

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Natalija Klepej

Črpanje sredstev Evropskega socialnega sklada

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Natalija Klepej

Mentorica: izr. prof. dr. Alenka Krašovec
Somentor: doc. dr. Damjan Lajh

Črpanje sredstev Evropskega socialnega sklada

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

ZAHVALA

Hvala vsem, ki ste na kakršenkoli način pripomogli k nastanku tega dela.

Hvala mentorici in somentorju za odzivnost in pomoč.

Še posebej pa se zahvaljujem moji družini, ki mi je vedno stala ob strani,

moji »ljubljski družinici«, za nepozabna študentska leta

ter prijatelji, za vikende namenjene branju tega dela.

Črpanje sredstev Evropskega socialnega sklada

Evropska gospodarstva se v času gospodarske krize soočajo s številnimi izzivi kako vzpodbuditi okrevanje gospodarstva in zagotoviti njegov trajnostni razvoj. Nepovratna sredstva Evropskega socialnega sklada predstavljajo pomemben finančni instrument za uresničevanje teh ciljev. Slovenija se zaveda pomena evropskih sredstev, zato si prizadeva skladno z zakonodajo in načeli delovanja Evropske skupnosti in nacionalnimi strateškimi usmeritvami, vzpostaviti ustrezno institucionalno ureditev sistema, s katerim bo zagotovila učinkovito črpanje sredstev socialnega sklada, tako z vsebinskega kot tudi s finančnega vidika. Višina sredstev Evropskega socialnega sklada se je v novi finančni perspektivi še povišala, zato je država soočena z novimi izzivi, da bo vzpostavljen institucionalni sistem zagotovil dejansko porabo razpoložljivih sredstev. Na podlagi dosedanjih izkušenj se je v Sloveniji vseskozi ohranjal centraliziran sistem, z apliciranjem poenostavitev na sistemski institucionalni in administrativni ravni. Skozi diplomsko delo se zato osredotočim na analizo institucionalnega sistema, njegovih sprememb in poenostavitev ter proučevanjem elementov v strukturi, ki so vplivali na povečanje absorpcije sredstev Evropskega socialnega sklada.

Ključne besede:

Evropski socialni sklad, institucije, novi institucionalizem, sistem

Disbursement of funds from the European Social Fund

European economies in times of crisis face various challenges on how to encourage growth and ensure sustainable development. European Social Fund grants represent important financial instrument to face those challenges. Slovenia is aware of the importance of European resources and is trying to establish an institutional regulation system in accordance with the laws and principles of European Union and national strategic orientations. With that system Slovenia will be able to ensure optimal fund disbursement from the financial as well as contextual perspective. Amount of funding from the European Social Fund has risen in the new financial perspective. This is why the country is faced with new challenges that the established institutional system will actually ensure the funds consumption. Based on past experiences, Slovenia always had a centralized system with applying simplifications at systemic and institutionalized level. Through my diploma work I focus on analyzing the changes and simplifications in the institutionalized system and inspecting elements that have contributed to the increase of absorption of European social fund resources.

Keywords:

European social fund, institutions, new institutionalism, system

KAZALO

OBRAZLOŽITEV KRATIC	7
1 UVOD	8
2 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA.....	10
2.1 CILJI.....	10
2.2 HIPOTEZA	11
2.3 STRUKTURA NALOGE IN METODOLOGIJA	12
3 TEORETIČNI OKVIR.....	13
3.1 SISTEM IN SPLOŠNA TEORIJA SISTEMA.....	13
3.2 UČINKOVITOST SISTEMA.....	15
3.3 INSTITUCIJE	20
3.4 NOVI INSTITUCIONALIZEM	22
3.5 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA	24
3.6 INSTRUMENTI ZA IZVAJANJE CILJEV KOHEZIJSKE POLITIKE.....	27
3.7 ZGODOVINA IN RAZVOJ EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV IN ZNOTRAJ NJIH EVROPSKEGA SOCIALNEGA SKLADA.....	29
3.8 EVROPSKI SOCIALNI SKLAD DANES.....	37
3.9 NAČELA DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV	37
4 PRISTOJNOSTI DRŽAV ČLANIC.....	39
5 IZVEDBENA STRUKTURA EVROPSKEGA SOCIALNEGA SKLADA V SLOVENIJI	41
5.1 PRIMERJAVA FINANČNIH NAČRTOV ZA FINANČNO PERSPEKTIVO 2004– 2006 IN 2007–2013	41
5.2 INSTITUCIONALNA UREDITEV ČRPANJA SREDSTEV ESS	46
5.2.1 ORGAN UPRAVLJANJA.....	48
5.2.2 POSREDNIŠKO TELO	49
5.2.3 REVIZIJSKI ORGAN.....	51
5.2.4 ORGAN ZA POTRJEVANJE.....	51
5.2.5 UPRAVIČENECI	52
5.2.6 NADZORNI ODBOR.....	53
5.3 SPREMEMBE V INSTITUCIONALNI STRUKTURI OD LETA 2004 DALJE.....	54
5.4 UVEDENE POENOSTAVITVE ZA IZBOLJŠANJE ABSORPCIJE SREDSTEV ESS 57	
5.4.1 TEHNIČNA POMOČ	58
5.4.2 UKINITEV PROGRAMSKIH SVETOV	60
5.4.3 SPREMEMBE FINAČNEGA UPRAVLJANJA IN IZVAJANJA.....	60
6 PRIMER: MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT.....	61
7 ZAKLJUČEK	67
LITERATURA	70
Priloga A: Intervju za ga. Darja Mencin Zorko.....	75

Priloga B: Intervju z ga. Darinka Jakovčič	77
---	-----------

KAZALO GRAFOV

Graf 3.1: Izvajanje prednostnih ciljev po instrumentih.....	27
Graf 3.2: Instrumenti kohezijske politike.....	28
Graf 3.3: Načela delovanja strukturnih skladov.....	39
Graf 5.1: Finančni načrt ESS v RS za programsko obdobje 2004-2006.....	42
Graf 5.2: Finančni načrt po prednostnih nalogah.....	43
Graf 5.3: Finančni načrt ESS v RS za programsko obdobje 2007–2013.....	45
Graf 5.4: Organizacijska struktura izvajanja ESS.....	47
Graf 5.5: Ključne naloge in pristojnosti posamezne institucije vključene v izvajanje črpanja sredstev ESS.....	57
Graf 6.1: Organizacijska shema izvajanja EKP na MŠŠ.....	63
Graf 6.2: Organizacijska shema izvajanja EKP na MŠŠ.....	65

KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Pomembnejši datumi pri razvoju Evropske strukturne politike in Evropskega socialnega sklada.....	36
Tabela 5.1: Skupna plačila, prejeta od Komisije od 1.1.2009 do 31.12.2009.....	46
Tabela 5.2: Prednosti in slabosti centraliziranega sistema izvajanja strukturnih skladov in kohezijskega sklada.....	55
Tabela 5.3: Tehnična pomoč 2004–2006.....	59

OBRAZLOŽITEV KRATIC

DDV	Davek na dodano vrednost
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EK	Evropska komisija
EKP	Evropska kohezijska politika
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EU	Evropska unija
EPD	Enotni programski dokument
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
ISARR	Referenčni informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov
JR	Javni razpis
KE	Kontrolna enota
MF	Ministrstvo RS za finance
MFERAC	Enotni računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna
MŠŠ	Ministrstvo RS za šolstvo in šport
MVZT	Ministrstvo RS za visoko šolstvo znanost in tehnologijo
NOE	Notranja organizacijska enota
NPO	Neposredna potrditev operacije
NRP	Načrt razvojnih programov
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
OP	Operativni program
OU	Organ upravljanja
PESS	Projektna enota za strukturne sklade
PO	Organ za potrjevanje (MF, Nacionalni sklad, notranje organizacijska enota)
PT	Posredniško telo
PU	Prednostna usmeritev
RO	Revizijski organ (MF, Urad RS za nadzor proračuna, organ v sestavi)
RP	Razvojna prioriteta
SVLR	Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
TP	Tehnična pomoč
ZZI	Zahtevak za izplačilo
ZZP	Zahtevak za povračilo

1 UVOD

Slovenija je, kot država prejemnica sredstev Evropskega socialnega sklada, z vključitvijo v Evropsko unijo, sprejela obveznost za vzpostavitev gospodarnega, učinkovitega in uspešnega sistema črpanja sredstev evropskih socialnih politik. Razpoložljiva sredstva Evropskega socialnega sklada, v obliki nepovratne finančne pomoči, skupaj z lastnimi viri države, predstavljajo pomemben finančni instrument pri spodbujanju trajnostnega gospodarskega razvoja. Še zlasti v obdobju gospodarske krize, predstavljajo ta nepovratna evropska sredstva priložnost za hitrejše gospodarsko okrevanje in trajnostni razvoj, v obliki novih delovnih mest in ustreznih usposabljanj posameznikov.

Specifika zahtev Evropske unije za pravilno in učinkovito izpolnjevanje zahtev za pridobivanje sredstev, vključuje upoštevanje njenega pravnega reda in zahteva od posamezne države članice jasno razmejitev nalog in odnosov med izvajalskimi institucijami. Okvirne obveznosti držav, s strani Unije, so določene s smernicami, skladno z uredbami Sveta ES. Tam so navedene naloge držav, glede sistemov upravljanja in nadzora, potrjevanja izdatkov ter preprečevanja, ugotavljanja in popravljanja nepravilnosti ali kršitev prava Skupnosti. Vendar pa so to le smernice, končni učinki prizadevanj Evropskega socialnega sklada so v veliki meri odvisni od nacionalne zmožnosti prilagajanja potrebam končnih upravičencev, znotraj širšega okvira razvojnih politik evropske zakonodaje. Države članice morajo zato same določiti postopke izvedbene strukture, da le-ta deluje učinkovito.

Centralizirana struktura institucij predstavlja pomemben element pri absorpciji sredstev. Znotraj tega sistema se morajo institucije prilagajata številnim spremembam, tako zakonskim, kot tudi spremembam notranje ureditve, pristojnosti, novih navodil idr., če želijo učinkovito implementacijo. Pri učinkovitosti delovanja sistema za pridobivanje sredstev ne gre le za avtomatizacijo obstoječih postopkov delovanja in organizacijo dela v posameznih institucijah znotraj države, marveč gre v prvi vrsti za razvoj novih oblik delovanja upravljanja, spremembo odnosov med institucijami in zaposlenimi v njih ter vzpostavljanje razmejitve pristojnosti in odgovornosti med njimi. V mreži institucij, ki so vključene v sistem upravljanja in nadzora absorbiranja evropskih sredstev je potrebno na ravni države zagotoviti, da so

funkcije posamezne institucije jasno opredeljene in razmejene, zaradi večje transparentnosti in preglednosti izvajanja pa ustrezno ločene. Slovenija že ima izkušnje s črpanjem sredstev Evropskega socialnega sklada iz finančne perspektive 2004–2006. Trenutno je v drugi polovici nove perspektive 2007–2013, zato že lahko ocenim dosedanjo implementacijo delovanja institucij v sistemu. V svojem delu želim prikazati kakšne poenostavitve sistema so bile storjene v smeri izboljšanja pridobivanja sredstev, ter podati ugotovitve kakšne spremembe bi še lahko uvedli boljšo absorpcijo.

2 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA

2.1 CILJI

Zaradi pomena nepovratnih sredstev za doseganje razvojnih načrtov držav članic pri spodbujanju trajnostnega gospodarskega razvoja v obliki novih delovnih mest in ustreznih usposabljanj posameznikov, usmerjenosti vlaganja v ljudi, izboljšanje kvalitete človeškega kapitala in ustvarjanja na znanju temelječe družbe, s pomočjo strukturnih skladov, želim v diplomskem delu prikazati sistem institucionalne organiziranosti, odnosi med vsemi vključenimi institucijami in odnose znotraj posamezne institucije. Predpostavljam, da je vzpostavitev učinkovitega sistema institucionalne ureditev eden ključnih dejavnikov za zagotavljanje in povečanje absorpcijskih sposobnosti Slovenije. V ta namen bom proučevala urejenost sistema kot mrežo institucij, znotraj tega sistema pa predstavila pristojnosti, odgovornosti in naloge vseh v sistem vključenih institucij.

V delu izhajam iz trditve, da predstavlja centralizirana institucionalna struktura pomemben element pri absorpciji sredstev. Zato je glavni cilji proučevanja tematike črpanja sredstev Evropskega strukturnega sklada vpogled v centraliziranost institucionalne strukture. Opredelila bom pomen in značilnosti institucij znotraj tega sistema ter njihovo vlogo pri črpanju sredstev Evropskega socialnega sklada (ESS). Pri tem bom analizirala ali je šel razvoj institucionalnega sistema v finančni 2007–2013 v smeri decentralizacije. Skladno s tem ciljem bom izhajala iz predpostavke, da je bila institucionalna struktura v finančni perspektivi 2004–2006 bolj centralizirana, kot je v finančni perspektivi 2007–2013. Na podlagi pridobljenih rezultatov pa bom podala oceno kakšna ureditev velja za bolj učinkovito v primeru absorpcije sredstev Evropskega socialnega sklada.

Ugotoviti želim, kakšni ukrepi so bili storjeni, v novi finančni perspektivi 2007–2013, v sistemu črpanja sredstev evropskega socialnega sklada, da bi povečali absorpcijo sredstev. Skladno s tem ciljem izhajam, da se je absorpcija sredstev Evropskega socialnega sklada v novi finančni perspektivi 2007–2013 izboljšala. Na podlagi pridobljenih rezultatov bom podala oceno kateri ukrepi poenostavitvev so bili ključni za povečanje porabe dodeljenih sredstev.

2.2 HIPOTEZA

Na podlagi zastavljenih ciljev, ki jih želim analizirati, bom s preučevanjem kazalnikov: učinkovitost črpanja sredstev (razmerje med zahtevki za izplačilo in zahtevki za povračilo) in centraliziranosti institucionalne strukture, sprememb pristojnosti posamezne institucije, proučevala naslednjo hipotezo:

Hipoteza: *Zmanjšana centralizacija institucionalne strukture v novi finančni perspektivi 2007–2013, je povečala absorpcijo sredstev Evropskega socialnega sklada.*

2.3 STRUKTURA NALOGE IN METODOLOGIJA

Sledeče delo se ukvarja s črpanjem sredstev ESS s poudarkom na pomenu institucionalne ureditve. Diplomsko delo je zato razdeljeno v dva večja sklopa. V prvem sklopu teoretičnega dela bom govorila o vlogi institucij. Teoretična izhodišča se bodo uprla na splošno teorijo sistema in novi institucionalizem. Z vključenim pomenom institucij v sistemu upravljanja ter izhodišča, ki se vežejo, na vzpostavitev delovanja ESS, kot temeljnega instrumenta evropske finančne politike. Ti teoriji sta pomembni za vpogled delovanja posamezne institucije in njeno interakcijo z okoljem. Zlasti novi institucionalizem s predpostavkami o novi vlogi institucij v družbi ter dajanjem pomena neformalnih odnosov in pravil, ki se izoblikujejo znotraj institucij bo podlaga za proučevanje vzpostavljenega sistema institucij. Poznavanje teh izhodišč je ključno za razumevanje vloge posamezne institucije pri (ne)zadostnem črpanju razpoložljivih sredstev socialnega sklada. Pri tem se bom osredotočila na primarne vire (gre za pravno podlago Evropske skupnosti in nacionalno zakonodajo vezano na socialni sklad) in sekundarne vire. Drugi del prvega sklopa pa bo zavzemal okvir EKP. Predstavljeni bodo strukturni skladi znotraj katerih bo fokus namenjen ESS. V tem delu bo prevladovala deskriptivna metoda, saj gre za opis in predstavitev temeljnih teoretičnih izhodišč (razvoj socialnega sklada, pomen cilji in načela na katerih temelji njegovo delovanje), ki so ključna za razumevanje pomena analize sistemsko institucionalne ureditve, kot dejavnika, ki zagotavlja uspešno črpanje sredstev. Hkrati bo podana razlaga temeljnih pojmov.

V drugem delu predstavim analizo vzpostavljenega institucionalnega sistema črpanja sredstev, z vključeno primerjavo obeh finančnih perspektiv 2004–2006 in 2007–2013, skladno s procesi oblikovanja predlogov, sprejemanja odločitev in izvajanja. Pri tem gre za pregled vseh vključenih institucij, njihovih vlog, pristojnosti ter odgovornosti. S pomočjo strokovnih intervjujev z zaposlenimi v institucijah želim odkriti dinamiko odnosov, vzvode zadostne komunikacije teh mehanizme odločanja. S pomočjo predhodnih teoretičnih izhodišč bom proučevala obliko sistema, ki se je vzpostavil in prednosti ter pomanjkljivosti le-tega. Ter kako vpliva vzpostavljena institucionalna ureditev na učinkovitost črpanja sredstev. Znotraj drugega dela bo še posebna pozornost namenjena študiji primera Ministrstva za šolstvo in šport (MŠŠ), v vlogi posredniškega telesa (PT). Na primeru MŠŠ bom prikazala spremembe na izvajalski ravni, ki so se zgodile od začetka črpanja v notranji strukturi institucije in njenim sodelovanju z ostalimi vključenimi akterji.

3 TEORETIČNI OKVIR

Osvetlitev splošne teorije sistema in teorije novega institucionalizma s pomočjo prikaza osnovnih pojmov in predpostavk na katerih ti teoriji temeljita, sta potrebni za razumevanje in ukvarjanje s konkretnimi problemi. V sledečem delu izpostavljam problematiko črpanja sredstev ESS. Sistemska ureditev izvajanja strukturne politike v Sloveniji se je od začetka črpanja do danes precej izboljšala. Razumljivo je, da gre pri tem za proces, ki je zahteval veliko učenja, popravkov, kot tudi sodelovanja s strokovnjaki iz držav, ki so že imele izkušnje s črpanjem evropskih sredstev. Vso to znanje pa je bilo potrebno aplicirati na specifično upravno ureditev institucij v Sloveniji. Pri proučevanju ureditve evropske socialne politike je zato smiselno analizirati ureditev institucionalne sheme, ki se je oblikovala v Sloveniji, saj predstavlja ustrezna institucionalna ureditev enega izmed temeljnih predpogojev za učinkovito črpanje sredstev. V teoretičnem delu bodo v ta namen predstavljeni pogoji za učinkovito delovanje sistema, pomen institucij za sistem, vloga formalnih in neformalnih elementov delovanja v in med institucijami ter komunikacijski kanali, ki so se vzpostavili za nadzor nad izvajanjem strukturne politike.

3.1 SISTEM IN SPLOŠNA TEORIJA SISTEMA

Sistem, kot celota, je sestavljen iz posameznih komponent, kar vključuje medsebojno povezanost teh delov oziroma povedano drugače, sistem predstavlja medsebojno soodvisnost konstitutivnih elementov (Haček in Bačlija 2007, 9). Čeprav govorimo o soodvisnosti elementov v sistemu, morajo biti le-ti hkrati v tolikšni meri samostojni, da jih je mogoče ločiti kot posamezne elemente znotraj enega sistema (Pusić 1985, 17). Lahko tudi rečemo, da je struktura sistema sestavljena iz posameznih delov, ki so hkrati med seboj vsaj toliko različni, da jih lahko zaznamo kot posamezne med seboj različne dele oziroma elemente sistema. Hkrati pa si morajo biti le-ti med seboj vsaj toliko podobni, da jih lahko, medsebojno povezane v sistem, zaznamo kot celoto. Elementi, ki jih proučujemo so tako, po mnenju Pusića, ključni pri opredelitvi posameznega sistema¹ (Pusić 1985, 22). Proučevanje posameznih komponent nam daje vpogled v način delovanja sistema, saj je le-ta odvisna od povezovanja posameznih elementov sistema, kar določa strukturiranost. Strukturiranost

¹ Poleg izraza sistem za celoto vseh povezanih delov se pri avtorjih kot najpogostejši sopomenki uporabljata tudi struktura in organizacija (Pusić 1985, 22).

systema predstavlja način povezovanja in delovanje njegovih posameznih elementov, zato dajejo sistemu specifične značilnosti, lastnosti. Kavčiču predstavlja struktura organizacije povezavo med organizacijskimi podsistemi in okoljem (Kavčič 1991, 178).

