,1 milijonov evrov, pri ukrepu 2.2 se spremeni višina finančnih



sredstev iz 9,7 milijonov evrov na 8,6 milijonov evrov, pri ukrepu 2.3 se spremeni višina finančnih sredstev iz 29,1 milijonov evrov na 40,3 milijonov evrov in pri ukrepu 2.4 se spremeni višina finančnih sredstev iz 29,1 milijonov evrov na 20,8 milijonov evrov (povzeto po SVLR 2008b).

Tabela 4. 2: Napredek pri izvajanju druge prednostne naloge

Vrsta kazalnika	Kazalnik	Ciljna vrednost	Izvajanje v 2004	Izvajanje v 2005	Izvajanje v 2006	Izvajanje v 2007	Izvajanje 2004/2005/2006/2007
Učinek	Število udeležencev	42.400	13.282	18.899	26.098	36.701	94.980
	– od tega žensk	21.200	7.532	9.327	11.099	15.409	43.367
Učinek	Število podprtih podjetij	220	1.262	1.476	2.811	721	6.270
Učinek	Število projektov	300	1.262	1.476	2.811	721	6.270
Rezultat	Delež udeležencev, ki so uspešno dokončali aktivnost*	85%	80,2	77,1	77,5	94,9	84,8
Rezultat	Bruto število delovnih mest, ustvarjenih v ekvivalentu polnega delovnega časa	1.500	1.319	1.280	2.493	177	5.269
Vpliv	Znižanje (v odstotnih točkah) deleža dolgotrajno brezposelnih med vsemi brezposelnimi**	12,2	- 1,5	+ 1,9	+ 4,3	+ 0,1	+ 4,8
Vpliv	Delež udeležencev, zaposlenih po 12 mesecih***	70%	50,9	63,6	71,6	n. p.****	n. p.****
Vpliv	Povečanje (v odstotnih točkah) stopnje vključenosti prebivalstva pri aktivnostih vseživljenjskega učenja *****	od 5,1 % (2002) na 12,5 % (ob koncu programa) (7,4 odstotne točke)	16,2 % (11,1 odstotne točke)	15,3 % (10,9 odstotne točke)	15,3 % (10,9 odstotne točke)	15 % (9,9 odstotne točke)	15 % (9,9 odstotne točke)

Vir: SVLR (2008b).

Opombe:

\* Delež udeležencev, ki so uspešno dokončali usposabljanje, zaključili program, pridobili zaposlitev (zaposlitev, ustanovitev podjetja, dostop do subvencionirane zaposlitve, pridobivanje kvalifikacij, uspešen zaključek programa, dostop do izobraževanja ali usposabljanja, mobilnost zaposlenega).

\*\* Sprememba deleža dolgotrajno brezposelnih v odstotnih deležih.

\*\*\* Neregistrirani nezaposleni.

\*\*\*\* Glede na to, da so vključitve potekale v letu 2007, informacija o deležu zaposlenih po 12. mesecih še ni na voljo, podatki bodo znani po 1. januarju 2009.

\*\*\*\*\* Vir: Eurostat, Statistični urad Republike Slovenije (pojasnjuje spremembo metodologije merjenja v 2003, in sicer zaradi povečanega obsega kategorij vključenosti). Opis kazalnika: predstavlja odstotek odrasle populacije 25–64 let, ki izjavijo, da so bili v zadnjih štirih tednih vključeni v izobraževanje ali usposabljanje. Izhodiščna vrednost po novi metodologiji za leto 2003 je za Slovenijo 13,3 %.

Na podlagi kumulativnih vrednosti kazalnikov v obdobju 2004–2006 izvajanja EPD, lahko sklepamo o smeri napredka pri uresničevanju ciljev v okviru druge prednostne naloge. Iz tabele je razvidno, da je bila ciljna vrednost števila udeležencev za celotno programsko obdobje presežena že do konca leta 2006, medtem ko je bilo samo v letu 2007 vključenih 86,6 % načrtovanih za celotno obdobje. V letu 2007 je bilo vključenih 15.409 žensk, ki predstavljajo 42 % vseh vključenih. 89 % vseh vključenih predstavlja vključitev v aktivnost Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih, torej v aktivnost, kjer so ženske slabše zastopane (40 %). V celotnem obdobju je bilo vključenih 43.367 žensk oziroma 45,7 % in nekoliko odstopa od postavljenega cilja. Presežene so bile nekatere druge ciljne vrednosti, kot je število podprtih podjetij, število podprtih projektov ter bruto število delovnih mest ustvarjenih v ekvivalentu polnega delovnega časa. Kot je razvidno iz podatkov v tabeli so bili nekateri kazalniki preseženi že v letu 2004 in 2005.

Delež udeležencev, ki so uspešno končali program, se zaposlili ali uspešno dokončali program usposabljanja se iz leta v leto zvišuje. Za celotno obdobje ocenjujejo, da je delež tistih, ki uspešno dokončajo aktivnost, visok in ga ocenjujejo kot pozitivno (SVLR 2008b).

Delež dolgotrajno brezposelnih glede na ostale brezposelne osebe sicer raste, vendar pa se število dolgotrajno brezposelnih že od leta 2003 znižuje in je do decembra 2007 upadlo za 9.414 oseb. To so osebe, ki zaradi določenih značilnosti težko najdejo zaposlitev, posledično ostajajo v brezposelnosti in čas neaktivnosti se podaljšuje. Med dolgotrajno brezposelnimi spadajo naslednje ciljne skupine: ženske, osebe s I. in II. stopnjo izobrazbe ter starejše nad 40 let. Tem ciljnim skupinam bo tudi v naslednjem obdobju potrebno posvetiti več pozornosti in oblikovati ukrepe, ki bodo omogočali usposabljanje in zaposlitev le teh.

Delež udeležencev, ki so po 12 mesecih po zaključku programa zaposleni, je nižji od načrtovanih (v podatek niso vključene tiste osebe, ki so se sicer zaposlile za določen čas, a niso imeli status zaposlenega na stanje 12 mesecev po zaključku programa). Zaradi odstopanja v letih 2004 in 2005 je tudi skupni delež vseh, ki ohranijo

zaposlitev nižji. Zaposlitev po 12 mesecih je ohranilo v letu 2006 nekaj več kot 70 %. Delež tistih, ki so se vključili v aktivnost v letu 2007, je še višji, deloma zaradi ugodne gospodarske rasti deloma pa zaradi dejstva, da večino vključenih predstavljajo vključeni v aktivnost Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih. Podatki o ohranjenih zaposlitvah za to aktivnost kažejo, da ohrani zaposlitev po zaključku aktivnosti več kot 90 % oseb. Ocenjujejo, da bo ob koncu opazovanega obdobja (podatki bodo znani po 1. januarju 2009), delež tistih, ki bodo po 12 mesecih ohranili zaposlitev, blizu ciljne vrednosti (SVLR 2008b).

Kar zadeva spremljanje rezultatov, so kazalnike v okviru druge prednostne naloge EPD večinoma določile višje ravni v sistemu izvajanja (OU, posredniško telo), pri tem pa so se premalo posvetovale z Zavodom kot končnim upravičencem oziroma je bilo premalo upoštevano stališče Zavoda kot končnega upravičenca ESS. Pri nekaterih kazalnikih se je tako v praksi izkazalo, da niso dovolj jasno opredeljeni (na kaj se nanašajo), da sploh niso smiselni oziroma relevantni v določenih programih ESS ali pa Zavod za določene kazalnike ne more zagotoviti takih podatkov, kot je opredeljeno s kazalnikom. Rešitev v takšnih primerih je bila, da je Zavod zagotovil najbolj ustrezne možne podatke glede na opredeljeni indikator (z opombo, kaj navedeni podatek pomeni oziroma na kaj se nanaša) (Gerškšč<sup>22</sup> 2009).

Kar zadeva spremljanje ciljev, so bili nekateri cilji prenizko postavljeni, zato so bili pri realizaciji lahko tudi nekajkrat preseženi. Za cilje ravno tako velja, da so jih opredelile višje ravni v izvedbeni strukturi, podlage (izhodiščne vrednosti), na katerih temeljijo cilji, pa niso znane oziroma vsaj niso dokumentirane (ibid).

V okviru druge prednostne naloge je bilo pri nekaterih ukrepih opaziti precej razdrobljeno strukturo instrumentov, kjer obstaja nekaj pomislekov glede doseganja kritične mase za doseganje vplivov in problema transparentnosti. V smislu učinkovitosti je neodvisno vrednotenje v pozitivnem smislu posebej poudarilo programe usposabljanja neaktivnih na delovnem mestu, usposabljanje zaposlenih ter, še posebej s stališča potrebnosti, prilagajanje šolskih programov potrebam gospodarstva. Predvsem je treba v prihodnje še dodatno spodbujati odprt dostop do izvajalcev vseh programov, ki prispevajo k doseganju zadanih ciljev, vključno z inovativnimi pristopi. Prav tako je

---

<sup>22</sup> Intervju z gospo Tanjo Gerškšč, opravljen 8. januarja 2009, Služba za programe zaposlovanja v okviru Centralne službe ZRSZ.

smiselno še dodatno okrepiti komplementarnosti med različnimi prednostnimi nalogami oziroma programi, hkrati pa težiti h koncentraciji instrumentov, saj se na ta način zmanjša administrativna obremenitev na eni strani ter poveča transparentnost razvojne politike na drugi strani (NSRO 2008, 82–84).

## **5 KOHEZIJSKA POLITIKA NA PODROČJU RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2007–2013**

### **5.1 Operativni program razvoja človeških virov in primerjava ciljev s preteklim programskim obdobjem**

Slovenija je v programskem obdobju 2007–2013 izpogajala 4,2 milijarde evrov sredstev, vključno z evropskim teritorialnim sodelovanjem, kar je okoli 3,6 krat več, kot jih je imela na razpolago v programskem obdobju 2004–2006. Pripravila je NSRO<sup>23</sup>, ki opredeljuje generalno strategijo države članice za doseganje hitrejše konvergence ter tri operativne programe<sup>24</sup>, ki predstavljajo programsko podlago za črpanje sredstev:

- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, v okviru katerega je na razpolago 1.710 milijonov evrov,
- **Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013**, v okviru katerega je na razpolago 756 milijonov evrov in
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, v okviru katerega je na razpolago 1.635 milijonov evrov.

*Ključna splošna usmeritev v izvajanju OP RČV je vlagati v ljudi, katerih človeški kapital bo zagotavljal večjo stopnjo inovativnosti, zaposljivosti in gospodarske rasti, kar je tudi najboljši način za večjo zaposlenost, socialno vključenost, zmanjšanje regionalnih razlik in visok življenjski standard. Pri zagotavljanju navedenih ciljev bo posebna pozornost posvečena zagotavljanju lokalnim in regionalnim potrebam*

---

<sup>23</sup> NSRO je dokument razvojnega načrtovanja, ki zagotavlja, da je pomoč skladov kohezijske politike usklajena s kohezijsko politiko in določa povezavo med prednostnimi nalogami EU na eni strani ter strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja na drugi strani. NSRO predstavlja podlago za pripravo operativnih programov v okviru skladov kohezijske politike (povzeto po NSRO 2008).

<sup>24</sup> Operativni program je izvedbeni programski dokument NSRO-ja, ki podrobneje opredeljuje vsebino razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev za njegovo izvajanje in ga potrdi EK z odločbo. Cilje operativnega programa se dosega z izvajanjem operacij (ibid).