Splošna teorija sistemov temelji na prepričanju, da so vse stvari in pojavi v svetu povezani v sistem. Po besedah Rakočeviča je zato za razumevanje in poznavanje posameznega sistema potrebno poznati njegove sestavne dele in lastnosti, funkcije ter njihove medsebojne povezave in medsebojna razmerja (Rakočevič 1991, 30). Tudi Ivankov podarja, da sistemska teorija namenja večji del pozornosti povezavam med deli sistema in njihovimi soodvisnostmi. Sistem je tako, po njegovem mnenju, sestav medsebojno odvisnih in povezanih sestavin (Ivankov 1982, 143–144).

Vendar pa nam poznavanje posameznih elementov še ne daje celotnega vpogleda v kompleksno delovanje sistema. Za lažje razumevanje pojasnjevanja in delovanja posameznega sistema je potrebno pogledati tudi njegovo notranjo strukturo in okolico v kateri sistem deluje. Potrebno je pokazati interakcijo med sistemom in njegovimi zunanjimi vplivi. Sistem je tako pojem, ki hkrati vključuje tako neodvisnost med sestavnimi deli, elementi in procesi na tak način, da se lahko ugotovijo pravilnosti v odnosih, kot tudi odvisnost med kompleksnostjo sistema in okolico, ki ga obdaja (Parsons v Haček in Bačlija 2007, 9). Potrebno je izpostaviti, da okolje in notranja organizacija sistemov nista statična (dinamičnost okolja pa vpliva na odprtost sistema). Sisteme Rakočevič deli na podlagi odvisnosti do okolja na zaprte in odprte. Zaprt sistem je neodvisen od okolja, saj nanj spremembe v okolju ne vplivajo. Zanje je značilno, da vsakršna sprememba v posameznem delu izzove v naprej znane spremembe v drugih delih sistema (Rakočevič 1991, 30–33). Uspešno absorbiranje sredstev ESS je tesno povezano z ustreznimi spremembami v notranjih poslovnih procesih in organizacije dela celotnega sistema (oziroma delovanje vseh podsistemov). Na podlagi teoretičnih izhodišč, ki poudarjajo, da v sistemu in med sistemom ter njegovim okoljem, obstaja določeno razmerje soodvisnosti, si je potrebno ogledati še notranjo strukturo sistema, ki jo sestavljajo posamezne komponente in jih lahko po Pusiću razdelimo v tri skupine:

- sredstva (predmet dela, surovine, denar)
- instrument (način dela, orodja)
- informacije (podatki o okolju, potek dela ter znanje in usposobljenost posameznikov) (Pusić 1985, 22).

3.2 UČINKOVITOST SISTEMA

V praksi ne obstaja institucionalna ali organizacijska struktura, ki bi bila najprimernejša v vseh okoljih in se ji ne bi bilo potrebno spreminjati. Pri ugotavljanju učinkovitosti Andoljška zanimajo posledice delovanja, ki jih povezuje s postavitvijo ciljev (Andoljšek in Seljak 2005, 50). Načini delovanja sistemov Pusić vidi kot ustaljen način delovanja institucij vključenih v sistem. Metode delovanja v skladu s to definicijo predstavljajo dimenzijo, ki je prisotna v vseh sistemih poleg dimenzije ciljev in odnosov, ki so vzpostavljeni v sistemu (Pusić 1985, 44). Ta način odločanja manjša negotovost v delovanju institucij in povečuje predvidljivost odločanja. Haček pa poudari še eno ključnih nalog upravnega sistema, uresničevanje javnih potreb in interesov. S tem imajo posledično velik vpliv na življenje ljudi (Haček 2001, 25). Zato je še posebno pomembno, da deluje v imenu ljudi. Za Ivankova mora obstajati upravljanje v vsakem organizacijskem sistemu. Ena temeljnih nalog upravljana je, da dejansko obnašanje sistema prilagodi zelenemu načinu obnašanja (Ivankov 1982, 162).

Družbeni sistemi predstavljajo posebno obliko sistemov, ki imajo poleg splošnih lastnosti sistemov, še nekatere specifične lastnosti. Rakočević vidi specifikko družbenih sistemov v tem, da nimajo fizične strukture, prepoznavni pa so po svojem delovanju. Njihova struktura je v njihovi dejavnosti. Bistven element predstavljajo ljudje, njihovo delovanje in sodelovanje v sistemu (Rakočević 1991, 33). Tako kot Rakočević tudi Pusić izhaja iz tega, da so ključni element teh sistemov ljudje; vendar ne ljudje kot celotna osebnost. Pusić opredeli vedenje posameznika v sistemu vezano na vedenje drugih oseb, pri tem gre za organizacijsko vlogo posameznika v sistemu (Pusić 1985, 33).

Upravopolitični sistem ureja odnose znotraj sistema in je sestavljen iz regulatornega mehanizma in strukture oblasti (Rakočević 1991, 34). Upravni sistem² je, nadalje po besedah Pusića, skupek medsebojno povezanih organizacij oziroma institucij. Znotraj družbenih sistemov Pusić nameni pozornost resorni organiziranosti organov, ta mu predstavlja vse organe, ki delujejo na posameznem področju in so med seboj povezani. Načeloma obstaja v tej organizaciji najvišji, resorni organ, ki je pooblaščen za opravljanje zadev na svojem področju v okviru navodil in smernic predstavniškega telesa oziroma vlade (Pusić 1985, 153). V primeru institucionalne ureditve ESS predstavlja resorni organ upravljanja (v nadaljevanju

² Pusić poimenuje družbene sisteme, kot sisteme sodelovanja ljudi.

OU), ki v okviru navodil in smernic EK in Vlade RS opravlja funkcijo koordiniranja in spremljanja izvajanja socialne politike z ostalimi vključenimi organi (posredniškimi telesi, upravičenci idr.). OU skrbi, da je delovanje sistema usklajeno in usmerjeno k učinkovitemu črpanju sredstev. Za Pusića je upravljanje oblika delovanja, ki je usmerjeno v vzpostavljanje skladnosti med sistemskimi nalogami posameznega člana z vidika potreb in osebnostnih, značajskih lastnosti članov na eni strani in ciljev upravljanja v upravnih organizacijah na drugi strani (Pusić 1985, 34). Pusić na podlagi posameznih lastnosti sistema loči tri vrste upravnih (družbenih) sistemov:

- teritorialni
- funkcionalni
- asociativni (ibid.).

Institucionalna organizacija črpanja sredstev ESS ima obliko **funkcionalnega družbenega sistema**. Po besedah Hačka, takšni sistemi združujejo upravne organizacije z enakimi funkcijami, kar pa jim omogoča homogenost. Prav tako je za funkcionalne odnose značilna usmerjenost k uporabniku (Haček in Bačlija 2007, 23). Ivankov poudari, da ne le sistem, marveč tudi njegove dele (podsisteme) razmejujejo njihove funkcije; označujejo jih njihovi prispevki k sistemu (Ivankov 1982, 165). Posamezne institucije, ki jih bom opazovala kot sistem in njihove notranje organizacijske delitve kot podsystem imajo opredeljene funkcije in vlogo v sistemu.

Po besedah Kavčiča, lahko uspešno delujejo tisti sistemi, ki so sposobni prilagajati svojo strukturo v sorazmerno raznolikih okoljih (Kavčič 1991, 184). Struktura posameznega sistema predstavlja pomembno karakteristiko učinkovitosti institucij in organizacij, Hodge in Anthony, opredelita sedem znakov učinkovite organizacijske strukture (Hodge in Anthony v Kavčič 1991, 178):

1. **Jasna opredelitev pristojnosti in odgovornosti.** Pomembno je, da se vsak posameznik zaveda, komu je odgovoren in zakaj ter kdo je odgovoren njemu (Kavčič 1991, 178). Gre za hierarhijo odnosov med posamezniki, Rakočevič zato izpostavi, da mora vsakdo, ki je vključen v institucijo dobiti v naprej poznane naloge. Vedeti mora kaj je potrebno storiti in na kakšen način, da bodo zastavljeni cilji doseženi (Rakočevič 1991, 46).
2. Z opredelitvijo pristojnosti in odgovornosti organizacija **diferencira** svoje **aktivnosti**. Zastavljeni cilji in določanje aktivnosti predstavljajo temelje za ugotavljanje

uspešnosti in učinkovitosti delovanja. Zato predstavlja za organizacijo Andoljšku uvajanje kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti lažjo kontrolo, večjo transparentnost poslovanja ter lažje odločanje in merjenje ciljev (Andoljšek in Seljak 2005, 53).

3. Sposobnost **koordiniranja in integriranja aktivnosti**.
4. Učinkovit **komunikacijski proces** omogoča hitre in natančne informacije. Ustrezni komunikacijski kanali in informacije lahko zato skrajšajo razpoložljivi čas in proces sprejemanja ter obdelave informacij. Za uspešnost organizacije je pomembna, za Ivankova, usklajenost njenega delovanja, zato pa je potrebna učinkovita komunikacijska mreža. Pri čemer način komuniciranja vpliva na način sprejemanja odločitev (Ivankov 1982, 159).
5. **Formalnost organizacijske strukture**, ki dopušča formalno delovanje organizacije. Ustaljen način odločanja skladno s predpisi in zakoni je potreben za objektivno delovanje sistema. Poleg že omenjenih elementov za zagotavljanje objektivnosti delovanja, pa Pusić, izpostavi tudi obstoj informacij. Objektivnost tako temelji na racionalnih odločitvah in enakosti med deli sistema (Pusić 1985, 45). Objektivnost delovanja povečuje strokovna usposobljenost akterjev vključenih v sistem. Hkrati pa daje tudi predvidljive rezultate za posamezna vprašanja.
6. **Neformalna organizacijska struktura** je namenjena dopolnjevanju formalne strukture organizacije. Navadno jo povezujemo z ljudmi in njihovim delovanjem v organizaciji. Zato lahko o neformalni organizacijski strukturi govorimo kot o skupku relativno trajnih odnosov, ki so se izoblikovali znotraj organizacije, med posamezniki, tekom njihovega ustaljenega načina odločanja, skladno s formalnimi pravili. Pogosto je neformalna organizacijska struktura enako pomembna kot formalna.
7. **Decentralizirana in kompleksna organizacijska struktura**, ki omogoča reagiranje organizacije ali njenih posameznih delov na izzive v okolju. Okolje ni stalno, zato mora biti organizacija sposobna prilagajati svoje delovanje potrebam okolja. Organizacijska struktura je zato pomemben pokazatelj učinkovitosti sprejemanja odločitev na izzive iz okolja. Centralizacija in decentralizacija se nanašata na raven hierarhije, kjer se sprejemajo odločitve. Centralizacija Dimovskemu pomeni, da se odločitve sprejemajo na vrhu organizacije, pri decentralizaciji pa je moč odločanja prenesena na nižje ravni hierarhične lestvice (Dimovski in drugi 2005, 129). Skladno s tem se v centralizirani institucionalni strukturi izraža zahteva po sprejemanju ključnih odločitev in določitev postopkov na enem mestu. Na drugi strani pa decentraliziran sistem omogoča odločanje o izvajanju posameznih nalog na več

mestih. Tajnikar vidi glavne prednosti centraliziranega sistema v lažjem uveljavljanju skupne politike organizacije, onemogočeno je, da podenote postanejo preveč neodvisne. Lažje je izvajati koordinacijo, povečamo lahko ekonomijo obsega in znižamo režijske stroške, v večji meri lahko izpeljemo specializacijo, hitrejši je proces sprejemanja odločitev, zagotovimo enak odnos do klientov (Tajnikar 2006). Ena izmed prednosti centraliziranega sistema je specializacija sistema, vendar pa lahko prevelika centralizacija otežuje izvrševanje posameznih nalog. Specializacija za opravljanje posameznih nalog, je sicer dobra v stabilnem okolju. Vendar pa so danes institucije postavljene v vse bolj kompleksno okolje, z nenehnimi spremembami. Zato je specializacija lahko hkrati prednost in hkrati slabost organizacije. Ljudje so, kot trdi Lipičnik, tako vedno manj sposobni za opravljanje kompleksnih nalog. Da bi odpravili slabosti centralizacije v vedno bolj spreminjajočem se okolju, se čedalje bolj uporablja načelo decentralizacije, ki se kaže v vedno večji avtonomiji, svobodi posameznikov in delovnih skupin v organizaciji (Lipičnik 2002, 49). Prednost decentralizacije, Tajnikar vidi, v sprejemanju odločitev bližje izvedbeni ravni, s čimer se poveča motivacija in delovna morala. Prav tako se poveča odzivnost do klientov, zmanjšane so birokratske procedure. Decentralizacija omogoča izboljšanje storitev, lažjo distribucijo storitev in večjo politično odgovornost, ki temelji na participaciji (Tajnikar 2006). Decentralizirane strukture so učinkovitejše v spreminjajočem se okolju, saj so sposobne hitrejšega prilagajanja na spremembe. Pomembno je tudi poudariti, da decentralizacija razbremeni administrativno odgovornost zaposlenih. Ta ni osredotočena le na manjše število posameznikov ali institucij, marveč je odgovornost razpršena. Tajnikar poudari, da lahko decentraliziramo strukture, fizične lokacije, storitve (Tajnikar 2006). Sama se v nadaljevanju osredotočim na decentralizacijo institucionalne strukture, ki naj bi bila učinkovitejša v kompleksnih okoljih katerim so izpostavljene institucije.

- 8. Usklajenost organizacijske strukture**, kar pomeni, da v organizaciji ne obstaja nobena pomembna funkcija, ki jo kakšna enota ne bi pokrivala, oziroma bila odgovorna za nemoteno delovanje.

Pri učinkovitosti delovanja sistema za pridobivanje evropskih sredstev ne gre samo za avtomatizacijo obstoječih postopkov delovanja in organizacijo dela, marveč gre v prvi vrsti za razvoj novih oblik delovanja in upravljanja ter spremembo odnosov med institucijami in zaposlenimi v njih ter vzpostavljanje razmejitve pristojnosti in odgovornosti. Slovenija se

mora tako kot ostale pristopne članice spoprijeti z izzivi, ki jih Triller razdeli v sledeče sklope:

- o **Identificirati strukturne pomanjkljivosti** v regiji, ki imajo najbolj uničujoče učinke na konkurenčnost in razvojni potencial, ter postaviti njihovo reševanje na prvo mesto.
- o Oblikovati **dolgoročno strategijo** razvoja za regije, v povezavi z njihovimi primerjalnimi prednostmi in slabostmi. Zavedati se je treba, da ne moremo rešiti vseh potreb istočasno, zato se daje prednost tistim investicijam, ki prinašajo dolgoročen napredek.
- o Pri investicijskih odločitvah **upoštevamo okoljevarstvene zahteve**, da bi razvoj ostal konstanten.
- o **Izogniti se pretirani koncentraciji** investicij v že obstoječe razvojne centre. Te investicije kratkoročno prinesejo povečanje ekonomske aktivnosti, dolgoročno pa lahko porušijo uravnotežen razvoj regije.
- o **Okrepiti administrativne zmogljivosti** za načrtovanje, vpeljevanje ter upravljanje razvojnih programov na regionalnem nivoju (Triller 2006, 34).

Vsi ti ukrepi so pomembni, saj sistem ni namenjen samemu sebi. Učinkovitost vzpostavljenega sistema institucionalne strukture je odvisna od njegove uporabnosti v praksi. Za dokazovanje učinkovitosti posameznega sistema največkrat uporabljamo delovanje sistema z vidika doseganja zastavljenih ciljev in prikaza rezultatov, ki jih sistem daje. Vendar pa Carter in Jackson izpostavita nekatere ključne probleme na katere lahko naletimo pri raziskovanju učinkovitosti v javnem sektorju:

1. Delovanje javnega sektorja ni odvisno le od vodij, saj je javni sektor pod vplivom odločitev vlade, političnih preferenc in drugih interesnih skupin.
2. Zastavljeni cilji so večinoma splošni, nenatančni in ambiciozni.
3. Cilji so si lahko med sabo nasprotujoči. Pogosto je težko določiti povezanost med posamezno dejavnostjo in njenim vplivom na družbeno dogajanje.
4. Nepopolne informacije, v obliki nesistematiziranega sistema zbiranja informacij, ki ne kažejo realnih razmer (neupoštevanje mnenj uporabnikov, zanemarjanje zbiranja novih podatkov in kazalnikov).
5. Zaradi institucionalne strukture institucij je praktično nemogoče določiti neposredno odgovornost in dolžnosti v javnem sektorju.
6. Raznolikost uporabnikov javnih storitev in politike ter negotovo družbeno dogajanje (Carter in Jackson v Andoljšek in Seljak 2005, 61).

3.3 INSTITUCIJE

Institucije predstavljajo obliko »živih« organizacij oziroma sistemov, ki so vseskozi v fazi prilagajanja, spreminjanja in razvijanja novim potrebam okolja. Tudi sistem institucionalne ureditve v državni upravi se mora, če želi uspešno delovati, pri svojem delovanju prilagajati številnim spremembam kompleksnosti okolja.

Za obravnavo izgradnje in oblikovanja institucij za podporo črpanja sredstev ESS se je zato potrebno seznaniti s pomenom institucij, formalnimi in neformalnimi načini delovanja in upravljanja znotraj posameznih institucij ter njihovimi interakcijami z okoljem. Kompleksnosti narave dela povzroča, da se procesi v upravi ne odvijajo le v mejah posameznih oddelkov, znotraj posameznih upravnih organizacij in institucij, temveč njihovo delovanje pogosto presega te meje. Prav to preseganje meja pa nakazuje na spremembe delovanja v javni in državni upravi. Pusić vidi to področje delovanja, v sodobni družbi, kot mrežo institucij. Vse te dejavnosti, ki temeljijo na delovanju institucij oziroma organizacij so, po njegovem mnenju, organizirane funkcionalno (Pusić 1985).

North poudarja, da je glavni namen institucij manjšanje negotovosti v družbi ter zagotavljanje interakcij med ljudmi, zato je spreminjanje institucij zapleten proces (North 1998, 12). Zagotavljanje stabilnosti dosega zlasti z delovanjem po naprej predpisanih formalnih pravilih, ki so jasna in veljajo za vse udeležence. Ostrom utemelji institucije s poudarjanjem treh ključnih elementov v institucijah in sicer: pravila, norme in strategije (Ostrom 2005, 137). Pri delovanju institucij gre torej za namensko delovanje z namenom doseganja zastavljenih ciljev. Haček izpostavi, da je iskanje dejavnikov v upravnem delovanju, ki so razlog za doseženo stanje, posledica ocenjevanja učinkovitega delovanja organizacije, njenih delov ali posameznikov, ki delujejo v njej (Haček 2001, 25). Upravne in politične institucije naj bi predstavljale določene družbene vrednote. Še več, institucije so tako močan kreator specifičnih sklopov norm, ki so lastne njihovi vsebini in nalogi, da njihove vloge v tem smislu ne smemo zanemariti (Zajc v Bačlija in Haček 2006).