*prilagojenih instrumentov in intervencij, čemur bo prilagojena tudi izvedbena struktura* (NSRO 2008, 87). Na tej osnovi bo Slovenija v okviru OP RČV zasledovala šest razvojnih prioritet.

Tabela 5. 1: Struktura razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev OP RČV

<i>OP RČV, raven razvojnih prioritet</i>	<i>Sredstva ESS, v EUR</i>	<i>%</i>
1. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti	262.114.965	34,7
2. Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih	140.018.678	18,5
3. Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja	164.661.965	21,8
4. Enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti	63.848.517	8,4
5. Institucionalna in administrativna usposobljenost	97.051.506	12,8
6. Tehnična pomoč	28.003.739	3,7
Skupaj	755.699.370	100

Vir: NSRO (2008, 139).

*Prva razvojna prioriteta: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti*

Med glavnimi razvojnimi prioritetami Slovenije je spodbujanje mobilnosti med visoko strokovno izobraženega kadra in njegovo prilagajanje na spremembe. Druge aktivnosti bodo usmerjene v: spodbujanje prenosa znanja med ustanovami za raziskave in razvoj, univerzami in podjetji; podpiranje konkurenčnosti gospodarstva; usposabljanje zaposlenih; in izpopolnjevanje veščin tistih zaposlenih, katerih zaposlitev je najbolj ogrožena zaradi pomanjkanja priložnosti za usposabljanje – tudi zaradi prestrukturiranja (povzeto po SVLR 2007a, 83–92; Vilfan 2009).

Cilj te prednostne naloge je zagotavljanje bolj prilagodljivega in konkurenčnega gospodarstva s pomočjo povezovanja gospodarstva, izobraževanja, raziskav, razvoja in zaposlovanja.

### *Druga razvojna prioriteta: Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih*

V okviru te razvojne prioritete bodo iskalci dela prejeli podporo in pomoč pri iskanju možnosti za vključitev na trg dela. Brezposelnim, neaktivnim brezposelnim osebam in starejšim delavcem bodo na voljo informacije, spodbude in strategije za razvoj kariere, prilagojene njihovim potrebam, vključno z dostopom do programov usposabljanja in izobraževanja. Spodbujanje zaposlovanja v manj razvitih območjih bo zmanjšalo regionalne razlike v brezposelnosti. Obstoječe najboljše prakse bodo razširili in nadgradili tako, da bodo podpirale nove pristope na trgu dela, učinkovitost aktivnih ukrepov zaposlovanja pa bo zato večja (povzeto po SVLR 2007a, 92–95).

### *Tretja razvojna prioriteta: Razvoj človeških virov in vseživljenjsko učenje*

Tukaj bo poudarek na posodobitvi sistemov izobraževanja in usposabljanja ter na spodbujanju in izboljševanju dostopnosti vseživljenjskega učenja za posameznike. Obeta se reforma izobraževalnega sistema, ki bo poudarila raznovrstnost, prilagodljivost in dostopnost ter dvignila standarde v izobraževanju, s tem pa kolikor je možno povečala zaposljivost in mobilnost. Poklicne kvalifikacije bodo usmerjene v potrebe gospodarstva in trga dela. Podprli bodo širšo dostopnost informacijskih in komunikacijskih tehnologij, pa tudi dejavnosti za zmanjšanje števila tistih, ki zgodaj zapustijo izobraževanje, ter tistih, ki ne končajo šole (povzeto po SVLR 2007a, 96–105).

Skupni cilj je razvoj človeških virov v Sloveniji s posodobitvijo obstoječega sistema izobraževanja in z vpeljevanjem novih priložnosti za vseživljenjsko učenje.

### *Četrta razvojna prioriteta: Enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti*

Boju proti diskriminaciji na trgu dela, v sistemu izobraževanja in v družbi ter zmanjšanju socialne izključenosti in spodbujanju enakih možnosti bodo namenjena tri področja delovanja. Prvič, podprte bodo socialne in druge inovativne oblike podjetništva, ki bodo ustvarjale nova delovna mesta in širile socialne storitve za ogrožene skupine prebivalstva. Drugič, med mladimi bodo spodbujane enake možnosti in socialna vključenost, še posebej v sistemih izobraževanja in usposabljanja. Tretjič, inovativni ukrepi bodo povečali zavedanje javnosti o enakih možnostih kot pozitivnih

vrednotah in spodbudili delodajalce k opuščanju diskriminacijskih postopkov pri zaposlovanju (povzeto po SVLR 2007a, 105–111).

*Peta razvojna prioriteta: Institucionalna in administrativna usposobljenost*

Namen te razvojne prioritete je razvoj ustrezne institucionalne in administrativne usposobljenosti za učinkovito strukturno prilagajanje in rast ter razvoj delovnih mest in gospodarstva. Boljša državna uprava bo bolj smotrna in učinkovita. Pobude za posodobitev bodo zlasti namenjene javnemu sektorju, zdravstvu in pravosodju. Prav tako je namen spodbujati boljšo kakovost in učinkovitost institucij na trgu dela pri zagotavljanju zaposlitve ter krepitev civilnega in socialnega dialoga in usposobljenosti nevladnega sektorja in socialnih partnerjev (povzeto po SVLR 2007a, 112–123).

*Šesta razvojna prioriteta: Tehnična pomoč*

V okviru tehnične pomoči bo treba spodbujati pripravo projektnih predlogov, izvajale se bodo različne študije in vrednotenja ter aktivnosti informiranja in obveščanja javnosti za podporo projektnim aktivnostim, zagotoviti bo treba usklajenost in razpoznavnost programa/razvojnih prioritet/prednostnih usmeritev/operacij med partnerji ter zagotavljati informacijsko podprto vodenje, spremljanje in poročanje za izvedbo aktivnosti (povzeto po SVLR 2007a, 123–124).

Če primerjam splošne cilje na področju razvoja človeških virov v programskem obdobju 2004–2006 s cilji v programskem obdobju 2007–2013, lahko zaključim, da so splošni cilji ostali enaki, ukrepi za doseganje ciljev pa so vsebinsko nadgrajeni. V obeh obdobjih je **cilj usmerjen h krepitvi človeškega kapitala, ustvarjanju delovnih mest, zmanjševanju brezposelnosti, spodbujanju zaposlenosti in zaposljivosti, vseživljenjskega učenja ter enakih možnosti in zagotavljanju socialne vključenosti**. Pri uresničevanju teh ciljev pa sta v novem programskem obdobju dodani novi razvojni prioriteti, in sicer sta to institucionalna in administrativna usposobljenost ter tehnična pomoč.

V prihodnje bo denarja precej več kot ga je bilo v prvem programskem obdobju. Slovenijo čakajo številni izzivi, ki jih bo treba sprejeti, da bo denar tudi dejansko

porabljen. Možnosti se kažejo predvsem v stalnem investiranju v administrativno usposobljenost za črpanje, v učinkovitem delovanju sistema izvajanja, dobrem obveščanju in informiranju prijaviteljev projektov o možnostih pridobitve evropskih sredstev ter ustreznih prilagoditvah domače zakonodaje evropskim zahtevam in standardom.

Vsekakor je pozornost potrebno posvetiti spodbujanju zaposlovanja mladih, starejših in oseb s posebnimi potrebami, tistih brez kvalifikacij, z nižjimi stopnjami izobrazbe, tistih, ki so daljše obdobje brezposelni in neaktivni, ter tistih, ki so socialno izključeni, ogroženi in potisnjeni na družbeno obrobje. Oblikovati in uveljaviti je potrebno nove vrste spodbud za razvoj socialnega podjetništva ter razširiti možnosti za izvajanje praktičnih usposabljanj na delovnih mestih pri delodajalcih, za opravljanje konkretnih del. Med prednostna področja se uvršča tudi dvig računalniške pismenosti brezposelnih in zaposlenih ter usposabljanje za poklice, po katerih je na trgu dela največje povpraševanje. Temeljnega pomena je povečanje administrativne in strokovne usposobljenosti institucij na trgu dela za učinkovito izvajanje njihovih nalog, razvoj e-storitev in e-poslovanja ter spodbujanje razvoja karijerne orientacije (Gerkišič 2009; Vilfan 2009).

## **5.2 Struktura izvajanja v programskem obdobju 2007–2013 in primerjava s preteklim programskim obdobjem**

Sistem izvajanja Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada v Sloveniji je že od vsega začetka bolj ali manj centraliziran, in sicer en OU (SVLR), en plačilni organ (Ministrstvo za finance) in neodvisni finančni nadzorni organ (Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna), medtem ko so za izvajanje instrumentov odgovorna posamezna ministrstva.

Z odpravo ravni koordinacije, ki jo je izvedla Slovenija v letu 2006, ko je prenesla funkcijo posredniških teles za ESRR in ESS na OU (funkcije Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kot posredniškega telesa so ostale enake), je bila odpravljena ena stopnica v hierarhiji odločanja in izvajanja. Na ta način je bila vzpostavljena neposredna povezava med OU in ministrstvi, kar prispeva k učinkovitejšemu in hitrejšemu delu ter zagotavlja aktivnejše upravljanje Strukturnih skladov na ravni posameznih instrumentov.



Slovenija bo v novem programskem obdobju še bolj centralizirala sistem upravljanja in nadzora ter na osnovi izkušenj iz preteklega obdobja nekoliko povečala vpliv OU. OU bo imel večjo vlogo pri potrjevanju instrumentov oziroma operacij, finančnem upravljanju (opravi bo prerazporeditve sredstev v primeru nedoseganja ciljev iz operativnih programov) in kontroli porabe EU sredstev, medtem ko bo odgovornost za vsebinsko pripravo in izvedbo instrumentov oziroma operacij tudi v prihodnje na ministrstvih oziroma njihovih agentih. Na ta način želimo v Sloveniji poenostaviti sistem izvajanja kohezijske politike ter zagotoviti še bolj učinkovito upravljanje z EU sredstvi in okrepiti nadzor nad pravilnostjo njihove porabe (SVLR 2007b).

V novi finančni perspektivi 2007–2013 bodo v upravljanje, nadzor in izvajanje kohezijske politike vključene institucije, prikazane v Tabeli 5.2 in na Sliki 5.1.