Z vstopom Slovenije v EU se spremenjeno delovanje uprave ne more nanašati le na eno upravno organizacijo, temveč na upravo kot celoto. Ne moremo torej govoriti o prenovi posameznih opravil in funkcij, temveč govorimo o celotnem naboru nalog, ki skupaj prispevajo k načrtovanemu izidu ali rezultatu. Osnovna značilnost prehoda funkcijsko

organiziranih organizacij v procesne, je sprememba zapletenih procesov in enostavnih specializiranih opravil v enostavne procese z obsežnejšimi in zahtevnejšimi opravili. Andoljšek poudarja težnjo EU po standardizaciji merjenja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja, v okviru finančne regulacije, za oblikovanje skupnih ciljev nadzora delovanja. Ta enotna navodila so se izkazala za neizvedljive zaradi različne institucionalne kulture, organiziranosti ter nalog posameznih organov, ki jih izvajajo znotraj njih (Andoljšek in Seljak 2005, 55).

North meni, da smo institucije zgradili ljudje za oblikovanje medsebojnih interakcij. Zato vidi institucije kot pravila igre v družbi, oziroma kot formalne družbene omejitve. Spremembe v institucionalnem sistemu oblikujejo način družbenega razvoja, ter so eden ključnih elementov za razumevanje sprememb (North 1998, 9). Institucije so razdvojene na podlagi delovanja na racionalen način in med zavedanjem realnosti (Rakočevič 1991, 47). Kar pomeni, da morajo institucije delovati v skladu s formalnimi predpisi, s katerimi zagotavljajo neko pričakovano konsistentnost delovanja. Znotraj tega vidika so institucije precej toge, kljub temu pa morajo upoštevati dinamiko spreminjanja okolja, na katero se morajo znati prilagoditi. Ključen element v institucijah predstavljajo informacije, ki usmerjajo družbene sisteme. Ivankov izpostavi, da morajo biti komunikacijski kanali v organizaciji vnaprej določeni, saj s tem tvorijo formalno mrežo v organizaciji (Ivankov 1982, 153). Vendar pa je za celostno razumevanje pomena institucionalne ureditve potrebno ne le poznavanje formalnih pravil in norm v institucijah, marveč je potrebno pogledati na institucije tudi z neformalnega vidika. S fokusom na neformalnih in simbolnih dejanjih, ki se odvijajo v institucijah. Vlogo neformalnih pravil North razdelil v tri skupine: vidi jih kot **podaljške in modifikacije formalnih pravil**. To pomeni, da se razvijejo iz formalnih pravil kot posledica ponavljajočih se interakcij med akterji in se ukvarjajo s specifičnimi problemi menjave (North 1998, 47). Čeprav to niso formalna pravila, se jih posamezniki poslužujejo kot del formalnih pravil. Nadalje jih opredeli, kot **družbeno sankcionirane norme in vrednotenja**, ki nastanejo kot posledica kulturno pogojenih družbenih norm (formalno niso zapisana, vendar jih najdemo v vsaki družbi). Neformalna pravila nadalje označi, kot **notranje uveljavljene standarde vedenja**. Kar pomeni, da na posameznikovo vedenje v institucijah vplivajo njegova prepričanja in ideje (North 1998, 47–48). Pomen neformalnih odnosov in interakcij v organizacijski strukturi institucij je dobila teoretsko podlago predvsem z razvojem novega institucionalizma.

3.4 NOVI INSTITUCIONALIZEM

V preteklosti je politična znanost temeljila na opisovanju (političnih) institucij in političnih sistemov z vidika uporabe pravnih in zgodovinopisnih metod³ (Fink-Hafner 2002, 173). Predstavniki novega institucionalizma, med njimi tudi March in Olsen, so bili kritični, do takšnega proučevanja politične scene, katere predstavniki so zagovarjali prepričanje, da se posamezniki vključujejo v politične institucije in politično življenje zgolj zaradi lastnih motivov in interesov. Kritična pa sta bila tudi do poudarjanja pomena formalnih pravil (March in Olsen 1984, 734–735). Teoretski pristopi, kot je novi institucionalizem, so bili zato oblikovani na podlagi težnje po lažjem razumevanju procesov oblikovanja in izvajanja javnih politik (Fink-Hafner 2002, 172), kot posledica vse bolj kompleksnih situacij in sprememb v okolju delovanja institucij, ki jih morajo le-te obvladati. Bulmer vidi doprinos teorije v novem pojmovanju zgradbe in sestave institucij, saj daje pomen normam in simbolni ravni, znotraj institucij. Poleg formalnih pravil, zato obravnava tudi neformalna pravila, kar pripomore k boljšemu razumevanju policy omrežij in javno-političnih skupnosti (Bulmer 1997, 7). Teorija dobi na teži ravno s poudarjanjem pomena neformalnih postopkov, ki se razvijejo znotraj institucij in pod vplivom okolja. Nekateri avtorji⁴ poudarjajo, da imajo institucije pomembno vlogo na izide javnih zadev, zato bo novi institucionalizem v diplomskem delu predstavljal teoretično podlago prikaza pomena institucij za črpanje sredstev ESS.

Vzroke za razvoj teorije vidita March in Olsen v prepričanju, da sodobne socialne, politične in ekonomske institucije postajajo vse večje, bolj kompleksne, domiselne, s čimer so institucije pridobile na pomenu (March in Olsen 1984, 734). Pomembne so predvsem tiste institucije, ki so prilagodljive (fleksibilne) in lahko zagotovijo določene izide ne glede na dane pogoje (Przeworski 2003, 5). Tudi Pusić poudarja novo vlogo institucij, ki dobivajo v družbi vse večjo težo. Skupaj z ustanovami prevzemajo značilno vlogo upravljanja v družbenih zadevah. Brezovšek pa ne vidi pomembnosti institucij zgolj v omogočanju izvajanja javnih politik vladi, marveč poudari pomen v opredeljevanju ciljev teh politik in politike v najširšem pomenu (Brezovšek 1995, 563). Pomen novega institucionalizma predstavlja Brezovšku izboljšavo organizacijske teorije, na političnem področju in pri reševanju političnih problemov (ibid.) oziroma kritično misel temeljnih pristopov proučevanja politične znanosti (Peters 1999, 17). Posebnost novega institucionalizma je v poudarjanju avtonomije političnih

³ Govorimo o tradicionalnem institucionalizmu oziroma »starem« institucionalizmu.

⁴ Glej na primer Peters, Hall, Taylor, Fink-Hafner, Brezovšek idr.

ustanov, v razmerju do družbe, in omejevalni vpliv teh ustanov na izbor alternativnih načinov vpletanja države v reševanje družbenih problemov (Fink-Hafner 2002, 173). Poleg avtonomije političnih institucij je pomemben za razumevanje simbolnih dejanj in razumevanje politike (March in Olsen 1984, 734) ter za raziskovanje vplivov institucij na vsebino, oblikovanje oziroma izvajanje javnih politik (Fink-Hafner 2002, 175). Lahko bi rekli, da je novi institucionalizem mejna teorija, ki v svoje teoretične okvirje zajema več teorij, vsebuje pa tudi policy elemente. Fink-Hafner pri tem izpostavi premik v razumevanju institucij od ožjega formalnega razumevanja k bolj širokem umeščanju institucij v njihovo okolje in tudi k priznavanju pomena vrednot in neformalnih odnosov (Fink-Hafner 2002, 175). Nekateri avtorji poudarjajo, da novi institucionalizem ni enotna teorija, marveč predstavlja zbir različnih pristopov (Peters 1999, 17), zato Bulmer prikazuje teorijo novega institucionalizma kot metodološki okvir (Bulmer v Lajh 2006, 18), Marchu in Olsonu pa predstavlja teorija oznako za nabor teoretičnih idej (March in Olsen 1984, 738). Zaradi raznolikosti znotraj teorije, na podlagi zagovarjanja vlog institucij ter vloge posameznika v njih, lahko teoretike novega institucionalizma razdelimo v tri skupine:

Zgodovinski institucionalizem se je razvil kot odgovor na skupinsko teorijo (group theories) in teorijo strukturnega funkcionalizma, ki sta bili na političnem področju vidni v 60. in 70. letih (Hall in Taylor 1996, 5–6). Brezovšek meni, da teoretiki zgodovinskega institucionalizma ne zanikajo pomena posameznika, ampak poudarjajo, da so izidi javnih zadev odvisni od odnosov med različnimi skupinami, interesi in institucionalnimi strukturami (Brezovšek 1995, 563). Teoretiki vidijo institucije kot formalne in neformalne procedure, rutine, norme in navade organizacijskih struktur. Povezujejo jih z organizacijami in pravili pravno-formalnih organizacij. V svojo analizo na politične izide (outcomes) vključujejo vpliv idej (Hall in Taylor 1996, 6–7). Institucije imajo zanje ključno vlogo, saj vplivajo na posameznike in njihove izbire (Brezovšek 1995, 563), zlasti s »proizvajanjem« informacij, ki vplivajo na obnašanje posameznikov. Izidi so zato odvisni od posameznikov, ki jih ima posamezna institucija (Hall in Taylor 1996, 7–8). Navadno ne zagovarjajo, da so institucije edina vzročna sila za politične izide, njihovo ključno vlogo vidijo v prizadevanju za socialnoekonomski razvoj in širjenje idej (Hall in Taylor 1996, 9–10). Zgodovinski institucionalizem bo v nadaljevanju služil kot pomoč pri prikazovanju razvoja pravil in organizacijske strukture mreže institucij, ki so vključene v sistem črpanja sredstev, pri strukturnih usmeritvah države.

Institucionalizem racionalne izbire se je razvil istočasno kot zgodovinski institucionalizem, vendar relativno ločen od njega (Hall in Taylor 1996, 10). Teoretikom racionalne izbire predstavljajo institucije sistem pravil in vzgibov vedenja, obnašanja posameznikov v njih, z namenom, da bi maksimizirali posameznikove interese (Waingast v Peters 1999, 19). Institucije tako vplivajo na posameznika, vendar ga ne determinirajo. Vzpostavljene institucije podajajo parametre za nadaljnje delovanje. Institucije oblikujejo h konsistentnosti usmerjeni posamezniki (Brezovšek 1995, 563). Izpostavljajo značilne vedenjske predpostavke in poudarjajo, da se posamezniki zaradi svojih preferenc odločajo instrumentalno, s čimer maksimizirajo dosežke, ki so preračunljivi. Vedenje posameznikov je predvidljivo, nagonsko (Hall in Taylor 1996, 11–12).

Sociološki institucionalizem se je razvil konec 70. let. Institucije vidijo širše, ne zgolj v formalnih pravilih in normah. Izpostavijo simbolno raven, kognitivne scenarije ter moralne predloge, ki predstavljajo okvir za delovanje posameznikov (Hall in Taylor 1996, 13–15). Menijo, da pravila, norme in simbolna dejanja, ki se oblikujejo znotraj institucij vplivajo na vedenje posameznikov (Bulmer 1997, 8). Individualne odločitve posameznikov tako niso zgolj rezultat institucionalnega okvirja, pač pa širšega okvirja preferenc, s čimer poudarjajo vlogo kulture, družbe in organizacijske identitete (Brezovšek 1995, 563).

3.5 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA

EU predstavlja eno izmed potencialno najhitreje razvijajočih se gospodarskih območij na svetu (Mrak in drugi 2004, 29), navkljub temu, da so razvojne razlike med najbolj in najmanj razvitimi regijami in državami precejšnje. Problematiko manj razvitih regij Ferfila pripisuje nezadostni infrastrukturi, pomanjkanju kvalificiranih kadrov in pomanjkanju družbenega kapitala, ki bi tem regijam omogočal enakopravnejši »boj« z ostalimi državami članicami (Ferfila 2005, 567). V ta namen kohezijska politika v skladu z uredbo Evropskega sveta prispeva h gospodarski rasti, konkurenčnosti in večanju števila delovnih mest. Z vključevanjem prednostnih nalog Skupnosti za trajnostni razvoj, zasnovanih na Evropskem svetu v Lizboni 23. in 24. marca 2000 in Evropskem svetu v Göteborgu 15. in 16. junija 2001 (Uredbe Sveta ES št. 1083/2006, 8.čl). Predstavlja skupek ukrepov in aktivnosti na večih ravneh; na lokalni, državni in na nadnacionalni ravni. Za obstoj kohezijske politike obstaja več razlogov. Lajh jih razdeli v tri sklope. Najprej izpostavi socialne razloge, s poudarjanjem

občutka državljanov, v EU, o bonitetah, ki jih takšno povezovanje prinaša. Nadalje so tu politični razlogi, kjer kohezijska politika predstavlja izravnavo za tiste države, ki bi lahko kakorkoli izgubile na drugih javno-političnih področjih. Nazadnje navede gospodarske razloge, kjer poudari zavedanje (zlasti bolj razvitih držav), da slabše razvite regije zavirajo razvoj EU kot celote (Lajh 2009, 190–191). Spoznanje, da razlike v razvoju regij predstavljajo ključne ovire za trajnostni razvoj, EU kot celote, je vodilo v usmerjenost ciljev kohezijske politike k zmanjševanju razvojnih razlik ter manjšanju gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami (Mrak in drugi 2004).

Delovanje kohezijske politike zato temelji na delovanju dveh temeljnih načel, in sicer načelo solidarnosti in načelo kohezije. Načelo solidarnosti lahko zasledimo tako v Pogodbi iz Nice, kot tudi v Pogodbi iz Amsterdama. Mulec izpostavi drugi člen Pogodbe iz Nice, kjer je zapisano, da EU skladno z načelom solidarnosti spodbuja ekonomski in socialni napredek, visoko stopnjo zaposlenosti ter skladen in trajnostni razvoj (Mulec 2008, 23). Pospah pa omenja tudi Amsterdamsko pogodbo, katera že v Preambuli navaja težnjo držav članic za prizadevanje po čim večji solidarnosti med prebivalci, ekonomski napredek ter krepitev kohezije (Pospah 2008, 44). Strukturni in kohezijski skladi tako spodbujajo solidarnostno noto med državami. Poleg načela solidarnosti pa EKP temelji tudi na načelu kohezije. Petzold vidi pomembnost načela kohezije v pomenu zmanjševanja dohodkovnih in premoženjskih razlik med najmanj razvitimi regijami in državami članicami, s povprečjem EU, ter s tem spodbujanje skladnostnega razvoja EU kot celote (Petzold in drugi 2005, 30).

Področja, ki jih EKP obsega so odgovorna za koordinacijo aktivnosti, usmerjenih v koriščenje sredstev strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, vključno s ciljem evropskega teritorialnega sodelovanja. Navedeno zajema od vsebinskega usklajevanja in potrjevanja razvojnih instrumentov do spremljanja in vrednotenja učinkov, ki so jih oziroma naj bi jih navedeni instrumenti dosegli (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko).

Skladno z zastavljenimi cilji in težnjo po spodbujanju skladnejšega razvoja, EU kot celote, se skupine prejemnikov pomoči iz strukturnih skladov delijo v sledeče skupine:

- regije, ki zaostajajo v razvoju; to so zlasti regije Cilja 1 in 2 ter regije, ki prejemajo sredstva iz kohezijskega sklada;

- regije s posebnimi težavami - to so zlasti območja, ki jih pokriva program Interreg III A, urbana območja v zatonu (Urban II), podeželska področja (jamstveni del EKUJS in Leader+) ter ribiška področja (FIUR);
- ranljive družbene skupine; to so zlasti skupine ljudi, ki se soočajo s problemi na trgu delovne sile (Cilj 3), diskriminacijo in neenakostmi na trgu dela, proti katerim se EU poskuša boriti s programom Equal;
- lokalne in regionalne oblasti; gre predvsem za transnacionalno in medregionalno sodelovanje, ki ga spodbujata programa Interreg III B in Interreg III C;
- države pristopnice in države kandidatke; države, ki zaostajajo za sedanjimi članicami v gospodarskem razvoju (Mrak in drugi 2004; Mulec 2008).

Temeljni cilji katerim sledi EKP v finančni perspektivi 2007-2013 so:

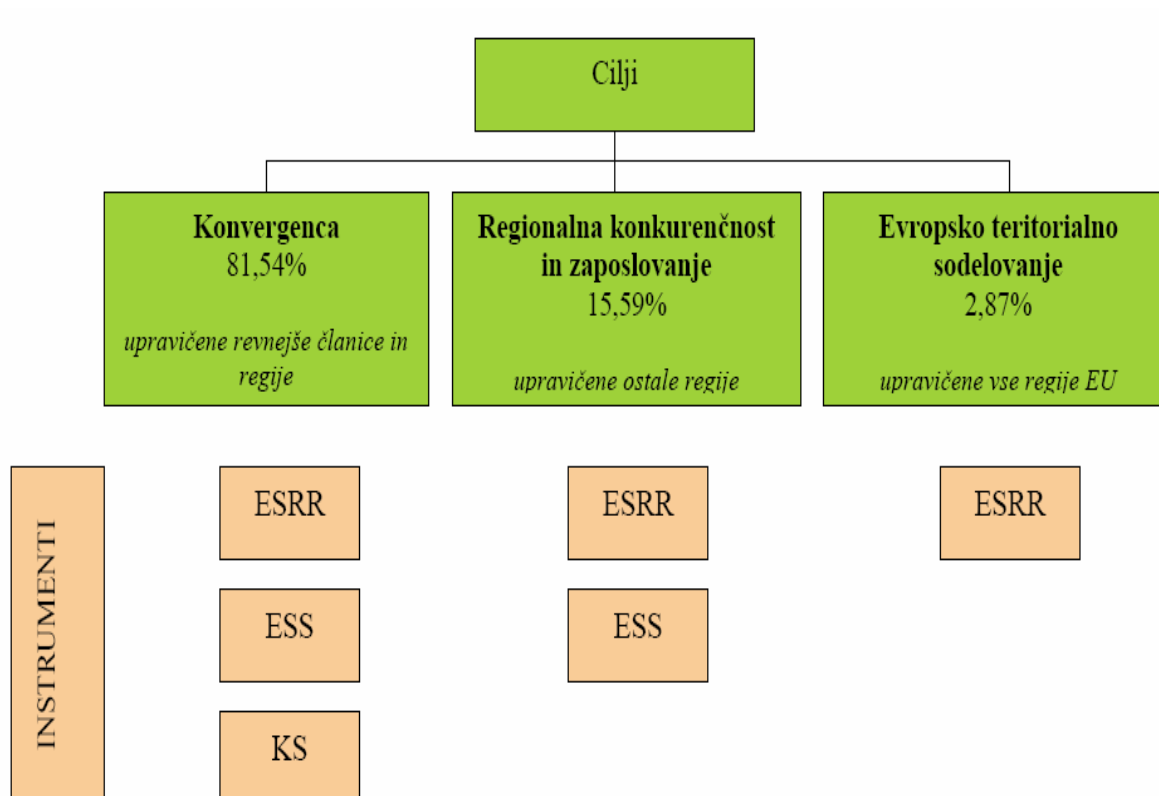
- 1. cilj:** Konvergenca
- 2. cilj:** Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje
- 3. cilj:** Evropsko teritorialno sodelovanje (Petzold in drugi 2000, 6).

Cilj 1: največ 75 % celotnih upravičenih izdatkov in, kot splošno pravilo, najmanj 50 % upravičenih javnih izdatkov. Prispevna stopnja Skupnosti se lahko zviša največ na 80 % v primeru držav, ki so upravičene do sredstev kohezijskega sklada in največ na 85 % v primeru najbolj oddaljenih regij.

Cilj 2 in Cilj 3: največ 75 % celotnih upravičenih izdatkov in, kot splošno pravilo, najmanj 25 % upravičenih javnih izdatkov (Mrak in drugi 2004).

V grafu številka 3.1 je prikazano izvajanje temeljnih ciljev kohezijske politike po instrumentih. Razberemo lahko, da se instrument ESRR uporablja za vse tri cilje, instrument ESS za cilja ena in dva ter instrument KS za cilj ena.

Graf 3.1: Izvajanje prednostnih ciljev po instrumentih



Vir: Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo (2007).