Tabela 5. 2: Struktura izvajanja kohezijske politike v obdobju 2007–2013

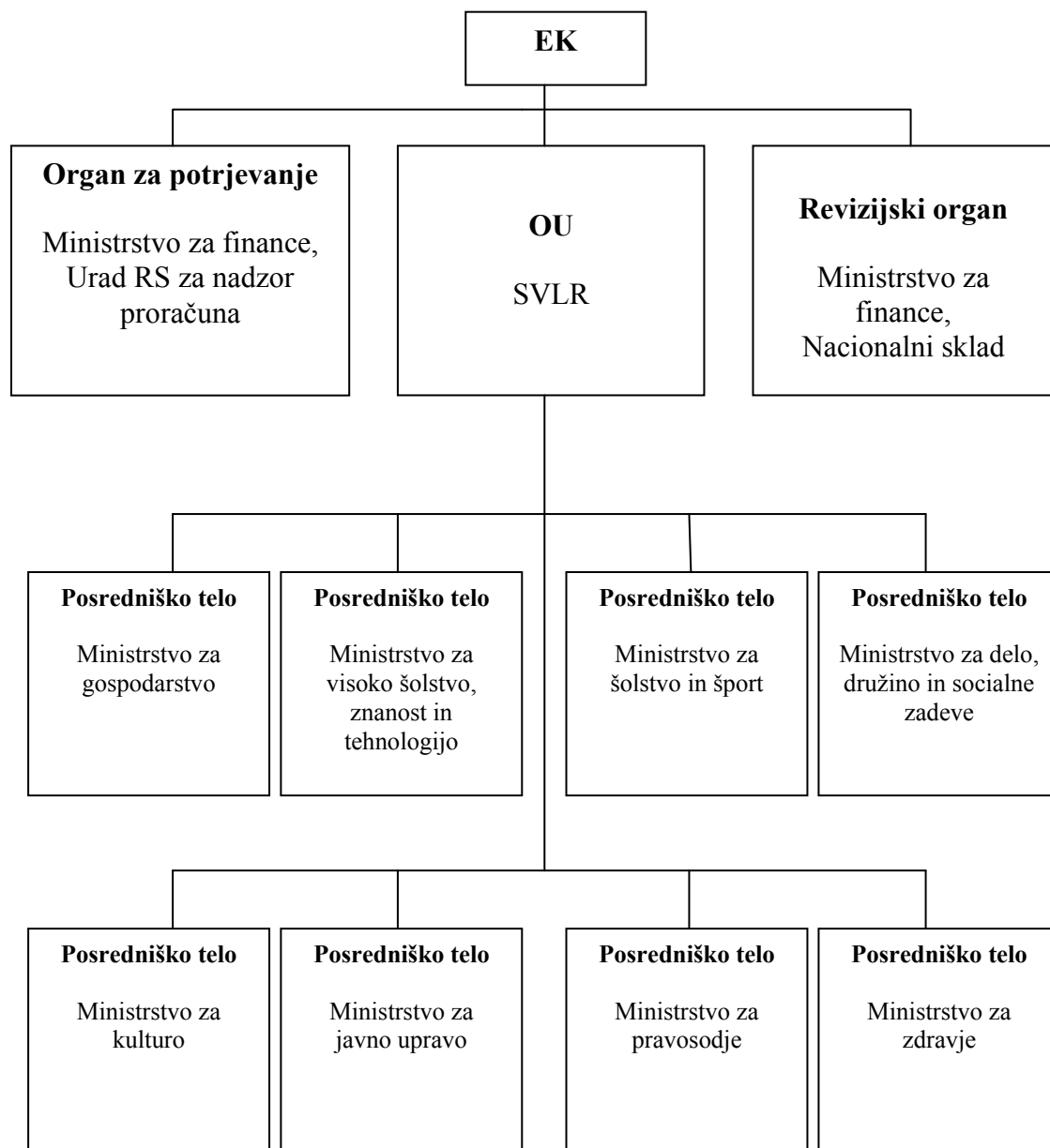
<b>Organ</b>	<b>Pristojnost/Odgovornost</b>	<b>Institucija</b>
OU	učinkovito upravljanje operativnih programov	SVLR
organ za potrjevanje (dosedanji plačilni organ)	potrjevanje izjav o izdatkih in zahtevkov za plačila pred posredovanjem na EK	Ministrstvo za finance
revizijski organ	pregledovanje delovanje sistema upravljanja in nadzora	Urad RS za nadzor proračuna v okviru Ministrstva za finance
posredniška telesa	izvajanje prenesenih nalog s strani OU	osem ministrstev

Vir: SVLR (2007b).

Vloge, pristojnosti, odgovornosti in naloge omenjenih institucij so podrobneje opredeljene v *Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200741&stevilka=2224> (20. december 2008).

Slika 5. 1: Struktura izvajanja kohezijske politike v obdobju 2007–2013: OP RČV



Vir: Lastna zasnova.

## 6 SKLEP

Kohezijska politika je ena glavnih javnih politik v EU. Njen cilj je zmanjševanje regionalnih in nacionalnih neenakosti ter na ta način zagotavljanje možnosti enakovrednega sodelovanja v nadaljnji evropski integraciji. Z vstopom v EU leta 2004 je Slovenija upravičena do črpanja sredstev iz evropskih kohezijskih skladov. Pri tem se je soočila z nekaterimi začetnimi težavami pri izvedbi. Delovanje sistema evropske kohezijske politike je namreč precej kompleksno in zahteva določeno obdobje učenja za normalno uveljavitev vseh pravil in postopkov. Tako so bili glavni izzivi in nevarnosti do leta 2006 povezani s sposobnostjo pravočasne in kvalitetne porabe razpoložljivih sredstev (Wostner 2004, 9).

V diplomskem delu sem se osredotočila na preučevanje procesa implementacije evropske kohezijske politike v Sloveniji na področju razvoja človeških virov. Trenutno dogajanje je zelo intenzivno na področju kohezijske politike, prekrivata se namreč dve programski obdobji – še vedno je v polnem teku izvajanje programskega obdobja 2004–2006, ki se v skladu s pravilom  $n + 2$  zaključi sredi leta 2009 (zaključek obdobja so podaljšali še za šest mesecev zaradi naraščajoče gospodarske krize), hkrati se je začelo tudi izvajanje novega programskega obdobja 2007–2013 (ker se je obdobje šele pričelo, v diplomskem delu nisem predstavila rezultatov implementacije).