Nazadnje je pomembno omeniti, da se v sklade za razvoj kohezijske politike prenaša dobra tretjina proračunskih sredstev EU (v večini gre za korekcijo sredstev s skupine najbogatejših držav članic, v najmanj razvite regije). Prav tako je pomemben faktor, ki ga izpostavi Mrak, da takšen prenos denarja vpliva pozitivno ne le na razvoj državam prejemnicam, marveč tudi državam neto plačnicam, zlasti z večanjem investicijskih možnosti, prenosa tehnologij in know-how (Mrak in drugi 2004, 34).

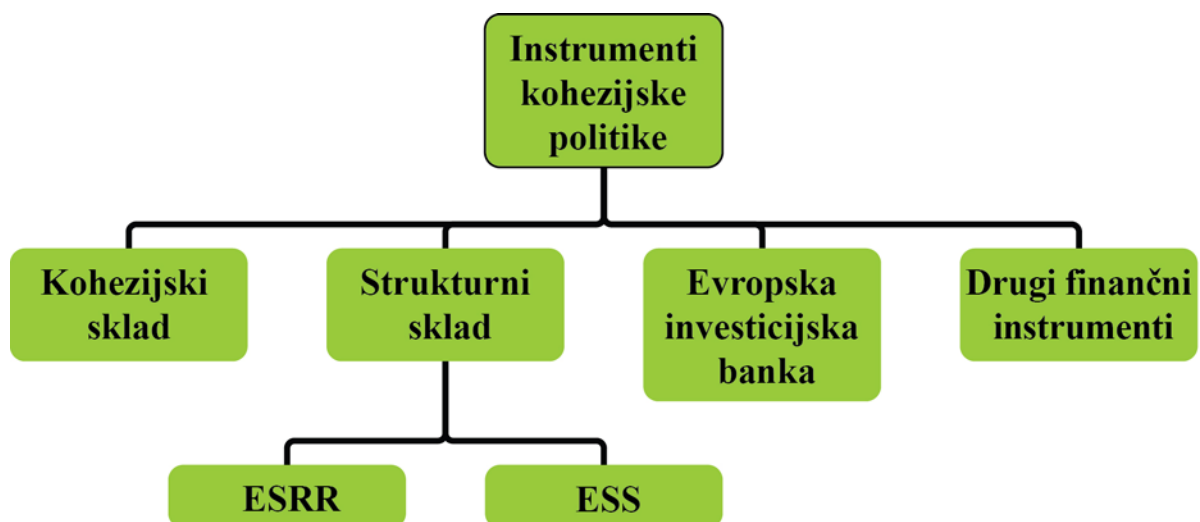
3.6 INSTRUMENTI ZA IZVAJANJE CILJEV KOHEZIJSKE POLITIKE

Strukturna politika, ki se v EU izvaja z vrsto regionalnih in sektorskih politik ter finančnih instrumentov, si prizadeva za gospodarski in socialni razvoj ter medsebojno približevanje držav oziroma regij v razvitosti. Njena osnova pa sta bila 158. člen in 159. člen Pogodbe o Evropski skupnosti. Sprejetje Lizbonske pogodbe pa je nadomestilo Pogodbo o Evropski skupnosti. Temeljne finančne instrumente EKP v finančni perspektivi 2004–2006 so

predstavljali Strukturni skladi (ESRR, ESS, EKUJS ter FIUR), Kohezijski sklad, pobude Skupnosti in drugi finančni instrumenti (Evropska investicijska banka, investicijski sklad idr.). V novi finančni perspektivi 2007–2013 ostajata v sklopu strukturnih skladov sklada ESS in ESRR. Reforma Strukturnih skladov za obdobje 2007–2013 je EKUJS in FIUR izpod okrilja kohezijske politike prenesla pod okrilje skupne kmetijske politike in skupne ribiške politike (Vlada RS 2010). Sklad FIUR je v novi finančni perspektivi nadomestil Evropski sklad za ribištvo⁵.

V nadaljevanju se bom znotraj instrumentov kohezijske politike osredotočila na Evropske strukturne sklade, oziroma znotraj njih na delovanje in institucionalno organiziranost črpanja sredstev Evropskega socialnega sklada.

Graf 3.2: Instrumenti kohezijske politike



Vir: Mrak in drugi (2004, 36⁶).

Namen evropske strukturne in kohezijske politike je uravnoteženje razvoja Evrope kot celote, da bo EU lažje in učinkovitejše konkurirala na globalnem trgu, torej (poleg politike o konkurenci) prispevala k razvoju in poglobljanju evropskega notranjega trga. Pri izvajanju te politike pa pomoč skladov dopolnjujejo in podpirajo še politike in ukrepi držav samih (Kobal 2006).

⁵ Ustanovila ga je EK, delovati pa je začel v januarju 2007.

⁶ Graf je povzet po Mraku, vendar je posodobljen v okviru nove finančne perspektive.

3.7 ZGODOVINA IN RAZVOJ EVROPSKIH STRUKTURNIH SKLADOV IN ZNOTRAJ NJIH EVROPSKEGA SOCIALNEGA SKLADA

Evropski strukturni skladi predstavljajo enega ključnih instrumentov za uravnavanje socialne kohezije, ki nastaja na podlagi ekonomskega povezovanja znotraj EU (Hantrais 1995, 25). V okviru strukturnih skladov je ESS, sklad katerega glavne prioritete so usmerjene v zagotavljanje zmanjšanja razlik v bogastvu in življenjskih standardih v posameznih državah članicah EU. Socialni sklad je z leti postal najpomembnejši finančni instrument za izvajanje Evropske strategije zaposlovanja. Saj pomoči iz tega sklada prispevajo k izvajanju nacionalnih akcijskih programov zaposlovanja, s katerimi se uresničuje Evropska strategija zaposlovanja v sklopu širše Lizbonske strategije. ESS je tako vezni člen med politiko zaposlovanja na ravni EU in nacionalno politiko zaposlovanja (SVRL). S sprejetimi strategijami se zavzema za spodbujanje gospodarske in socialne kohezije. Njegov ustanovitveni namen je spodbujanje meddržavne kohezije. Ključno poslanstvo sklada pa je investirati v človeški kapital, ustvarjanje novih delovnih mest, spodbujanje zaposlenosti in zaposljivosti ter krepitev inovativnosti. Zavedanje pomena socialnega sklada, za posameznika, se odraža v dejstvu, da je več kot 10% celotnega proračuna EU skozi sklad namenjeno investicijam v najpomembnejši kapital EU in sicer ljudi (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2009).

Začetni pristopi k strukturni politiki Skupnosti izhajajo iz področja premogovništva iz leta 1951, s podpisom Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ). Okvir strukturne politike pa je bil zadan nekaj let kasneje, s formiranjem Evropske gospodarske skupnosti, leta 1957 (Petzold in drugi 2000, 24). ESS je med strukturnimi skladi najstarejši, saj je bil ustanovljen že z Rimsko pogodbo leta 1957. Z njenim podpisom je bila postavljena v ospredje predvsem politična dimenzija evropskega prostora. Šest ustanovitvenih držav članic Evropskega ekonomskega sveta (Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Nizozemska in Luksemburg) je bilo prepričanih, da bo ekonomski in gospodarski razvoj s seboj avtomatsko pripeljal tudi razvoj socialne dimenzije (Hantrais 1995, 1–2). To prepričanje o avtomatskem razvoju socialnih pravic, z vlaganjem v ekonomski razvoj, je vodilo k temu, da ni bilo posebej opredeljenega načrta dviga socialne razvitosti posameznih držav. Vendar pa se je kmalu izkazalo, da zgolj podpiranje gospodarskega razvoja ne bo avtomatiziralo tudi socialnega razvoja. Za lažje razumevanje nadaljnje smeri razvoja in

pomena ESS je potrebno biti pozoren tudi na gospodarske razmere, ki so vse skozi vplivale na cilje, usmeritve in strategije delovanja sklada, ter na samo širitev EU⁷.

V Evropi je bilo obdobje 50. in zgodnjih 60. let, kamor segajo tudi začetki ESS, obdobje visoke stopnje zaposlenosti. Toda v poznih 60. letih⁸ je zaradi naraščanja brezposelnosti začela naraščati skrb glede tega, ali je res dovolj dela za vse. V ta namen so se leta 1969 vlade EGS sestale na Haaški konferenci, kjer so udeleženci razpravljali o potrebi po reformah socialnega sklada, kot dela prizadevanj za uskladitev svojih socialnih politik. Z naraščanjem števila brezposelnih so se spreminjale tudi potrebe sklada. Vse to je vodilo k pripravam na prvo reformo ESS leta 1971 (Karensen 2007, 12).

Prve reforme ESS iz leta 1971 so bile usmerjene k financiranju določenih skupin in kategorij ljudi. Proračunska sredstva so se močno povečala⁹. Leta 1973 se je EGS prvič širila k prvotnim šestim državam članicam, so se pridružile še Velika Britanija, Danska in Irska (Vlada RS 2010). Oktobra 1972 so se voditelji držav članic EGS srečali v Parizu in sporazumeli o potrebi po reševanju regionalnih in strukturnih neravnovesij v gospodarskem razvoju. Tri leta kasneje, leta 1975, je bil ustanovljen ESRR (Karensen 2007, 17). Nadaljnji večji premik h krepitvi vloge Evropske skupnosti na področju socialne politike je predstavljalo sprejetje prvega programa socialne akcije Skupnosti leta 1974. Sprejetje programa v obliki resolucije je predstavljalo odziv Skupnosti na vse večjo gospodarsko krizo in naraščajočo stopnjo brezposelnosti. Izpostavil je nove cilje, ki so bili usmerjeni v doseganje boljše, polne zaposlenosti, ter večjo stopnjo participacije socialnih partnerjev pri ekonomskih in socialnih odločitvah (Kopač Mrak 2009, 95). Ena izmed oblik pomoči socialnega sklada je bila že v preteklosti usmerjena tudi pomoči priseljencem. Toda v 70. letih je bila ta pomoč razširjena na reševanje posebnih težav, na katere so le-ti naleteli pri iskanju zaposlitve v drugi državi EGS. Delavci in njihove družine so bili deležni pomoči pri kritju stroškov učenja lokalnega jezika in svetovanja pri prilagajanju njihovim novim življenjskim in delovnim pogojem. Dejavnosti sklada so se razširile tudi na podporo

⁷ S širjenjem EU se je spreminjala tudi gospodarska slika bolj-manj razviti. Prihod novih članic je zato v ospredje prednostne cilje postavilo skladnostni regionalni razvoj.

⁸ Kot navaja tudi EK.

⁹ Leta 1972 so se povečala proračunska sredstva novega Sklada in leta 1973 so bila sredstva večja kot v zadnjih 12. letih skupaj (Karensen 2007, 15).

pripravljalnih raziskav in inovativnih pilotskih študij za preizkušanje novih idej in praks (Karensen 2007, 2. poglavje).

Pomembno je omeniti še eno problematiko na katero je sklad naletel v 70. letih, in sicer brezposelnost mladih, ki je vztrajno rasla. Proti koncu desetletja je tako sklad iz teh razlogov prejel vedno več prijav za pomoč mladim, predvsem tistih z nizko stopnjo kvalifikacij. Upravičene prijave so tako kar za petkrat presegle razpoložljivi proračun. Potrebni so bili hitri ukrepi in osredotočenost na pomoč mladim pri iskanju zaposlitve. Pomoč sklada pri zaposlitvi je bila namenjena mladim pri pridobivanju koristnih poklicnih izkušenj ali za lažje iskanje stabilne zaposlitve in zaposlitve za nedoločen čas (Karensen 2007, 2. poglavje)¹⁰.

Leta 1981 se je Evropski skupnosti pridružila Grčija, pet let kasneje pa sta ji sledili še Španija in Portugalska (Vlada RS 2010). 80. leta so bila čas velikih sprememb za evropska gospodarstva. Začetek desetletja je bil zaradi energetske krize, leta 1979, zaznamovan z novo finančno recesijo, ki pa ni bila tako huda kot tista na začetku 70. let. Evropski voditelji so spoznali, da bi tesnejše gospodarsko in finančno sodelovanje omogočilo Evropi boljši položaj pri reševanju takih kriz. V tem času pa so se spreminjala tudi evropska gospodarstva, v 80. letih se je začel prehod iz industrijske v informacijsko dobo (Karensen 2007, 21). Nove tehnologije so zahtevale ustrezno usposobljen kader, zato je bila sprememba v tehnologiji nov izziv za strukturne sklade, ki so se morali prilagoditi novim zahtevam gospodarstva.

V tistem času so podjetja mrzlično iskala mlade ljudi z visokimi kvalifikacijami na področjih, kot so elektronika, inženirstvo in informacijska tehnologija. Prednostne naloge sklada so bile tako usmerjene v poklicno usposabljanje (polovica tega je bilo usposabljanje na delovnem mestu) ter tečajji, s katerimi so usposabljali ljudi za uporabo novih tehnologij (ibid.). Hantrais prikaže dve temeljni izobrazbeni usmeritvi, ki sta se oblikovali v EU. Iz ekonomskega vidika lahko razberemo, da se Unija zavzema za zagotavljanje ustrezne izobrazbe, poklicno usposobljene delavce, ki bodo lahko v okviru izobraževanja razvijali svoje sposobnosti in talente, s čimer bodo sposobni konkurirati na delovnem trgu. Iz socialnega vidika pa gre predvsem za osredotočenje na zagotavljanje enakih možnosti posameznikom za razvoj

¹⁰ Z usmeritvijo sklada na posebne skupine, ni več sodeloval le z javnimi organizacijami: ampak tudi z delodajalci, sindikati in posamezna podjetja. To je prineslo velike spremembe v način dela ESS. Uveljavil se je sistem predhodne odobritve. To je vodilo k določanjem skupnih prednostnih nalog po vsej EU in enotno dodeljevanje sredstva zanje (Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2007).

njihovih talentov in sposobnosti ne glede na njihovo finančno zaledje, socialni položaj, etnično pripadnost ali spol (Hantrais 1995, 42).

V začetnem obdobju delovanja je imel sklad dovolj sredstev za ugoditev vsem prijavam za nepovratna sredstva. Zaradi uspeha sklada iz preteklosti, pa je prihajalo do vse večjega števila prijav, katerih ni bilo več moč odobriti. Takšna neusklajenost proračuna, kot tudi pomanjkanje proračunskih sredstev za sklade je, tudi za Mraka, ključno vodilo k novi reformi (Mrak in drugi 2004, 10–11). Razpoložljiva sredstva sklada niso mogla več zadovoljiti vseh prijav, kar je imelo za posledico bolj strukturiran pristop k dodeljevanju sredstev. Z večjo strukturiranostjo se je dosegla večja učinkovitost in optimizacija porabe sredstev. Zato pride leta 1988 do nove reforme kohezijske politike s sprejetjem Enotne evropske listine (Single European Act)¹¹, ki je še dodatno okrepila vlogo strukturnih skladov. Tri veje strukturne politike (regionalna politika, politika trga delovne sile in politika kmetijskih struktur) so bile v listini združene (Mulec 2008, 19). Predlog sprememb imenovan tudi DELORS 1, kjer so bile sprejete osnovne smernice finančne reforme in sicer; zagotavljanje dodatnih lastnih sredstev, ki bi zagotavljala nemoteno delovanje sklada v obdobju 1988-1992¹²; proračunska disciplina s strogim nadzorom izdatkov, ter pravičnejša porazdelitev bremena skupnosti, kjer naj bi bili proračunski prispevki posamezne države vezani na njeno relativno blaginjo (Mrak in drugi 2004, 11). S to reformo pride do postavitve prvega organizacijskega in institucionalnega koraka k enotni usmeritvi in programiranju strukturne politike evropske Skupnosti¹³. Gre za obdobje prve finančne perspektive. Pri čemer so se oblikovala tri temeljna načela: partnerstvo, večletno programsko načrtovanje in »takojšnja« odločitev o posameznih zahtevkih (Petzold in drugi 2000, 24). Z novim sistemom predhodne odobritve in bolj strukturiranim pristopom je bilo uvedenih tudi več preverjanj za zagotavljanje primerne porabe sredstev socialnega sklada. To je povečalo kompleksnost postopkov za države članice ter organizacije, ki so porabljale sredstva ESS, prav tako pa tudi za Komisijo. S tem pa se je seveda povečala tudi birokracija (Karensen 2007, 17–18). V ta namen naj bi tudi izdelali natančnejšo opredelitev in

¹¹ Enotna evropska listina velja kot prva temeljna reforma Evropske skupnosti od njene ustanovitve (Petzold in drugi 2000, 25).

¹² To obdobje velja za prvo finančno perspektivo, pri kateri so bili določeni srednjeročni načrti s čimer so uvedli večjo predvidljivost izdatkov in olajšali vodenje različnih programov (Ferfila 2005, 553).

¹³ S to reformo so bili v ospredje postavljeni trije ključni cilji: koncentracija, podvojitev sredstev sklada in decentralizacija odločitev pri samostojnih zahtevkih. S koncentracijo so se osredotočili na spodbujanje petih prednostnih ciljev s fokusom na regije, ciljne skupine in sektorje z največjimi potrebami. Z uredbo EGS št. 2052/22 so v 12. čl. te uredbe sklenili, da bodo do leta 1993 realno podvojili finančna sredstva in obveznosti Strukturnih skladov. Decentralizacija skladov je večjo odgovornost prenesla na posamezno državo članico in s tem razbremenili poplavo zahtevkov, ki so jo bili poprej deležni v Bruslju (Petzold in drugi 2000, 28–35).

racionalizacijo nalog Skladov, hkrati pa naj bi s koordinacijo znotraj skladov in s sodelovanjem z drugimi finančnimi instrumenti povečal njihovo učinkovitost (Petzold in drugi 2000, 25). Celotna zamisel je bila, da se program Sklada zastavi bolj dolgoročno, kar naj bi tudi zagotovilo njegovo učinkovitejše izvajanje. Reforma je pomenila odmik od (posameznih) projektov. Sklep iz leta 1988, v skladu s katerim bi morala Skupnost namesto letnih proračunov sprejeti srednjeročne proračunske vidike (1988/1989–1993). Te spremembe so bile izredno dobro sprejete, saj je to pomenilo, da bodo sredstva na razpolago skozi celotno obdobje. Večletne programe pa je bilo tako mogoče varno načrtovati. Ocenjeno je, da je bilo po zaslugi Sklada več kot dva milijona oseb na leto deležnih poklicnega usposabljanja (Karensen 2007, 25–26).

Obdobje druge finančne perspektive je bilo obdobje ponovne širitve EU, saj so se Uniji pridružile še Avstrija, Finska in Švedska, kar je vodilo v prilagajanje finančne perspektive novi situaciji¹⁴ (Vlada RS 2010). Slabšanje ekonomske situacije med letoma 1992 in 1994, je imelo za posledico manjšo ekonomsko rast in s tem posledično tudi manjša razpoložljiva proračunska sredstva (Ferfila 2005, 557). Tudi brezposelnost, ki se je večala vse od začetka 90. let je vodila k vse temeljitejši diskusiji o skupni politiki zaposlovanja (Petzold in drugi 2000, 40). Zato je na podlagi uspešno izvedene reforme sledil nov finančni paket, sprejet za obdobje 1993–1999, imenovan tudi DELORS 2. V ta namen so se leta 1992 voditelji EU odločili, da bodo sredstva strukturnih skladov za proračunska leta 1994–1999, v primerjavi z leti 1988–1993, dvakratno povečali. Skoraj 70% te pomoči je bilo namenjene regijam, potrebnim največ pomoči (Karensen 2007, 32–33). Ferfila omeni, kot glavne spremembe nove finančne perspektive: reformo kmetijske politike, oblikovanje kohezijskega sklada, povečanje zgornje meje lastnih virov (Ferfila 2005, 555). Nova finančna perspektiva pa je morala upoštevati tudi Maastrichtsko pogodbo. Pogodba o Evropski uniji iz Maastrichta, iz leta 1992, je krepitev ekonomske in socialne kohezije postavila ob bok temeljnemu cilju; ekonomski in monetarni uniji ter skupnemu trgu (Mrak in drugi 2004, 31). Maastrichtska pogodba med drugim tudi vzpodbuja visoko stopnjo izobrazbe z medsebojnim sodelovanjem med državami članicami. Zagotavljanje subsidiarnosti, kjer je vsaka država članica odgovorna za zagotavljanje ustreznih izobraževalnih programov (Hantrais 1995, 43).