V programskem obdobju 2004–2006 je Slovenija ohranila centralizirano institucionalno ureditev upravljanja in nadzora kohezijske politike, in sicer en OU (SVLR), en plačilni organ (Ministrstvo za finance) in neodvisni finančni nadzorni organ (Ministrstvo za finance, Urad za nadzor proračuna), medtem ko so za izvajanje instrumentov odgovorna posamezna ministrstva. V začetku obdobja je bila predvidena koordinacija na dveh ravneh, ki je temeljila na funkciji OU in treh posredniških teles (Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in Ministrstvo za gospodarstvo). Izkušnje so pokazale, da navedeni sistem ni najbolj učinkovit, saj je zmanjševal preglednost in povzročal prekomeren obseg koordinacije. V letu 2006 je Slovenija prenesla funkcijo posredniških teles za ESRR in ESS na OU (funkcije Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kot posredniškega telesa so ostale enake), tako je bila odpravljena ena stopnica v hierarhiji odločanja in izvajanja. To pa je

prispevalo k večji odzivnosti, transparentnosti in učinkovitosti celotnega sistema (Vilfan 2009). Na podlagi teh pozitivnih izkušenj s spremembami sistema, Slovenija v novem programskem obdobju 2007–2013 ohranja centraliziran sistem izvajanja, vendar pa je nekoliko povečala vpliv OU. Le ta bo imel večjo vlogo pri potrjevanju instrumentov, finančnem upravljanju in kontroli porabe EU sredstev, medtem ko bo odgovornost za vsebinsko pripravo in izvedbo instrumentov tudi v prihodnje na ministrstvih oziroma njihovih agentih. Ugotavljam, da lahko *potrdim hipotezo, ki pravi, da je bila v programskem obdobju 2004–2006 implementacija kohezijske politike na področju razvoja človeških virov v skladu z zastavljenimi cilji, zato bo struktura izvajanja ostala enaka tudi v novem programskem obdobju 2007–2013.*

Vsekakor pa je treba opozoriti na aktualne razmere. V novembru 2008 je nova vlada podala predlog o decentralizaciji upravljanja kohezijske politike, v katerem bi prenesla funkcijo OU s SVLR na ministrstva in uvedla koordinacijske enote na Ministrstvu za razvoj in evropske zadeve. S tem bi uvedli najmanj en dodaten nivo koordinacije v okviru vsakega operativnega programa in najmanj tri dodatne nivoje koordinacije v okviru celotnega sistema implementacije (SVLR 2008a). Pri tem se poraja vprašanje: ali je nadaljnja decentralizacija izvajanja potrebna? Vilfan (2009) in Gerkišič (2009) menita, da decentralizacija in drobljenje odgovornosti lahko povzročita naraščanje administracije, zapletenost in zamudnost postopkov ter hkrati pripomoreta k zmanjšanju učinkovitosti upravljanja Strukturnih skladov in porabe sredstev kohezijske politike. Po drugi strani pa si je težko predstavljati izvajanje kohezijske politike brez določene stopnje decentralizacije, saj vsaka država članica oziroma njene regije najboljše poznajo in opredelijo področja, kjer so potrebe za financiranje iz evropskih sredstev največje, ter imajo neposreden stik s terenom, kjer se projekti pripravljajo in izvajajo.

V mojem primeru gre za pristop »od zgoraj navzdol«. Pri tem se strinjam z Grdešičem (1995, 104–105), ki pravi da se implementacijski proces povezuje z administrativnimi aktivnostmi in temelji na centralizaciji, hierarhičnosti, kontroli in piramidalni strukturi. Centralizirani, »top-down« pristop vsekakor prinaša hitrejše rešitve, vendar za implementacijo evropske kohezijske politike ni najbolj primeren. Vprašanje za nadaljnjo raziskavo je: ali bo prišlo do spremembe in kakšna bo le ta v strukturi izvajanja kohezijske politike.

Za programsko obdobje 2004–2006 je Slovenija pripravila EPD, kjer je na voljo 334,5 milijonov evrov sredstev iz Strukturnih skladov (EU del in lastna udeležba). Na področju ESS je bila manjša poraba sredstev, kar je posledica dejstva, da so bile ob domačih in tujih revizijah sistema ugotovljene določene pomanjkljivosti v sistemu, ki izvirajo iz prvih let izvajanja (leto 2004 in začetek leta 2005) in jih je bilo treba v zadnjem letu v okviru možnosti odpraviti, sicer ne bi bilo možno nadaljevati z izvajanjem ESS.

Rezultati kažejo, da je bilo naše dosedanje delo na področju implementacije kohezijske politike uspešno. V zahtevnem obdobju izvajanja, ki ga zaznamuje skupni cilj držav članic: čim hitrejši razvoj, se je Slovenija dobro znašla. Navkljub kritikam v začetku programskega obdobja 2004–2006 je (iz do sedaj izvedenih aktivnosti) očitno, da so sredstva Strukturnih skladov v Sloveniji že prispevala k izvedbi projektov, ki se sicer najverjetneje ne bi realizirali. S sredstvi Strukturnih skladov smo tako uspeli podpreti 141 projektov, od tega so bila v okviru ESS dodeljena sredstva za sofinanciranje projektov/programov v skupni vrednosti 97 milijonov evrov.

V skladu s svojo dolgoročno strategijo in cilji, je Slovenija usmerila sredstva iz Strukturnih skladov ter sredstva ustreznega lastnega sofinanciranja predvsem v dejavnosti, ki pospešujejo družbeno ekonomski razvoj države. Tako EPD kot OP RČV naj bi vzpodbudila hitrejšo rast, ustvarila nova delovna mesta in podpirala uravnotežen razvoj vseh slovenskih regij tako, da se razlike med najbolj in najmanj razvitimi regijami ne bi povečevale. Z izvajanjem navedenih ukrepov na ravni EPD 2004–2006 in razvojnih prioritet na ravni OP RČV 2007–2013 se pospešujejo procesi razvoja in posodabljanja sistema izobraževanja in usposabljanja ter infrastrukture, proces uvajanja vseživljenjskega učenja z namenom krepitve konkurenčnosti gospodarstva in blaginje prebivalstva, hkrati pa se povečuje zavest o pomenu doseganja navedenih ciljev tako med delojemalci kot tudi med delodajalci.

V obeh programskih obdobjih so cilji jasno opredeljeni in zastavljeni, za doseganje teh ciljev so na razpolago tako kohezijska sredstva kot učinkovit sistem izvajanja. Po Pressmanu in Wildavskyem (v Lajh 2006, 80) so ti dejavniki predpogoj za uspešnost procesa implementacije, vendar pa Howlett in Ramesh (1995, 156–157) opozarjata, da ne smemo pozabiti na vplive socialnega, ekonomskega, tehnološkega in političnega konteksta.

V času naraščajoče gospodarske krize bi morali programe ESS v večji meri usmeriti na reševanje konkretnih aktualnih problemov in blaženje njihovih posledic, v skladu z razvojnimi prioritetami in prednostnimi usmeritvami OP 2007–2013. Posebno pozornost je potrebno posvetiti spodbujanju zaposlovanja mladih, starejših in invalidov, tistih brez kvalifikacij, z nižjimi stopnjami izobrazbe, tistih, ki so daljše obdobje brezposelni in neaktivni, ter tistih, ki so socialno izključeni, ogroženi in potisnjeni na družbeno obrobje. Oblikovati in uveljaviti je potrebno nove vrste spodbud za razvoj socialnega podjetništva ter razširiti možnosti za izvajanje praktičnih usposabljanj na delovnih mestih pri delodajalcih, za opravljanje konkretnih del. Med prednostna področja se uvršča tudi dvig računalniške pismenosti brezposelnih in zaposlenih ter usposabljanje za poklice, po katerih je na trgu dela največje povpraševanje. Temeljnega pomena je povečanje administrativne in strokovne usposobljenosti institucij na trgu dela za učinkovito izvajanje njihovih nalog, razvoj e-storitev in e-poslovanja ter spodbujanje razvoja karijerne orientacije.

## 7 LITERATURA

1. Andersen, S. Svein in Kjell A. Eliassen. 2001. *Making Policy in Europe*. Second Edition. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
2. Benz, Arthur in Burkard Eberlein. 1999. The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-level Governance. *Journal of European Public Policy* 6 (2): 329–348.
3. Blom-Hansen, Jens. 2005. Principal, agents and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy* 12 (4): 624–648.
4. Bourne, K. Angela. 2003. Regional Europe. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 278–293. Oxford: Oxford University Press.
5. Börzel, A. 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 (EIoP)* 1 (16).
6. Cini, Michelle. 2003. Implementation. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 349–364. Oxford: Oxford University Press.
7. Dimitrakopoulos, Dionyssi in Jeremy Richardson. 2001. Implementing EU Public Policy. V *European Union: Power and Policy-Making*, ur. Jeremy Richardson. Second Edition, June–July 2001. Dostopno prek: <http://www.nuff.ox.ac.uk/Politics/Jeremy3.html> (22. oktober 2008).
8. Dye, R. Thomas. 1995. *Understanding Public Policy*. Eight Edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
9. *European Social Fund*. 2005. Dostopno prek: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60016.htm> (30. september 2008).

10. European Commission. 2001. *Regional Policy – Directorate General for Regional Policy: Working for the regions*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/intro/regions2\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/regions2_en.htm) (15. september 2008).
11. European Commission. *Regional Policy – Why do we need regional policy?* Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/history/index5\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index5_en.htm) (23. julij 2008).
12. Evropska komisija. *Regionalna politika – Zgodovina*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/history/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_sl.htm) (23. julij 2008).
13. *Finančna perspektiva 2007–2013*. 2005. Dostopno prek: <http://www.epp-ed.eu/Press/pdoc05/051216conclusion-financial-persp.pdf> (10. oktober 2008).
14. Fink-Hafner, Danica. 2002. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 7–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Grantham, Andrew. 2001. How networks explain unintended policy implementation outcomes: the case UK rail privatization. *Public Administration* 79 (4): 851–870.
16. Gerkišič, Tanja. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 8. januar.
17. Gualini, Enrico. 2003. Challenges to multi-level governance: contradictions and conflicts in the Europeanization of Italian regional policy. *Journal of European Public Policy* 10 (4): 616–636.
18. Ham, Christopher in Michael Hill. 1984. *The Policy process in the Modern Capitalist State*. New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore: Harvest Wheatsheaf.



19. Hogwood, Brian in Lewis Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
20. Howlett, Michael in M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
21. Hübner, Danuta. 2008. *Proračun za kohezijsko politiko v okviru nove finančne perspektive*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/hubner/focus/archive\\_focus\\_122005\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/focus/archive_focus_122005_sl.htm) (15. december 2008).
22. Klepec, Vesna. 2007. *Problemi implementacije priporočenih skupnih evropskih politik – primer resolucije o znakovnih jezikih za gluhe*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Kustec Lipicer, Simona. 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink-Hafner in Damjan Lajh, 67–81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. *Pobuda EQUAL*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/delovna\\_podrocja/trg\\_dela\\_in\\_zaposlovanje/pobuda\\_equal/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/pobuda_equal/) (30. september 2008).
26. Moussis, Nicholas. 1999. *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.
27. Mrak, Mojmir. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba.
28. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013*. 2008. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

29. Nugent, Neill. 2003. *The Government and Politics of the European Union*. Fifth Edition. Durham: Duke University Press.
30. Parsons, Wayne. 2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
31. *Partnerstvo v kohezijski politiki*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/tp\\_socpart01\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_socpart01_sl.pdf) (15. december 2008).
32. Petzold, Wolfgang. 2000. *Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti*. Ljubljana: Ministrstvo Republike Slovenije za šolstvo in šport.
33. *Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2005*. Ur. l. RS 93/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=58312> (4. oktobra 2008).
34. Regionalna politika – inforegio. *Na kratko o kohezijskem skladu*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_sl.htm) (4. oktober 2008).
35. Regionalna politika – inforegio. 2006. *Regije in mesta v znamenju rasti in delovnih mest: pregled uredb za kohezijsko in regionalno politiko za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/memo\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/memo_sl.pdf) (12. oktober 2008).
36. *Regulation (EC) No 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/ce\\_1081\(2006\)\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/fse/ce_1081(2006)_en.pdf) (30. september 2008).
37. Rojec, Matija. 2004. *Enotni programski dokument za začetnike 2004–2006*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj.