¹⁴ Zaradi relativne blaginje novih članic, bi te članice morale v proračun prispevati več, kot bi iz njega dobile (Ferfila 2005, 556).

Leta 2000 so voditelji EU predstavili Lizbonsko strategijo¹⁵, ki naj bi do leta 2010 naredila iz EU najbolj napredno gospodarstvo na svetu, ki temelji na znanju. Eden od ciljev je bil tudi, da se doseže 70% stopnja splošne zaposlenosti v EU ter 60% zaposlenost žensk. Posledično je bil dodan še dodatni cilj: do leta 2010 dvigniti stopnjo zaposlenosti starejših delavcev na 50% (Petzold in drugi 2000, 40–41). K tem ciljem je bil sprejet tretji finančni načrt, imenovan Agenda 2000, ki je bil osnovan za proračunsko obdobje med leti 2000–2006. Kot glavne spremembe, ki jih je oblikoval, Ferfila opredeli: spremembe na področju strukturnih politik in delovanju strukturnih skladov, oblikovanje dodatnih instrumentov predpristopnih pomoči, spremembe sistema lastnih virov idr. (Ferfila 2005, 556). Prav tako so bile ponovno sprejete nekatere poenostavitve upravnih postopkov (Petzold in drugi 2000, 39). Leta 2000 pa je bila uvedena pobuda EQUAL, ki uvaja pozitivne ukrepe v korist zastopanosti žensk na trgu dela skladno z integracijo načela enakosti spolov. Gre za nekakšen boj proti diskriminaciji in neenakopravnosti na trgu dela ter za spodbujanje bolj vključujočega poklicnega življenja, z bojem proti diskriminaciji in izključenosti na podlagi spola, rasnega ali etničnega porekla, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko).

Eno glavnih vprašanj, s katerimi se je Evropa ukvarjala na začetku novega tisočletja je bilo, kako ohraniti konkurenčnost v vedno bolj povezanem svetu v času globalizacije. Leta 2004 se je EU močno povečala, kar je ustvarilo nove izzive za EU s 25 državami članicami. Še dodaten izziv predstavljata Bolgarija in Romunija, ki sta se Uniji pridružili leta 2007, kar je povečalo število držav članic na 27 držav (Vlada RS 2010). V obdobju 2007–2013 pa ostajajo kot prioritete naloge, vlaganje v človeški kapital vse dejavnosti, ki zadevajo izobraževanje in usposabljanje. Spodbude socialnega sklada so namenjene izboljševanju kakovosti in razpoložljivosti izobraževanja in usposabljanja, da bi pomagala ljudem najti zaposlitev, podpira tudi usposabljanje, kot vseživljenjski proces, ki omogoča delavcem, da obdržijo svojo zaposlitev, v njej napredujejo, se sami pripravijo na spremembo zaposlitve ali da si jo ponovno najdejo, če so jo izgubili (ibid.).

¹⁵ ESS je v podporo Lizbonski strategiji za obdobje 2000–2006 sprejel naslednje prednostne naloge: aktivne politike trga dela za boj proti brezposelnosti in njeno preprečevanje; enake možnosti za vse, ki stopajo na trg dela; izboljšanje usposabljanja in izobraževanja kot del politike vseživljenjskega učenja, da bi izboljšali dostop do trga dela, ohranili zaposljivost in spodbujali poklicno mobilnost; kvalificirana, usposobljena in prilagodljiva delovna sila in nove oblike delovne organizacije; podjetništvo in pogoji, ki omogočajo ustvarjanje delovnih mest (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007a).

ESS je skozi svoj razvoj doživel številne reforme, ki so bile predvsem posledica spremenjenih gospodarskih razmer in širitev Unije. Glavni namen sklada ostaja spodbujanje zaposlovanja v EU.

Trenutno se več kot 200 milijonov delavcev v Evropi sooča z novimi izzivi. Še zlasti invalidne osebe, migranti, manjšine in druge marginalne skupinam, ki se težje vključujejo na trg dela. V programskem obdobju 2007–2013 bo iz omenjenega sklada državam članicam EU in regijam za doseganje omenjenih ciljev razdeljeno približno 75 milijard evrov (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko). Iz začetne težnje, ob ustanovitvi ESS, po harmonizaciji oziroma poenotenju socialne dimenzije, se je z leti okrepilo zavedanje nujnosti sprejemanja vsake države članice kot individuuma, zato je bilo nujno sodelovanje med državami in z vsako posamezno državo posebej.

Poslanstvo ESS ostaja investiranje v človeški kapital, ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje zaposlenosti in zaposljivosti ter krepitev inovativnosti (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2009). Zavedanje, da nove tehnologije potrebujejo ustrezno usposobljeno delovno silo, kar je spodbudilo partnerski odnos in okrepilo tesno sodelovanje med izobraževalnimi sistemi in gospodarstvom. Ti skladi lahko v veliki meri spodbudijo k izboljšanju izobrazbene strukture prebivalstva, vendar pa je zato potrebna učinkovita institucionalna ureditev in administrativno-tehnično osebje, ki bo ustrezno usposobljeno za čim učinkovitejše črpanje evropskih sredstev.

Tabela 3.1: Pomembnejši datumi pri razvoju Evropske strukturne politike in Evropskega socialnega sklada

LETO	POMEMBNEJŠI DOGODKI
1957	Ustanovitev EGS z Rimsko pogodbo, ki v preambuli vsebuje tudi voljo držav podpisnic za krepitev enotnosti njihovih gospodarstev in zagotavljanje skladnega razvoja z zmanjšanjem razlik med posameznimi regijami in zmanjševanjem zaostanka najmanj razvitih regij.
1958	Ustanovitev Evropskega socialnega sklada in Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada.
1975	Ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki je usmeril del prihodkov evropskega proračuna v najrevnejša območja oz. regije.
1986	Podpis Enotne evropske listine, ki je predstavila osnove prave kohezijske politike.
1989-1993	Povečanje sredstev namenjenih za delo strukturnih skladov.
1992	Pogodba o Evropski uniji (v veljavo stopi leta 1993), ki predstavi krepitev socialne in gospodarske kohezije ob bok ostalim temeljnim ciljem kot so ekonomska in monetarna unija in skupni trg. Pogodba tudi predvidi oblikovanje Kohezijskega sklada, namenjenega za podporo projektom s področja okolja in prometa.
1994-1999	Evropski svet poveča sredstva kohezijske politike, nameni ji kar tretjino evropskega proračuna. Oblikovan je poseben sklad za ribištvo.
1997	Amsterdamska pogodba ponovno potrdi zavezo držav članic kohezijski politiki in poudari pomen skupnega delovanja v boju proti brezposelnosti.
2000-2006	Evropski svet potrdi spremembe Strukturnih skladov in prilagodi delovanje Kohezijskega sklada. Ustanovita se ISPA in SAPARD, ki skupaj s programom PHARE spodbujata ekonomski in socialni razvoj držav pristopnic iz vzhodne in srednje Evrope.
2007-2013	Sklada FIUR in EKUJS sta bila preimenovana in nista več pod okriljem Evropske socialne politike. Rast sredstev namenjenih uresničevanju Lizbonske strategije. Razširitev upravičenosti za sofinanciranje.

Vir: Petzold in drugi (2000); Mrak in drugi (2004); Karensen (2007).

3.8 EVROPSKI SOCIALNI SKLAD DANES

ESS se tudi danes še vedno ukvarja s problematiko zaposlovanja. Predvsem z zagotavljanjem dostopnosti do trga dela in spodbujanjem sodelovanja na trgu dela, z izključevanjem socialne in drugih oblik diskriminacije.

Temeljne usmeritve ESS predstavljajo:

- Oblikovanje in uvajanje reform v sistemih izobraževanja in usposabljanja: reforme, ki naredijo ljudi bolj zaposljive, zaradi katerih bo začetno in poklicno usposabljanje boljše ustrezalo delodajalčevim potrebam. Ter posodabljanje veščin vodij programov izobraževanja in usposabljanja, da bi upoštevali potrebe gospodarstva, ki temelji na inovacijah in znanju. Te reforme še posebej pripomorejo k relevantnosti in razpoložljivosti poti k vseživljenjskemu učenju za delavce.
- Vzpostavitev povezav med institucijami višjega izobraževanja, raziskovalnimi in tehnološkimi centri in podjetji. Vse te organizacije so vključene v poklicno usposabljanje in tako je komunikacija med njimi ključnega pomena za ustreznost in učinkovitost programov usposabljanja ključna pa je tudi za oblikovanje in izvedbo inovativnih pristopov k vseživljenjskemu učenju (Evropska komisija 2010).

Prednostne naloge socialnega sklada za cilj konvergence so: povečevanje prilagodljivosti delavcev, podjetij in podjetnikov, izboljšanje dostopa do zaposlitve, okrepitev socialne vključenosti prikrajšanih ljudi, krepitev človeškega kapitala, spodbujanje partnerstev, paktov in pobud, večanje obsega in izboljšanje naložb v človeški kapital in krepitev institucionalne usposobljenosti javnih služb in javne uprave (Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo 2007).

3.9 NAČELA DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV

Za lažje razumevanje strukturnih skladov je potrebno poleg ciljev, delovanja in razvoja skladov, pogledati še načela na katerih temelji njihovo delovanje. Delovanje strukturnih in kohezijskega sklada je določeno z uredbo Sveta ES št. 1083/2006 z dne, 11. julija 2006. Na podlagi uredbe lahko razdelimo delovanje Evropskih strukturnih skladov na šestih temeljnih

načel, ki so: načelo koncentracije, načelo dodatnosti, načelo programiranja, načelo partnerstva, načelo učinkovitosti, načelo subsidiarnosti.

V okviru operacij EU so sredstva skladov, v skladu z **načelom koncentracije** namenjene regijam, ki pomoč najbolj potrebujejo. To so zapostavljene, odročne regije in regije v katerih se izvajajo velike strukturne spremembe (Mrak in drugi 2004, 61). Velja načelo, da revnejše kot so regije, toliko višja je udeležba Skupnosti in ustrezno nižji je del sredstev iz nacionalnih virov za ukrepe strukturne politike (Petzold in drugi 2000, 56). To načelo prispeva k manjšanju regionalnih razlik pri čemer se usmerja na tri prednostne cilje: konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter Evropsko ozemeljsko sodelovanje (Mulec 2008, 65–66)¹⁶. Konvergenca predstavlja temelj odnosov med članicami EU ter sposobnost zagotavljanja uspešne absorpcije in uporabe finančne pomoči za sofinanciranje projektov z namenom povečanja zaposlovanja, produktivnosti dela, spodbujanje rasti, spodbujanje dobrega gospodarjenja ter krepitev institucij in kadrov (Mrak in drugi 2004, 61). **Načelo dodatnosti** zagotavlja državi članici dodatno pomoč lastnim sredstvom, ki jih država že namenja za povečanje socialne in gospodarske kohezije. Ta sredstva ne nadomeščajo lastnih sredstev države (ibid.), saj mora država obdržati višino lastnih sredstev, ki jih je pred prejemom pomoči skladov, namenjala tem področjem (Mulec 2008, 69)¹⁷. Nekateri avtorji (npr. Mulec) opozarjajo tudi na slabosti tega načela (beri dopuščanja izjem) v tem, da države v praksi svoja lastna sredstva ne dopolnjujejo s sredstvi sklada, marveč jih nadomeščajo (ibid.). **Programiranje** predstavlja načelo, da so sredstva skladov dodeljena na podlagi razvojnih operacij, njihovo usmerjanje je programirano (Mrak in drugi 2004, 62). To omogoča njihovo kar najbolj strukturirano delovanje. Načelo ima več faz¹⁸ in poteka v partnerskem sodelovanju, vsi sprejeti ukrepi pa postanejo za vse sodelujoče obvezni (Mulec 2008, 71–72). Omogoča celosten pristop k reševanju strukturnih neravnovesij, z nalogami ugotavljanja potreb po razvoju in oblikovanju strateških rešitev (Petzold in drugi 2000, 56). **Načelo partnerstva** predstavlja obliko sodelovanja med Komisijo in državo članico ter organi, ki jih slednja določa. V okviru institucionalnih pravil¹⁹ (Mrak in drugi 2004, 62). Načelo prispeva k sodelovanju med partnerji in spodbujanja dialoga s težnjo po skupnih ciljih (Mulec 2008, 77–

¹⁶ Ti cilji so prednostni cilji v novi finančni perspektivi 2007–2013.

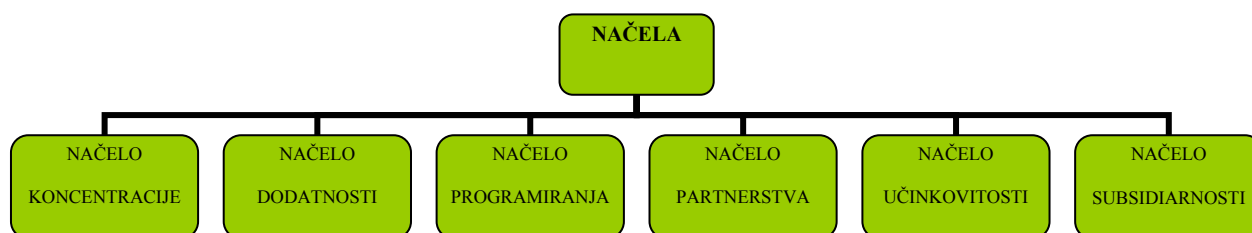
¹⁷ Zaradi strogosti tega načela je Skupnost uvedla določene izjeme, v katerih lahko države zaradi posebnih ekonomskih okoliščin odstopajo od tega načela (Mrak in drugi 2004; Mulec 2008).

¹⁸ Faze: oblikovanje proračuna, sprejetje strateškega dokumenta, oblikovanje razvojnih načrtov, sodelovanje med državo članico in Komisijo, operativni programi, nacionalni strateški referenčni okvir, izvedba posameznega projekta, upravljanje, spremljanje in ocenjevanje programov (Mulec 2008, 73–75).

¹⁹ To partnerstvo se lahko razširi na interesne skupine oziroma na partnerje iz gospodarske ali socialne sfere (Mrak in drugi 2004, 62).

78). Gre za izkoriščanje kompetenc v širšem obsegu ter spodbujanju usklajevanja in koordiniranja (Petzold in drugi 2000, 56). **Učinkovitost** je eden glavnih načel strukturnih skladov, vendar so zanjo odgovorne države članice same (Mrak in drugi 2004, 63). Države naj bi večale učinkovitost s pripravo letnih in končnih poročil o implementaciji ter vrednotenja celotnega poteka izvajanja operacij (Mulec 2008, 80). Učinkovitost najlažje ocenjujemo skozi dosego zastavljenih ciljev. **Subsidiarnost** predstavlja administrativno določenost organizacije strukturnih skladov z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto (ibid.). Pomeni regulativno načelo, temelječo na principu, da višja raven odločanja izvrši nalogo le v primeru, če le ta ne more izvršiti nižja raven (Mulec, 2008 81)²⁰.

Graf 3.3: Načela delovanja strukturnih skladov



Vir: Mrak in drugi (2004).

Skladnost delovanja ESS s temi načeli omogoča, da so sredstva kar najpravičnejše razdeljena. Tako se optimizirajo cilji in usmeritve izvajanja kohezijske politike, ter se zagotavlja manjšanje razlik med najbolj in najmanj razvitimi regijami in državami.

4 PRISTOJNOSTI DRŽAV ČLANIC

Slovenija si, kot država članica EU, prizadeva skladno z zakonodajo in načeli delovanja Evropske skupnosti, vzpostaviti ustrezno institucionalno ureditev sistema, s katerim bo zagotovila učinkovito črpanje sredstev socialnega sklada, tako z vsebinskega kot tudi s finančnega vidika. Glede na zapletenost zakonodaje in pravil, s strani EU, kot tudi z nacionalnih okvirov, predstavlja sistemska ureditev institucij, kompleksno nalogo, ki jo je

²⁰ Avtorji opozarjajo na nedoslednost načela, saj je EU prisotna na velikem številu področij, kjer njena aktivnost ne bi bila nujno potrebna za dosego ciljev (Mrak in drugi 2004, 82).

potrebno skrbno izvajati, za zagotovitev učinkovite porabe razpoložljivih (nepovratnih) sredstev in dosego zastavljenih ciljev. V ta namen morajo biti instrumenti in spodbude pripravljene skladno s strateškimi načrti gospodarskega razvoja države. Pri tem pa mora vloga posameznih institucij težiti zlasti k temu, da večje administrativne obremenitve bremenijo državne institucije. S tem se razbremeni prijavitelje oziroma upravičence. EK sicer ne prepisuje natančno kako morajo države članice organizirati izvajanje strukturnih skladov, vendar pa daje okvirne predpise nalog in pristojnosti organov oziroma akterjev, ki so vključeni v celotno izvajanje črpanja sredstev ESS. Za učinkovito absorpcijo sredstev pa so zadolženi predvsem pristojni organi držav članic oziroma njihovih regij, pri čemer posamezna država, kot izpostavi Aristovnik, določa potek upravljanja s sredstvi skupaj v partnerstvu z EK, regionalnimi, lokalnimi in drugimi pristojnimi javnimi oblastmi, gospodarskimi in socialnimi partnerji ter z vsemi drugimi ustreznimi pristojnimi organi (Aristovnik in Lah 2007).

Institucionalna struktura izvajanja je na evropski ravni opredeljena z Uredbo Sveta ES št. 1260/1999, z dne 21. junija 1999, o splošnih določbah o strukturnih skladih ter Uredbo Komisije (ES) št. 438/2001. Uredbi opredeljujeta sodelujoče organe pri izvajanju strukturnih skladov, za finančno perspektivo 2004–2006. Za finančno perspektivo 2007–2013 so vloge udeležencev in institucij vključenih v izvajanje kohezijske politike določene na evropski ravni s 66. čl. Uredbe Sveta ES 1083/2006, kjer zasledimo določitev obveznosti držav članic glede sistemov upravljanja in nadzora, potrjevanja izdatkov ter preprečevanja, ugotavljanja in popraviljanja nepravilnosti ali kršitev prava Skupnosti, z namenom zagotavljanja učinkovitega in pravilnega izvajanja operativnih programov. Države članice so tako na podlagi Uredbe Evropskega Sveta pristojne za upravljanje in nadzor nad porabo dodeljenih sredstev skladov za izvajanje operativnih programov z zagotavljanjem, da so sistemi upravljanja in nadzora za operativne programe vzpostavljeni v skladu s členi od 58 do 62 ter da delujejo učinkovito. Prav tako so države članice, v skladu z Uredbo ES zadolžene za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nepravilnosti ter vračilo neupravičeno plačanih zneskov, skupaj z zamudnimi obrestmi, kjer je primerno. Sporočajo jih Komisiji in jo obveščajo o poteku upravnih in pravnih postopkov. Natančnejše vloge posameznih institucij so na nacionalni ravni določene z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev EKP v RS.

Države članice morajo tudi same zagotoviti potrebne vire za izvajanje vrednotenij, organizirati pripravo in zbiranje potrebnih podatkov ter uporabiti različne vrste podatkov, ki jih nudi

sistem spremljanja. Tako na MVZT poleg osnovnih strateških dokumentov poudarjajo, da mora država članica prejemnica zagotoviti ustrezno administrativno ureditev. To zagotavlja smotno in pravilno porabo evropskih sredstev ter zagotavlja redno spremljanje in nadzor izvajanja izbranih programov in projektov ter o tem redno poročala EK (Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo 2009). Zato je sodelovanje med pristojnimi institucijami pomembno načelo delovanja sistema črpanja evropskih sredstev v vseh fazah upravljanja od priprave financiranja do spremljanja in vrednotenja pomoči. Zapletenost izvajanja projektov socialnega sklada, kot posledica nujnosti delovanja samega sistema črpanja teh sredstev, skladno s slovensko zakonodajo, z uredbami EU in nacionalnimi predpisi, zahteva od posamezne države članice institucionalno ureditev, ki bo jasno razdelila pristojnosti in odgovornosti med vsemi akterji v sistemu.

Za učinkovitost izvajanja sistema upravljanja in nadzora nad izvajanjem črpanja sredstev socialnega sklada je potrebno upoštevati osnovna načela, ki jih je opredelilo Ministrstvo za javno upravo, kot so: **opredelitev nalog** posameznih institucij, vključenih v upravljanje in nadzor ter porazdelitev funkcij znotraj posamezne institucije. Zagotovitev ustrezne **delitve nalog med in znotraj posameznih institucij**. **Postopki** za zagotavljanje pravilnosti izdatkov na ravni posameznega operativnega programa. Zagotovitev zanesljivih **sistemov spremljanja** in finančnega poročanja. Zagotovitev **ustreznega nadzora** nad delovanjem sistema. Zagotovitev sistema in postopkov za zagotavljanje ustrezne **revizijske sledi**. Zagotovitev **sistema poročanja** o nepravilnostih (Dukuzov 2010).

5 IZVEDBENA STRUKTURA EVROPSKEGA SOCIALNEGA SKLADA V SLOVENIJI

5.1 PRIMERJAVA FINANČNIH NAČRTOV ZA FINANČNO PERSPEKTIVO 2004–2006 IN 2007–2013

Za razumevanje kako učinkovito je dejansko črpanje sredstev ESS je potrebno proučiti razpisana sredstva in razmerje med ZZI, ki so bili izplačani iz slovenskega proračuna in ZZP, ki so bili posredovani na PO. Saj slednji zahtevki predstavljajo realna absorbirana sredstva iz evropskega proračuna. Pogledala bom ali ti kazalniki, dokazujejo, da se je v Sloveniji povečala absorpcija sredstev ESS.

V **finančni perspektivi 2004–2006** je Vlada RS sredi leta 2001 sprejela predlog Državnega razvojnega programa 2001–2006, kot podlago EPD RS in ga posredovala EK. Na tej podlagi tega predloga je Slovenija z EK uskladila EPD, ki ga je po pristopu k EU leta 2004 začela izvajati (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008, 16). V okviru EPD je bilo na voljo 334,5 mio EUR sredstev²¹ (Vlada RS 2010). Ker se je finančna perspektiva začela že leta 2000, je to za Slovenijo pomenilo relativno pozno vključitev in potrebo po hitri vzpostavitvi ustrezne institucionalne strukture za črpanje sredstev, da bi optimalizirali porabo dodeljenih nepovratnih sredstev.

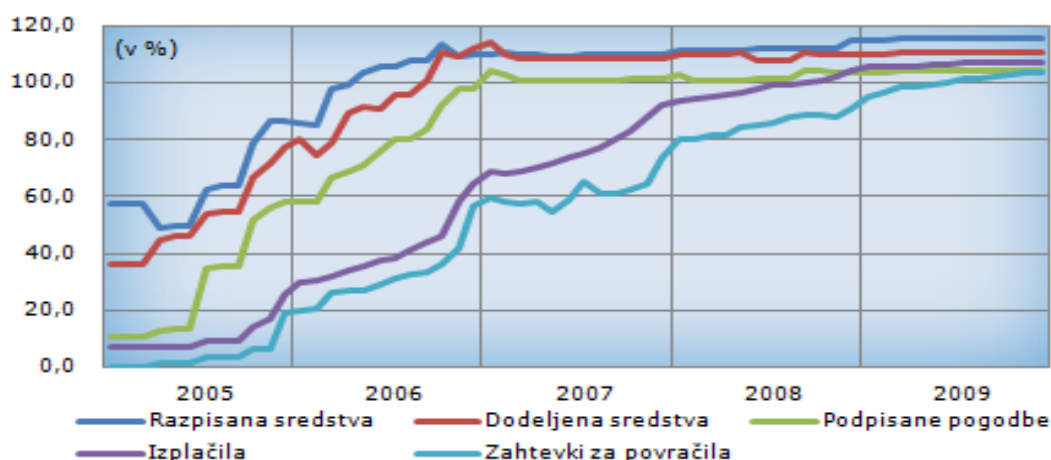
V sklopu EPD so bile za finančno perspektivo 2004–2006 določene tri prednostne naloge oziroma usmeritve:

prednostna naloga 1: *spodbujanje proizvodnega sektorja in konkurenčnost*

prednostna naloga 2: *znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje*

prednostna naloga 3: *prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva* (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007). Skladno s temi prednostnimi nalogami je bil ESS uporabljen za financiranje 2. prednostne naloge (znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje), katere cilji so bili usmerjeni v razvoj človeških virov in zaposlovanje ter izboljšanje usposobljenosti in prilagodljivosti delovne sile (Ministrstvo za delo 2008).

Graf 5.1: Finančni načrt ESS v RS za programsko obdobje 2004-2006



Vir: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

²¹ V ta finančni del je vključen tako EU del in lastna udeležba.

Graf 5.2: Finančni načrt po prednostnih nalogah

	EPD				1. PN ERRR				2. PN ERSS				3. PN ERKUS in FUR				4. PN TP			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Razpoložljiva sredstva 2004-2006	334,5 mio EUR 100%				174,4 mio EUR 100%				96,9 mio EUR 100%				49,5 mio EUR 100%				13,7 mio EUR 100%			
Razpisana sredstva	57,7%	88,0%	110,3%	111,2%	67,0%	96,4%	121,6%	122,6%	28,1%	81,6%	105,8%	105,5%	20,4%	96,6%	111,6%	112,3%	/	/	/	/
Dodeljena sredstva	36,4%	77,6%	114,3%	109,8%	51,2%	91,3%	120,6%	111,4%	21,7%	72,7%	103,8%	105,5%	19,2%	49,3%	113,1%	113,9%	4,4%	46,5%	108,8%	103,7%
Podpisane pogodbe	10,5%	58,0%	104,5%	103,1%	12,7%	64,4%	115,4%	111,0%	12,6%	70,7%	100,5%	103,5%	1,5%	27,8%	104,1%	103,2%	/	/	/	/
Plačila iz proračuna	6,8%	29,7%	68,5%	93,6%	6,7%	35,4%	83,8%	107,6%	8,8%	27,5%	56,6%	77,0%	1,4%	20,1%	49,4%	80,3%	4,4%	10,5%	35,8%	80,0%
Posredovani ZZZ na PO (EU del)	0%	19,9%	59,4%	80,3%	0%	29,7%	83,5%	95,9%	0%	14,0%	41,7%	58,8%	0%	2,6%	32,5%	78,6%	3,2%	6,6%	24,4%	40,8%

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007a).

Iz zgornjih dveh grafov lahko razberemo, da je bilo razpisanih bistveno več sredstev, kot pa jih je bilo dejansko izplačanih. Začetni nekoliko nižji odstotek razpisanih sredstev je nastal kot posledica sprejemanja rebalansa proračuna, kar se je posredno odrazilo v zamiku objav razpisov (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007). Odstotek razpisanih in dodeljenih sredstev ter podpisanih pogodb je od leta 2006 znašal več kot 100% razpoložljivih sredstev EU. Razloge za to je potrebno iskati v dejstvu, da bi razpisana le dejansko dodeljena sredstva, imela za posledico izgubo določenega dela EU sredstev²². Finančna realizacija posameznih projektov se odraža v ZZI-jih, saj z njimi upravičenci uveljavljajo stroške, ki so nastali v zvezi s projektom. ZZI-ji tako predstavljajo ključni element za črpanje sredstev. Kljub izboljšavam v absorbiranju sredstev še zlasti, če pogledamo, da je bilo v letu 2004 narejenih le za 8,8% ZZI-jev, glede na razpisana sredstva, in se je ta odstotek vsako leto izboljšal ter v letu 2007 znašal že 77% razpisanih sredstev, je to še vedno relativno nizek odstotek. Če pa pogledamo samo obdobje finančne perspektive, torej leta 2004–2006, pa je bil skupen odstotek posredovanih ZZI-jev 30,67%. Glede na to, da so ZZI-ji temelj za povračilo porabljenih sredstev, se je potrebno usmerjati v višanje tega odstotka. Ti zahtevki predstavljajo osnovo za povračilo sredstev s strani EU. Zato je za posamezno državo članico še zlasti pomemben podatek, o številu ZZZ-jev. Kot lahko vidimo,

²² V ta namen (da bi optimizirali črpanje sredstev) je Vlada RS skladno z Zakonom o izvrševanju proračuna za leti 2006 in 2007 na osnovi v 23. člena določila, da je možno v breme proračuna prevzeti za 20% več sredstev od razpoložljivih proračunskih sredstev (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007).

se je ta odstotek bistveno povečal in je v finančni perspektivi skupno znašal 18,56%²³. V letu 2004 še nismo uspeli posredovati ZZP-jev, vendar se je njihov odstotek do leta 2007 povzpел na 58.8%.

V **aktualni finančni perspektivi 2007–2013** predstavlja glavne strateške dokumente za Slovenijo Nacionalni strateški referenčni okvir²⁴ 2007–2013 (NSRO), ki opredeljuje splošne strateške cilje RS za doseganje čim hitrejše konvergence. OP²⁵, ki so nastali na osnovi NSRO in omogočajo črpanje sredstev iz posameznih evropskih skladov (krepitve regionalnih razvojnih potencialov, razvoja človeških virov, razvoj okoljske in prometne infrastrukture) (MVZT 2009).

Na področju ESS, je bilo v okviru temeljnih strateških načrtov, v finančni perspektivi 2007–2013 določenih pet prednostnih nalog:

Prednostna naloga 1: *spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti*

Prednostna naloga 2: *spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in nezaposlenih*

Prednostna naloga 3: *razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja*

Prednostna naloga 4: *enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti*

Prednostna naloga 5: *institucionalna in administrativna usposobljenost; ter tehnična pomoč* (Dokuzov in drugi 2009, 15)²⁶.

V okviru ESS je za celotno finančno perspektivo namenjenih 756 milijonov evrov evropskih sredstev (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2009, 3). Nepovratna sredstva ESS predstavljajo pomembno orodje za gospodarsko okrevanje. Glede na to, da so se sredstva ESS v novi finančni perspektivi še povečala, je za nadaljnji razvoj gospodarstva pomembno, da se ta sredstva dejansko porabijo.

²³ Gre za povprečje v letih 2004–2006.

²⁴ Vlada je te tri ključne dokumente sprejela na seji Vlade z dne 16.2.2007.

²⁵ OP-ji imajo v finančni perspektivi 2007–2013 enako funkcijo kot EPD za obdobje 2004–2006 in predstavljajo pravno-formalno podlago za črpanje sredstev skladov (Ministrstvo za šolstvo in šport 2010, 9).

²⁶ V nekaterih državah članicah in regijah lahko ESS podpre tudi ukrepe za izboljšanje zmogljivosti in učinkovitosti javne administracije in javnih služb (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2009, 2).

Graf 5.3: Finančni načrt ESS v RS za programsko obdobje 2007–2013



Vir: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2009).

V finančni perspektivi 2007–2013 je bil na področju črpanja sredstev ESS v Sloveniji dosežen napredek, zlasti na prihodkovni strani proračuna, kar se tudi odraža v izboljšani neto poziciji državnega proračuna do proračuna EU. V letu 2009 je državni proračun RS v odnosu do proračuna EU realiziral neto proračunski presežek v višini 155.709.591 (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2009, 2). Navkljub boljši absorpciji sredstev, še vedno ostajajo možnosti za izboljšanje porabe sredstev. Z analizo grafa št. 5.1 lahko razberemo pomemben porast ZZI-jev in kar je še bolj pomembno porast števila ZZP-jev. Še vedno pa lahko ugotovimo, da je največji problem pri črpanju sredstev, njihova povrnitev s proračuna EU. Iz tabele 5.1, lahko podamo ugotovitev, da je bilo do sedaj²⁷ v finančni perspektivi 2007–2013, porast pridobljenih sredstev EU moč pripisati določenim poenostavitvam finančnega izvajanja, ki so bile uvedene in sicer predplačila. Predplačila so pomembna, z vidika zalaganja sredstev upravičencev. Upravičencem tako ni potrebno več v celoti založiti sredstev in čakati na njihovo vračilo iz državnega proračuna.

²⁷ Finančni podatki se nanašajo od 1.1.2007 do 31.12.2009.

Tabela 5.1: Skupna plačila, prejeta od Komisije od 1.1.2009 do 31.12.2009

Sklad	Izdatki, ki so jih plačali upravičenci, navedeni v zahtevkih za plačila, poslanih organu za upravljanje	Ustrezni javni prispevek	Izdatki, ki jih je plačal organ, odgovoren za plačila upravičencem	Skupna plačila, prejeta od Komisije	Datum transakcije	Vrsta transakcije
ESS - OP RČV	80.787.816	80.787.816	46.242.390	15.113.987	13.2.2009	Predplačilo EK
				15.113.987	23.4.2009	Predplačilo EK
				3.243.244	4.6.2009	Vmesno plačilo EK
Skupaj ESS - OP RČV	80.787.816 100%	80.787.816 100%	46.242.390 57,2%	33.471.219 41,4%		
1. RP	24.225.763	24.225.763	13.761.342			
2. RP	17.204.730	17.204.730	11.048.401			
3. RP	25.436.485	25.436.485	14.344.049			
4. RP	2.553.224	2.553.224	1.375.618			
5. RP	7.830.230	7.830.230	5.612.406			
6. RP	3.537.385	3.537.385	100.574			

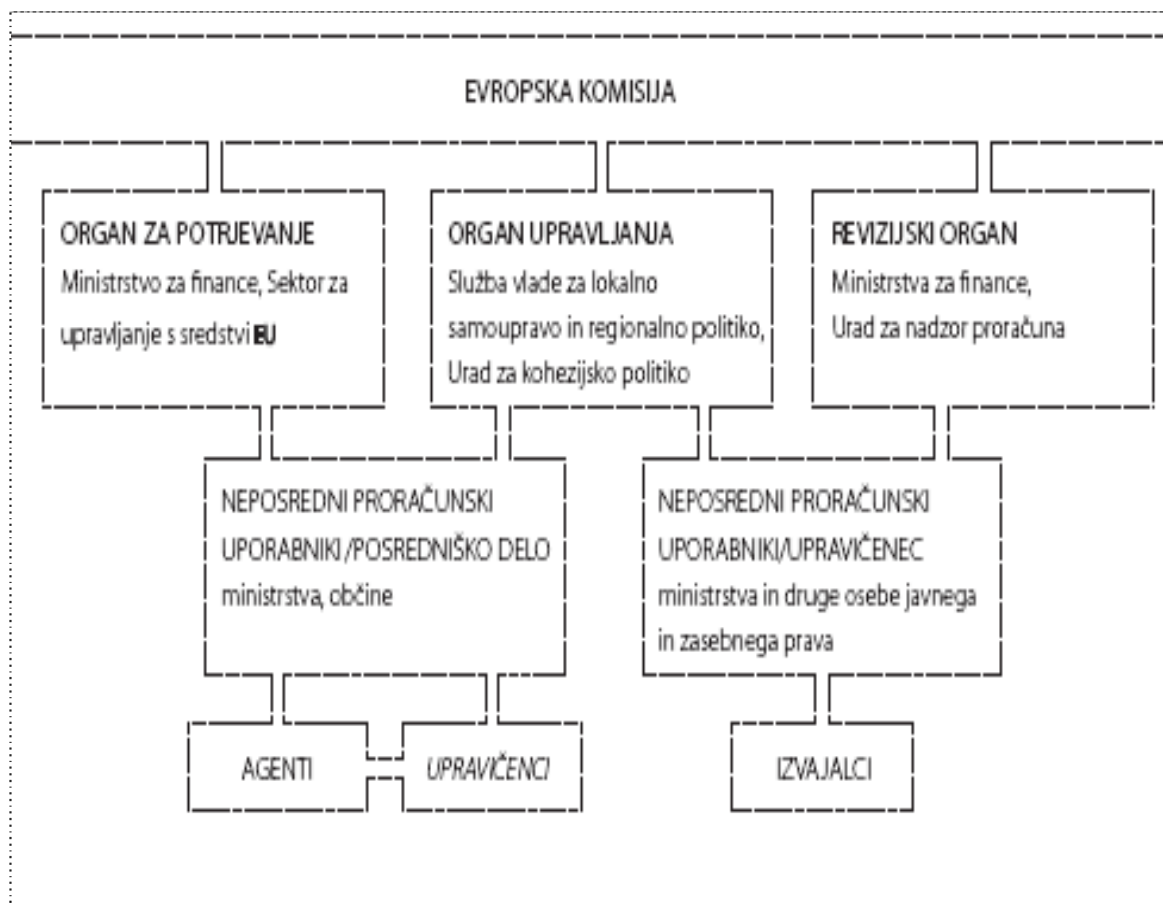
Vir: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2009).

Glede na to, da se je absorpcija sredstev ESS povečala, se bom v nadaljevanju usmerila v raziskavo dejavnikov, ki so vplivali na porast teh sredstev. Skušala bom dokazati, da predstavlja decentraliziran institucionalni sistem pomemben element za črpanje sredstev. Zato bom med sabo primerjala spremembe, v institucionalni strukturi črpanja sredstev ESS. Že v začetku naloge sem predpostavila, da se je sistem v drugi finančni perspektivi decentraliziral, kar je po mojem mnenju pripomoglo k večji absorpciji sredstev. Pri tem si bom pogledala decentralizacijo institucionalne strukture, decentralizacijo administracije in procesov odločanja. Prav tako bom pozornost namenila še na druge elemente oziroma komponente, ki so bile namenjene poenostavitvam sistema, da bi bila dodeljena sredstva s strani EU v čim večji meri tudi porabljena.

5.2 INSTITUCIONALNA UREDITEV ČRPANJA SREDSTEV ESS

Institucionalna struktura črpanja sredstev je sestavljena iz Organa upravljanja (OU), Organa za potrjevanje (PO), Posredniškega telesa (PT), Revizijskega organa (RO), Pristojnega organa za sodelovanje z Evropsko komisijo in Nadzornega odbora (NO).

Graf 5.4: Organizacijska struktura izvajanja ESS



Vir: Kokalj (2007, 12).

V svojem delu izhajam iz predpostavke, da imajo institucije in institucionalna struktura pomembno vlogo pri absorpciji sredstev ESS, za zagotavljanje optimizacije črpanja. V ta namen bom zato prikazala vloge in pristojnosti posameznih institucij, ki sodelujejo pri črpanju sredstev ESS. Prikazala bom spremembe, ki so se dogajale znotraj posameznih institucij v obeh finančnih perspektivah, diferencirala njihove aktivnosti, spremembe v kompleksnosti institucionalne strukture, koordinaciji in integraciji aktivnosti med njimi.