38. *Skladi, subvencije.* Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/evropomocnik/?id=535&r=1092> (4. oktober 2008).
39. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2005. *Enotni programski dokument 2004–2006.* Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1226> (20. junij 2008).
40. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007a. *Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013.* Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_evropske\\_kohezijske\\_politike/kohezijska\\_politika\\_v\\_obdobju\\_2007\\_2013/programski\\_dokumenti\\_slovenije\\_2007\\_2013/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/programski_dokumenti_slovenije_2007_2013/) (15. julij 2008).
41. --- 2007b. *Področje evropske kohezijske politike.* Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/Novice/aktualno/kohezijska.pdf> (28. november 2008).
42. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008a. *Decentralizacija upravljanja kohezijske politike kot je predvidena v koalicijski pogodbi nove vlade – posledice.* Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/Novice/19112008\\_odprto\\_pismo\\_ministra/Analiza\\_DECENTRALIZACIJE\\_UPRAVLJANJA\\_KOHEZIJSKE\\_POLITIKE\\_KOT\\_JE\\_PREDVIDENA\\_V\\_KOALICIJSKI\\_POGODBI\\_NOVE\\_VLADE.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/Novice/19112008_odprto_pismo_ministra/Analiza_DECENTRALIZACIJE_UPRAVLJANJA_KOHEZIJSKE_POLITIKE_KOT_JE_PREDVIDENA_V_KOALICIJSKI_POGODBI_NOVE_VLADE.pdf) (4. januar 2009).
43. --- 2008b. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006.* Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_evropske\\_kohezijske\\_politike/enotni\\_programski\\_dokument\\_2004\\_2006/letna\\_porocila/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/enotni_programski_dokument_2004_2006/letna_porocila/) (10. december 2008).

44. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Cilji kohezijske politike 2007–2013*. Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_evropske\\_kohezijske\\_politike/kohezijska\\_politika\\_v\\_obdobju\\_2007\\_2013/cilji\\_kohezije\\_2007\\_2013/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/cilji_kohezije_2007_2013/) (15. oktober 2008).
45. --- *Državni razvojni program*. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/index.php?id=1182> (20. junij 2008).
46. Strukturni skladi EU v Sloveniji. 2008a. *O skladu – Kaj je Evropski sklad za regionalni razvoj?*. Dostopno prek: [http://euskladi.gov.si/skladi/strukt\\_esrr.html](http://euskladi.gov.si/skladi/strukt_esrr.html) (4. oktober 2008).
47. --- 2008b. *O skladu - Evropski socialni sklad*. Dostopno prek: [http://euskladi.gov.si/skladi/strukt\\_ess.html](http://euskladi.gov.si/skladi/strukt_ess.html) (20. oktober 2008).
48. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. 2001. *Strategija gospodarskega razvoja Slovenije*. Dostopno prek: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/projekti/01\\_sgrs-besedilo.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/01_sgrs-besedilo.pdf) (20. junij 2008).
49. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji*. Ur. l. RS 7/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20067&stevilka=268> (20. december 2008).
50. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*. Ur. l. RS 41/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200741&stevilka=2224> (20. december 2008).

51. *Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999.* Dostopno prek: [http://www.uni-lj.si/files/ULJ/userfiles/ulj/razis\\_razv\\_projekti/ESS/UredbaES1083-2006.pdf](http://www.uni-lj.si/files/ULJ/userfiles/ulj/razis_razv_projekti/ESS/UredbaES1083-2006.pdf) (15. oktober 2008).
52. Van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research* 21 (1–2): 29–52.
53. Vilfan, Matija. 2009. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 7. januar.
54. Wostner, Peter. *Enotni programski dokument 2004–2006 – Predstavitev.* Dostopno prek: [http://euskлади.gov.si/skladi/1raz\\_6-2.html](http://euskлади.gov.si/skladi/1raz_6-2.html) (20. junija 2008).

## 8 PRILOGE

### Priloga A: Vprašalnik za intervjuvance

1. Pri porabi sredstev kohezijske politike v obdobju 2004–2006 je bila Slovenija med uspešnejšimi državami članicami. Slabše pa se je Slovenija izkazala pri črpanju sredstev iz ESS, kjer jo je prehitelo kar nekaj novih držav članic. Kateri je(so) po Vašem mnenju ključni problem(i) pri pridobivanju sredstev v okviru druge prednostne naloge EPD (ESS)? Ali so le ti odstranjeni v novi finančni perspektivi 2007–2013?
2. Katere so bile glavne slabosti z vidika učinkovitosti spremljanja rezultatov in ciljev 2. prednostne naloge EPD?
3. Ali so bili doseženi cilji, ki so bili zastavljeni v prvem programskem obdobju? Kakšna je bila pri tem struktura izvajanja? Kakšen vpliv je oziroma bo to imelo na novo programsko obdobje (ali so se cilji spremenili, kakšna je struktura izvajanja, ...)?
4. Slovenija bo v novi finančni perspektivi prejela več sredstev kohezijske politike kot v prvem programskem obdobju. Katere razvojne prioritete znotraj OP RČV bodo imele prednost pri razdelitvi sredstev iz ESS?
5. Kako uspešneje črpati oziroma izboljšati porabo sredstev iz ESS?
6. Ali je delitev odgovornosti med EU, nacionalnim ter lokalnim nivojem primerna?
7. Ali menite, da je nadaljnja decentralizacija odgovornosti izvajanja še vedno potrebna? Kaj menite o tem, da bi bila kohezijska politika oziroma njen del centralno voden iz Bruslja?
8. Kateri glavni izzivi v prihodnosti na področju razvoja človeških virov bodo oziroma bi morali biti deležni največje pozornosti?
9. Ali lahko uvrščamo Slovenijo med države, ki največ vlagajo v razvoj človeških virov?