5.2.1 ORGAN UPRAVLJANJA

S sklepom vlade je bil ustanovljen OU, ki je deloval v okviru Službe vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj (SVRP). Njegove naloge so bile celovito upravljanje strukturnih in kohezijskega sklada. V njegovi pristojnosti je bila tudi priprava okvirnih programskih dokumentov za sklade (Rojec 2004, 4). Organ je odgovoren je upravljanje EPD RS za programsko obdobje 2004–2006 in OP za obdobje 2007–2013. Za učinkovito ter pravilno črpanje sredstev iz strukturnih skladov v okviru EPD (Ministrstvo za šolstvo in šport 2006), v primeru ugotovljenih nepravilnosti je zadolžen za oblikovanje ukrepov za njihovo odpravo. OU, ki ga predstavlja Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko oziroma njena notranja organizacijska enota, opravlja naloge upravljanja in izvajanja OP v skladu z uredbo²⁸. Poleg zgoraj navedenih nalog, ki so določene z Uredbo 1260/1999, je SVRL zadolžen tudi za izdajanje navodil za izdajanje navodil za sistem upravljanja in nadzora, navodil revizijske sledi, TP, posredovanje poročil o nepravilnostih, vzdrževanje sistema ISARR idr. (Vlada RS 2003). OU je odgovoren za celovito informiranje javnosti o izvajanju strukturne politike. Skladno z Uredbo je naloga OU ustanovitev in usmerjanje dela nadzornega odbora. Prav tako pa ima OU zadolžitve do EK, kateri mora posredovati letna in končna poročila o izvajanju, zagotavljanje podatkov. OU upravlja in usmerja skladno z navodili, ki jih izdaja, delovanje celotnega sistema črpanja ESS, zaradi obsežnosti nalog za katere je organ zadolžen, pa lahko nekatere svoje naloge prenese na PT.

Na področju izvajanja EPD in OP so PT, kot resorna ministrstva, odgovorna za posamezno politiko. PT morajo čim prej posredovati v potrditev OU predloge nadaljnjega postopka izbora projektov in programov za preostala še prosta sredstva. Da pa bi lahko OU pri presoji novih predlogov izbora odločal na podlagi celovitega vpogleda v stanje izvajanja in doseganja zastavljenih ciljev je nujno, da vse vključene institucije v izvajanje, preko PT, redno (v predpisanih rokih) in celovito poročajo o finančni in fizični realizaciji ter ugotovljenih in odpravljenih nepravilnostih ter sproti o vseh nenačrtovanih dogodkih, ki imajo lahko vpliv na realizacijo plana (odstopi od pogodb, pritožbe na razpise, razveljavitev razpisov itd.) (Pospeh 2009, 167).

²⁸ Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev EKP v RS v programskem obdobju 2007–2013 (Uradni list RS št.126/06).

Z novo finančno perspektivo se je zmanjšala vloga OU. Vendar pa gre v tem programskem obdobju bolj za izvajalske spremembe. S tega vidika so dobila PT večjo odgovornost za izvajanje operacij. Mencin Zorko omenja zlasti razliko, da je bilo v prvi finančni perspektivi delovanje OU usmerjeno v potrjevanje projektov, v novi perspektivi pa je bolj v ospredju finančno upravljanje (Mencin Zorko 2010). Gre za večji pomen samega izvajanja, ni bistveno le to, da se potrdijo operacije (kar je bilo v prejšnji perspektivi pričakovano, saj se je mudilo s pridobivanjem sredstev), vse večji poudarek se daje samemu vsebinskemu izvajanju (kar pomeni, da se gleda, da so porabljena sredstva učinkovito porabljena). Mencin Zorko vidi sedaj urejen sistem bolj decentraliziran kot je bil v začetku. Kar podkrepi s prenosom funkcij na PT. V njihovi pristojnosti je celotno izvajanje razpisa, OU pa je ohranil funkcijo spremljanja. PT ima bolj odprte roke pri celotni izvedbi projekta, kar pa pomeni, da v tej fazi govorimo o veliki meri zaupanja v delovanje skladno s predpisi (Mencin Zorko 2010).

O spremembi notranje organizacijske sistematizacije OU pa Mencin Zorko ne vidi bistvenih sprememb; kot je izpostavila gre na tem mestu za manjše spremembe, glede samega načina izvajanja, med drugim omenja ukinitev Sektorja za nadzor (Mencin Zorko 2010). OU pa tesno sodeluje zlasti z Uradom za nadzor proračuna z rednimi sestanki, dajanjem poročil, prav tako s PO, s katerim imajo tedenske sestanke. OU teži k čim večjemu medresorskemu usklajevanju, za pomoč pri vrednotenju. Pogosto se dogaja, da se med seboj prepletajo sodelovanja z ESRR in ESS. Kot dobro je ocenila tudi sodelovanje s PT z dajanjem in usklajevanjem navodil upravičencem, hkrati se izraža težnja, skupaj s pomočjo PT, k vnaprejšnjemu sodelovanju in pripravo potencialnih upravičencev (pred potrditvijo instrumentov) (Mencin Zorko, 2010). Sodelovanje z EK poteka v okviru podajanja letnih navodil in sodelovanju v programih kot so ESF Community, Tehnical working group, Evaluation partnership, Ad hoch skupina (za pripravo strategije 2020). Zlasti si želi OU povečati vlogo socialnih partnerjev, ne samo v Nadzornem odboru, ampak tudi skozi celotno izvajanje projektov (Mencin Zorko 2010).

5.2.2 POSREDNIŠKO TELO

PT je odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD in OP. 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 ciljev²⁹.

PT je zadolženo za sodelovanje z OU, kateremu mora poročati o morebitnih odstopanjih od načrtovanih vsebin OP ter zagotavljati vse potrebne informacije in dokumentacijo. Pomembno je izpostaviti nalogo PT pri pripravi napovedi izplačil in ZZP, zagotavljanje podatkov v ISARR, pripravo poročil (ki morajo biti skladne z navodili OU). Temelj črpanja sredstev ESS so ravno ZZI, ki so tudi deležni neposredne kontrole upravičenosti stroškov. Kako se izvaja njihova kontrola določajo PT z lastnimi priročniki in navodili, ki so potrjeni s strani OU. Skladno s temi navodili so s strani PT kontrolirani upravičenci.

OU pa je na PT prenesel nekatere naloge, med katerimi so: posredovanje navodil OU in izdajanje lastnih navodil upravičencem ali agentom, potrditev operacije, izvajanje administrativnih kontrol, priprava ZZP. Z navodili PT opredelijo pravila izvajanja in obveznosti upravičenca, da bo upravičen do povračila stroškov. Dobro poznavanje pravil lahko olajša delo in zmanjša možnost zapletov pri izvajanju in spremljanju operacij ter uveljavljanju stroškov (Ministrstvo za šolstvo in šport 2009). Vse prenesene naloge izvaja PT v primeru, ko v vlogi upravičenca ni neposredni proračunski uporabnik³⁰.

Z novo finančno perspektivo je PT pridobilo še več pristojnosti s strani OU, kar pomeni, da imajo PT več svobode pri izvajanju projektov, vendar pa nad njihovim delovanjem še vedno stoji OU, ki odobri vse njihove poteze. V razmerju OU in PT lahko govorimo, da gre sistem upravljanja in izvajanja v smeri decentralizacije. S tem mislim, da se je velik del pristojnosti prenesel na PT. Na primeru MŠŠ pa bom prikazala kako se je spreminjala notranja organizacijska struktura in vpliv teh sprememb na učinkovitost črpanja sredstev ESS.

²⁹ Naloge PT so se s spremembami in dopolnitvami navedene Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS prenesle na OU.

³⁰ Posredovanje vlog, priprava in druge prenesene naloge (ki jih je OU prenesel na PT) izvaja OU v primeru, ko gre za projekte neposrednih proračunskih uporabnikov (6. in 7. čl. Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev EKP v RS v programskem obdobju 2007–2013).

5.2.3 REVIZIJSKI ORGAN

RO je pristojen za pregledovanje učinkovitega delovanja sistema upravljanja in nadzora, govorimo o Uradu za nadzor proračuna. Naloge RO so, skladno z 9. členom Uredbe³¹, vezane na izvajanje revizij, s katerimi preverja učinkovitost sistema upravljanja in nadzora ter naloge vezane na podajanje mnenj o reviziji. Skladno z 62. čl. te Uredbe izdaja tudi mnenje na podlagi izvedenega nadzora in revizij o tem, ali sistem upravljanja in nadzora deluje učinkovito, kar pomeni, da lahko RO zagotovi o pravilnosti izkazov o izdatkih, ki so bili predloženi Komisiji. EK je organ dolžan pripraviti letno poročilo ter posredovati revizijsko strategijo. Pomembno je omeniti, da ima RO dostop do vseh informacij, osebja in prostorov, ki so vključeni v sistem črpanja sredstev ESS³².

Urad RS za nadzor proračuna RO je samostojen organ v sestavi MF, ki so mu bile dodeljene naloge RO. Pomembno za RO je njegova neodvisnost. Gre za zagotavljanje dveh oblik neodvisnosti. Najprej govorimo o organizacijski neodvisnosti, kar pomeni da revizijski organ ni odgovoren za izvajanje, upravljanje katerokoli funkcije ostalih organov. Zagotovljena pa je tudi zunanja organizacijska ločenost od izvajalnih struktur. Druga oblika neodvisnosti je strokovna neodvisnosti, ki se izvaja s pomočjo strokovnih izobraževanj in usposabljanj (Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo 2008, 97).

5.2.4 ORGAN ZA POTRJEVANJE

Naloge PO določata 61. čl. Uredbe Sveta³³ in 8. čl. Uredbe³⁴ o porabi sredstev kohezijske politike. Notranja organizacijska enota MF, Nacionalni sklad, izvaja naloge PO. Naloge, za katere je zadolžen PO, izvaja organ sam, brez PT (Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo 2008, 80–81).

PO je, v skladu z Uredbama, pristojen za prejemanje plačil s strani EK, potrjevanje izjav o izdatkih in ZZP ter njihovo posredovanje EK. Zagotavljati mora, da so podatki o upravičenih

³¹ Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev EKP v RS v programskem obdobju 2007–2013, za izvajanje projektov na nacionalni ravni.

³² Naloge RO določajo še 62. čl. Uredbe ES 1083/2006 in 16.-18. čl. Uredbe ES 1828/2006.

³³ Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006.

³⁴ Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev EKP v RS v programskem obdobju 2007–2013, dopolnjuje Uredbo Sveta in še dodatno opredeli naloge in pristojnosti PO.

izdatkih točni³⁵ in v skladu z veljavnimi pravili Skupnosti ter nacionalnimi pravili. Zagotavlja, da so izdatki nastali zaradi izvajanja projektov. V njegovi pristojnosti pa so tudi izvrševanje povračil, vodenje računskih evidenc in obveščanje neposrednega proračunskega uporabnika in OI o prejetih, odobrenih in zavrženih ZZZP-jih. Iz sistema upravljanja in nadzora, MF, izhaja, da se vsi podatki o poteku projektov, ki se zbirajo v informacijskem sistemu OU za spremljanje ISARR, v elektronski obliki posredujejo PO. Ta jih evidentira v svojem informacijskem sistemu ISPA2007. Na osnovi podatkov o upravičenih izdatkih projektov PO izvrši navzkrižno preverjanje prejetih podatkov (Ministrstvo za finance 2008).

Prav tako mora pri svojem delu organ omogočati delovanje revizorjev, nadzornih in tehničnih misij organov EU in RS zagotavljati upoštevanje revizijskih poročil, o izvedenih ukrepih pa obvešča OU³⁶. V vlogi PO je MF izdalo Smernice za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru OP za doseganje cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (ibid.). Pri PO ni večjih sprememb v njegovih nalogah, funkcijah in pristojnostih med obema finančnima perspektivama. Njegovo sodelovanje z OU, se je v novi perspektivi še okrepilo še zlasti, kot je omenila Mencin Zorko, z rednimi tedenskimi sestanki (Mencin Zorko 2010).

5.2.5 UPRAVIČENECI

Upravičenec je, po 7. čl. Uredbe³⁷, dolžan delovati v skladu z navodili OU, PT ali agenta. Pri tem so njegove naloge vezane na pripravo in posredovanje vlog za projekt oziroma skupino projektov PT³⁸, priprava razpisa in razpisne dokumentacije, sklenitev pogodb s PT. Skrbi za izvedbo operacije (spremljanje operacije, pravilnost izvajanja pogodbe) in vzdrževanje revizijske sledi. Upravičenec je za zagotavljanje revizijske sladi dolžan voditi in spremljati porabo sredstev za operacijo, računovodsko ločeno na posebnem stroškovnem mestu za vsako operacijo strukturnega sklada posebej tako, da je vzpostavljen pregled nad namensko porabo sredstev (Ministrstvo za šolstvo in šport 2009). Poseben primer upravičenca je neposredni proračunski upravičenec (npr. ministrstva). Ti morajo poleg zgoraj omenjenih nalog,

³⁵ Preverjanje, ki ga izvrši PO, zajema preverjanje podatkov na osnovi vgrajenih samodejnih kontrol v informacijskem sistemu IS-PA2007, vsebinsko preverjanje podatkov na osnovi ročnih kontrolnih list in po potrebi preverjanje resničnosti podatkov pri OU, PT in upravičencih (Ministrstvo za finance 2008).

³⁶ Podrobnejši opis pristojnosti, odgovornosti in naloge PO najdemo v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev EKP v RS v programskem obdobju 2007–2013.

³⁷ Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev EKP v RS v programskem obdobju 2007–2013.

³⁸ Razen v primeru, ko je v vlogi upravičenca neposredni proračunski uporabnik, ki vlogo posreduje OU.

opravljati še naloge, določene v prvem odstavku 6. člena Uredbe³⁹. Pomembno je poudariti nujno predpostavko za učinkovito črpanje sredstev in sicer, da upravičenci dobijo jasna navodila s strani OU in PT. Vse spremembe v sistemu izvajanja črpanja sredstev ESS gredo v smeri poenostavitve sistema, s težnjo po čim manjši administrativni obremenjenosti upravičencev. Tako OU kot tudi PT si prizadevajo, da bi z upravičenci izvajanje OP potekalo nemoteno. Zato PT in OU organizirata usposabljanja in seminarje. Še zlasti z novo finančno perspektivo se je okrepila težnja po administrativni razbremenitvi upravičencev. V ta namen so zmanjšali obseg dokumentacije, ki jo morajo upravičenci posredovati PT, poenostavili so nekatere postopke izvajanja OP. Prav tako za upravičence OU in PT organizirajo usposabljanja in seminarje. Še zlasti pa so pomembne nekatere spremembe glede finančnega izvajanja in upravljanja za upravičence. Največje spremembe v financiranju se kažejo v uvedbi avansa oziroma predplačila⁴⁰, uvedbi pavšala (za posredne upravičene stroške)⁴¹ in pa priznavanje DDV-ja, kot upravičenega stroška projekta.

5.2.6 NADZORNI ODBOR

V skladu z določili 35. člena Uredbe Sveta ES št. 1260/1999 predhodno ustanovljeni NO nadaljuje z delom v naslednji sestavi: predstavniki obeh držav članic, vključno z državnimi, regionalnimi in/ali lokalnimi predstavniki. Komisija sodeluje v posvetovalni vlogi. Zagotovljeno je tudi sodelovanje socialnih in ekonomskih partnerjev. Pri izbiri članov odbora se upošteva načelo enakih možnosti. Odločitve so sprejete na osnovi enakosti in soglasnosti.

NO Programa pobude Skupnosti na svoji prvi seji določi svoj poslovnik o delu ob upoštevanju institucionalnega, pravnega in finančnega sistema zadevnih držav članic in Evropske skupnosti. Poslovnik o delu opredeljuje naloge NO, pogostost sej in postopke za opravljanje nalog. Zagotavlja učinkovitost in natančnost izvajanja Programa pobude Skupnosti.

V skladu s 35. členom Uredbe Sveta ES št. 1260/1999, ima NO naslednje naloge: potrdi ali prilagodi Programsko dopolnilo, vključno s fizičnimi in finančnimi kazalniki za spremljanje

³⁹ Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev EKP v RS v programskem obdobju 2007–2013.

⁴⁰ Skladno z navodili OU za izvajanje predplačil EKP, do se začeli izplačevati avansi od poletja 2009 (Mencin Zorko 2010).

⁴¹ Posredni stroški, na osnovi pavšala, do 20% neposrednih stroškov operacije.

Programa pobude Skupnosti, poda obvezno in zavezujoče mnenje o spremembah dopolnila ter ga posreduje OU. Ostale naloge so: preverjanje doseženih ciljev posameznega ukrepa, periodično preučevanje napredka pri doseganju ciljev programa ter preverja rezultate, tudi v obliki odobritve letnih poročil o izvajanju in končnih poročil; preučevanje in odobritev vseh predlogov za spremembo vsebine Programa pobude Skupnosti in Programskega dopolnila; odobritev načina oddajanja projektov; obravnavanje vmesnih vrednotenj; zagotavljanja skladnosti izvajanja in upravljanja s politikami Skupnosti ter usklajevanja dejavnosti, ki jih opravljajo organi za izvajanje (v okviru NO). V novi finančni perspektivi se njegove naloge in pristojnosti niso bistveno spremenile.

5.3 SPREMEMBE V INSTITUCIONALNI STRUKTURI OD LETA 2004 DALJE

V okviru pridobljenih izkušenj med izvajanjem predpristopnih instrumentov, se je v Sloveniji ohranila centralizirana institucionalna ureditev socialnega sklada; z enim OU in enim PO v okviru MF (Pospah 2008).

V začetku je bila predvidena koordinacija na dveh ravneh. Temelječa na OU in treh PT (Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve in ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007, 134). V obstoječem sistemu so se pokazale pomanjkljivosti v učinkovitosti vzpostavljenega sistema, zlasti z vidika prekomernega obsega koordinacije, ki je poleg povečanja koordinacije, zmanjšal samo preglednost delovanja (Pospah 2008, 162).

Nadaljnje tendence so šle zato v smeri poenostavitve in prilagoditve vzpostavljenega institucionalnega sistema upravljanja. Leta 2006 je bila odpravljena ena raven koordinacije odločanja in izvajanja med organi (ukinitev programskih svetov). S prenosom funkcije PT za ESRR in ESS na OU⁴². S tem se je vzpostavila neposredna povezava med OU in ministrstvi, kar je pripomoglo k učinkovitejšemu in hitrejšemu delu upravljanja s strukturnimi skladi (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007a).

⁴² Funkcije Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano kot PT so ostale enake.

Tabela 5.2: Prednosti in slabosti centraliziranega sistema izvajanja strukturnih skladov in kohezijskega sklada

Prednosti	Slabosti
<ul style="list-style-type: none"> - jasna odgovornost na posameznih institucijah - večja transparentnost, učinkovitost, odzivnost sistema - lažja koordinacija in komunikacija med vsemi udeleženci v sistemu - enostavno in učinkovito finančno upravljanje - pregled nad celotnim izvajanjem kohezijske politike - enotna pravila, navodila - koncentracija znanja in izkušenj - hitrejši prenos znanja in informacij 	<ul style="list-style-type: none"> - večja odgovornost na posameznih institucijah, s tem tudi večja obremenjenost zaposlenih na teh institucijah

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007b).

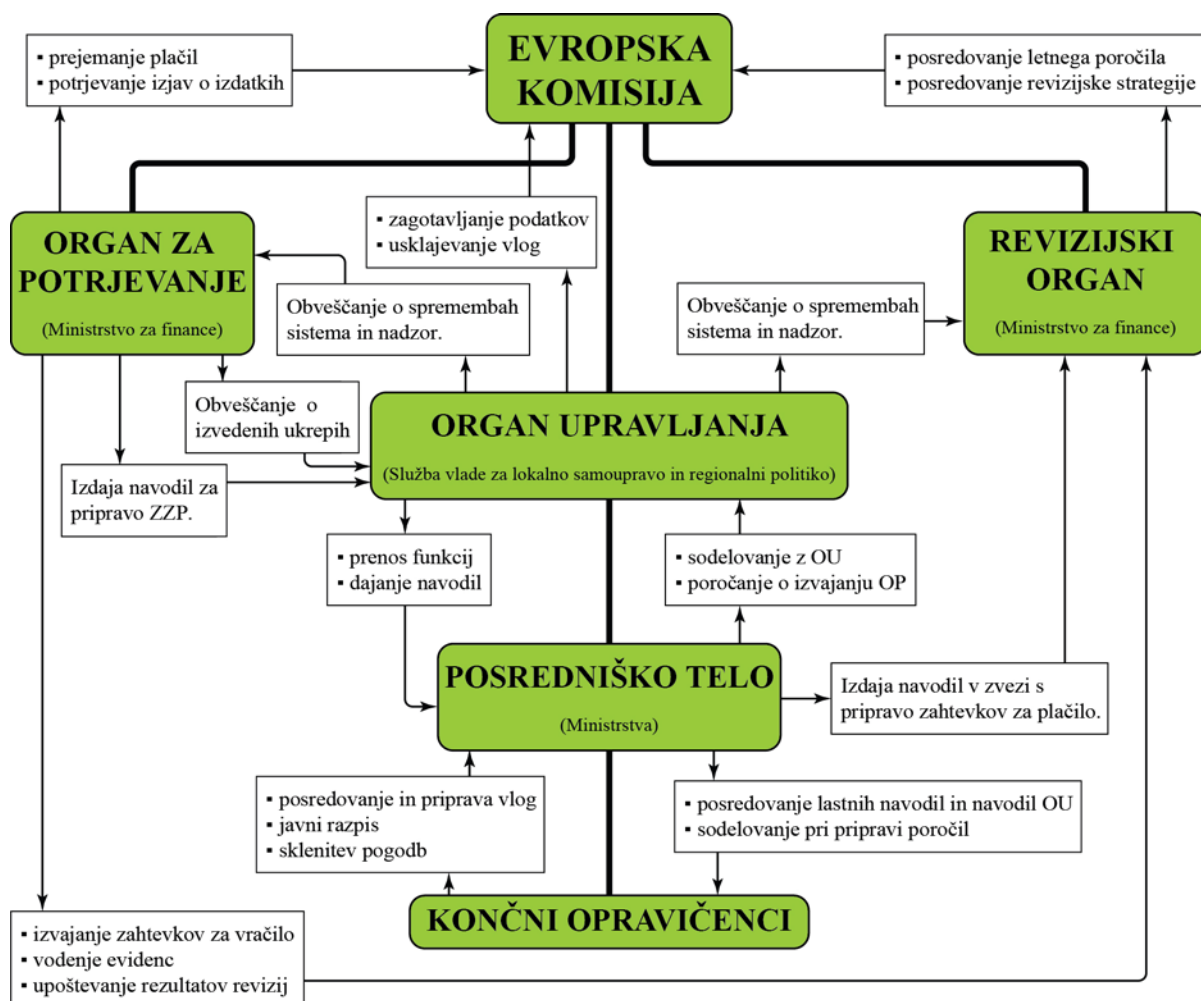
Gledano z vidika centraliziranosti sistema lahko opazimo težnje po večji centralizaciji, in s tem večanju vloge OU. Odprava ene ravni koordinacije je bila nekako pričakovana, saj lahko iz tabele 5.2 razberemo številne prednosti (jasne razmejitve pristojnosti, večja transparentnost, učinkovitost, lažja koordinacija in komunikacija idr.), ki jih centraliziran sistem prinaša. Na SVRL poudarjajo, da pomeni odprava podvojenih funkcij osnovo za poenostavitev delovanja sistema. Te spremembe se nanašajo tudi na postopke potrjevanja in izvrševanja projektov, s ciljem zagotavljanja večje preglednosti, enostavnosti in učinkovitosti procesov (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007b, 53).

Zlasti za države z manj izkušenj predstavlja centraliziran sistem racionalnejšo obliko upravljanja s sredstvi, saj zagotavlja celovit pogled nad izvajanjem socialne politike, to pa pomeni večjo odzivnost in preglednost sistema. Še zlasti pomembna pa se mi zdi jasna razmejitev nalog in pristojnosti na posameznih institucijah, saj tako vsaka institucija natančno ve katere so njene naloge, funkcije in pristojnosti ter v okviru katerih navodil je potrebno delovati. Seveda je takšna oblika sistema s seboj prinesla koncentracijo odgovornosti na posameznih institucijah, s čimer se je povečala obremenjenost zaposlenih na teh institucijah. Ravno administrativna usposobljenost zaposlenih je (bila) pogosto izpostavljena kot velik

problem učinkovitega črpanja sredstev. Vendar se le ta, po besedah Mencin Zorko zelo izboljšuje. Še vedno pa je, po njenem mnenju, v samem sistemu preveč administrativnega dela (Mencin Zorko 2010).

Če povzamem institucionalno strukturo v obeh finančnih perspektivah, lahko rečem, da je sama struktura od samega začetka centralizirana. S predvideno dodatno ravno koordinacije se je sistem malce decentraliziral, vendar pa se je izkazalo, da je decentralizacija s seboj prinesla premajhno odzivnost sistema in pomanjkanje transparentnosti nad izvajanjem celotnega projekta. Glavnina institucionalnih sprememb v obeh finančnih perspektivah se je dogajala na korelaciji med OU in PT. V prvi finančni perspektivi se je povečala vloga OU še zlasti z odpravo programskih svetov, kar je s seboj prineslo tudi razbremenitev ministrstev. V novi finančni perspektivi so se ponovno zgodili določeni premiki v smeri decentralizacije. Pri tem mislim na večje število prenesenih funkcij z OU na PT. V pristojnosti PT je sedaj celotno izvajanje razpisa, OU pa je ohranil funkcijo spremljanja. PT ima bolj odprte roke pri celotni izvedbi projekta.

Graf 5.5: Ključne naloge in pristojnosti posamezne institucije vključene v izvajanje črpanja sredstev ESS



5.4 UVEDENE POENOSTAVITVE ZA IZBOLJŠANJE ABSORPCIJE SREDSTEV ESS

Glede na to, da se je absorpcija sredstev ESS izboljšala, same spremembe v centraliziranosti sistema pa niso pokazale bistvenih sprememb, je potrebno pogledati tudi druge segmente poenostavitev, ki so pripomogli k izboljšanju črpanja sredstev. Spremembe se niso izvajale le v institucionalni strukturi in vlogi posameznih institucij, marveč gre za poenostavitev administrativnih postopkov in nekaterih poenostavitev finančnih izvajanj in upravljanj. K izboljšanemu črpanju sredstev strukturnih skladov so pripomogli tudi vedno bolj pripravljene instrumenti, transparentna in jasnejša navodila in usmeritve, natančneje definirani upravičeni stroški in boljša promocija in informiranje, posebej pa še usposobljenost institucij, vključenih

v izvedbo (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008).

5.4.1 TEHNIČNA POMOČ

Za zagotavljanje učinkovitega črpanja sredstev strukturnih skladov mora država članica zagotoviti ustrezne mehanizme in usposobiti kadre, ki bodo sposobni zagotavljati uspešno izvajanje programov, razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev. TP tako predstavlja, po besedah Maregave, mehanizem, ki je v okviru posameznih projektov namenjen informiranju ključnih ciljnih skupin in širše javnosti o možnosti črpanja sredstev kohezijske politike. Predvsem pa predstavlja obliko pomoči vsem potencialnim prijaviteljem pri sestavljanju zahtevne razpisne dokumentacije in pri spodbujanju partnerskega sodelovanja s ključnimi institucijami (Marega v Pospeh 2008). Prav tako so v 9. členu Uredbe Evropske skupnosti opredeljene naloge TP v obliki pospeševanja, izmenjave izkušenj, dejavnosti za povečanje ozaveščenosti, seminarje, mrežno povezovanje in medsebojne preglede za prepoznavanje in razširjanje dobrih praks ter spodbuja vzajemno učenje ter transnacionalno in medregionalno sodelovanje z namenom razširiti obseg politike in prispevka ESS k ciljem Skupnosti v povezavi z zaposlovanjem in socialno vključenostjo (Uredba ES št. 1081/2006). Osrednji namen TP ostaja zagotavljanje učinkovitega izvajanja OP, razvojnih prioritet, prednostnih usmeritev ter operacij. Z aktivnostmi delujejo na povečevanju prepoznavnosti programa in njegovih sestavnih delov, kakovosti njihove izvedbe, spremljanju in nadzoru nad njihovim izvajanjem ter nenazadnje tudi na zagotavljanju njihove večje usklajenost med partnerji. V okviru TP so tako pripravljene različni projektni predlogi ter izvedene različne študije in vrednotenja, potekajo aktivnosti informiranja in obveščanja javnosti za podporo projektnim aktivnostim, zagotovljena pa bo tudi ustrezna kadrovska podpora za izvedbo aktivnosti (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko).

TP zajema podporne aktivnosti, ki so nujno potrebne za uspešno izvajanje operativnih programov EKP v RS. Z vsebinskega stališča TP zajema naslednje bistvene programske aktivnosti:

- obveščanje javnosti (promocijske aktivnosti, organizacija dogodkov, celostna grafična podoba, objave v medijih itd.),
- študije in vrednotenja,

- upravljanje in izvajanje programa (zagotavljanje pogojev zaposlenim za delo na projektu, organizacija delovnih srečanj, sestankov, izobraževanj, zagotavljanje prevajalskih storitev, pravnega in finančnega ter vsebinskega svetovanja pri izvrševanju nalog ipd.),
- zaposlitve (plače in povračila stroškov dela),
- računalniški sistemi za spremljanje in vrednotenje (financiranje programske in strojne opreme za izdelavo, nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje) (ibid.).

V sklopu teh aktivnosti je TP zagotovila v obeh programskih perspektivah znotraj obveščanja javnosti številne radijske, televizijske oddaje. Prav tako so bile izvedene številne študije in raziskave (npr. Zadovoljstvo upravičencev s črpanjem sredstev ESS), ter evalvacije izvedbenih programov (npr. Izobraževanje in uspeh mladih v šoli). Na podlagi teh aktivnosti so bili pridobljeni rezultati podlaga za nadaljnje poenostavitve sistema, ki so šle v lajšanje administrativnega bremena upravičencev (poenostavitve navodil, manjšanje obsega potrebne dokumentacije, krajšanje izvedbenih postopkov). Dejavnosti TP imajo poleg teh prioriternih nalog, ki služijo podpori vodenja in spremljanja projektov na področju informacijskega sistema, komunikacije in informiranja javnosti tudi nalogo podpiranja raziskav ter pripravo projektov (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007a). Glavni cilji TP v novi finančni perspektivi ostajajo: zagotavljanje nemotene in dobre izvedbe ter spremljanje programa s pripravo in izbiro projektov, izvedbo študij in vrednotenj, strokovnih ocen, poročil in ustrezno administrativno usposobljenostjo upravičencev; zagotoviti usklajenost in prepoznavnost programa/razvojnih prioritet/prednostnih usmeritev/operacij med partnerji ter splošno in strokovno javnostjo; zagotoviti informacijsko podprto vodenje, spremljanje in poročanje o programu (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko).

Tabela 5.3: Tehnična pomoč 2004–2006

4. PN - TEHNIČNA POMOČ	v EUR	Pravilo 11.2	Pravilo 11.3
Razpoložljiva sredstva 2004-2006 (EU del+SLO del)	13.659.945	6.999.000	6.661.000
Dodeljena sredstva (projektno vezana sredstva, potrjena s strani OU)	15.696.153	7.310.840	8.385.313
Izplačila iz proračuna RS do 30.6.2009	14.109.870	7.133.465	6.976.405
Plačani in certificirani izdatki	14.033.749	7.088.789	6.944.960
Prispevek Skupnosti	10.523.828	5.315.109	5.208.719

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2007a).

V obdobju 2004–2006 je bilo razpoložljivih sredstev za TP 13.659.945 EUR. Obseg dodeljenih sredstev za potrjene projekte TP je bil 15.696.153 EUR. Plačani in certificirani izdatki so bili v višini 14.033.749 EUR, prispevek Skupnosti pa je bil 10.523.828 EUR. TP je pomemben segment pri izvajanju politike ESS. Tukaj mislim predvsem na to, da nudi pomoč upravičencem, pri samem izvajanju projektov, da usmerja njihovo delovanje. Zaradi obširnosti nalog TP in njihovega vpliva na pomoč (podporo) upravičencem se je v novi finančni perspektivi delež sredstev namenjenih TP še povečal. V novi finančni perspektivi 2007–2013 tako predstavlja TP, v okviru NSRO, agregiran znesek TP po vseh OP. Od skupno 85.700.694 EUR, ki so dodeljeni posameznim OP, je delež dodeljenih sredstev za OP RR 32,7% vseh dodeljenih sredstev, delež OP RČV 32,7% ter delež OP ROPI 34,6% vseh dodeljenih sredstev. V obdobju poročanja lahko ugotovimo 100% realizacijo na ravni vseh treh operativnih programov (Ministrstvo za finance 2008).

5.4.2 UKINITEV PROGRAMSKIH SVETOV

Ena izmed temeljnih poenostavitev se kaže v načinu preverjanja in potrjevanje posameznih instrumentov. V programskem obdobju 2004–2006 so instrumente potrjevali programski sveti, sestavljeni iz članov različnih ministrstev, medtem ko je ta naloga v novem programskem obdobju prepuščena OU. Na ta način so se bistveno poenostavili postopki potrjevanja instrumentov, kar je zmanjšalo administrativno breme za ministrstva (ni priprave gradiv za seje programskega sveta, zapisnikov sej...). Postopki bodo predvidoma tekli hitreje, seveda ob predpostavki, da bodo instrumenti s strani ministrstev dobro pripravljene (Rojec 2004, 5–6).

5.4.3 SPREMEMBE FINAČNEGA UPRAVLJANJA IN IZVAJANJA

Da bi izboljšali absorpcijsko sposobnost črpanja sredstev ESS pa so bile uvedene tudi nekatere finančne spremembe, med njimi uvedba avansa, pavšala in priznanje DDV-ja, kot upravičenega stroška.

OU je, v okvir poenostavitev črpanja sredstev ESS, pripravil metodologijo za izračun posrednih stroškov pavšalov, ki jo je EK tudi potrdila. Tako imajo od septembra 2009 pri novih instrumentih PT možnost, da se odločijo za uporabo posrednih stroškov v pavšalnem

znesku v višini do 15% neposrednih upravičenih stroškov (Mencin Zorko 2010). DDV je upravičen strošek, razen v primerih, ko je prejemnik sredstev kot zavezanec identificiran za namene DDV upravičen do odbitka DDV v skladu s predpisi, ki urejajo sistem DDV (Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko). Delež DDV je lahko pri nekaterih projektih predstavljal velik odstotek razpisanih sredstev, ki jih je moral poravnati upravičenec iz lastnih sredstev. Sprejetje DDV-ja kot upravičenega stroška je pomenilo določeno finančno razbremenitev upravičencev. Kot tretjo ključno finančno spremembo pa moram omeniti uvedbo predplačil oziroma avansa, kjer upravičenci določen odstotek zneska dobijo plačanega že vnaprej. Tako jim ni potrebno zalagati lastnih sredstev v celotni vrednosti ZZI, marveč si lahko že izplačajo del avansa. Njegov odstotek pa je določen v pogodbi.

6 PRIMER: MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT

Organizacijska struktura ni statična komponenta organizacije, ampak predstavlja njen dinamičen segment. Dinamičnost okolja »sili« organizacijo po prilagoditvah in vpliva na spremembe v organizacijski strukturi posamezne organizacije. Za učinkovito delovanje sistema izvajanja EKP bom poleg odnosov, ki so se izoblikovali med institucijami, kot celotnem sistemu, pogledala tudi spremembe znotraj posameznega podsistema. V študiji primera se bom v ta namen osredotočila na spremembe v notranji organizacijski strukturi MŠŠ za izvajanje EKP. MŠŠ je, kot posredniški organ, dolžan zagotoviti navodila za učinkovito izvajanje EKP in znotraj nje za učinkovito izvajanje oziroma črpanje sredstev ESS. To je določeno s Priročnikom MŠŠ na področju izvajanja EKP. V programskem obdobju 2004–2006 je EPD dokument RS, ki zajema večletno načrtovanje, skladno z državnimi strategijami, po večanju gospodarskega razvoja in kohezije.

Aktivnosti na MŠŠ, financirane s strani ESS, so se izvajale skladno s štirimi ukrepi, in sicer:

- razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela,
- pospeševanje socialnega vključevanja,
- vseživljenjsko učenje,
- spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti (Ministrstvo za šolstvo in šport 2006).

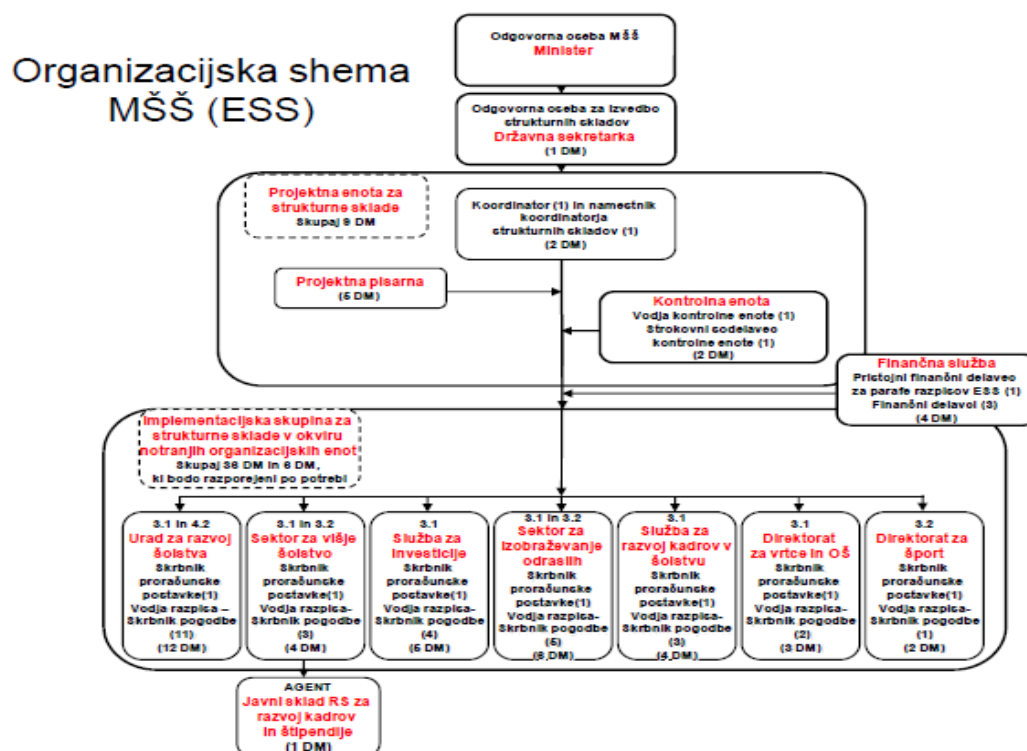
Sprejetje priročnika (in delovanje skladno z njim) je nujno zaradi velikega števila sodelujočih in različnih vlog, obsega, velike finančne vrednosti in zahtev vseh institucij (organov) vključenih v celoten sistem. Za učinkovitost izvajanja sistema EKP, znotraj MŠŠ, je nujni pogoj natančna določitev formalnih pravil (Ministrstvo za šolstvo in šport 2010, 4). V okviru ESS je delovalo MŠŠ v prvi finančni perspektivi v okviru druge prednostne naloge, skladno z ukrepom 2.3. (vseživljenjsko učenje). 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 (Ministrstvo za šolstvo in šport 2009).

Vsaka noviteta s seboj prinese potrebo po prilagajanju. Tudi MŠŠ se je soočalo s pomanjkanjem izkušen s črpanjem evropskih sredstev. Izvajanje upravljanja in nadzora na MŠŠ poteka predvsem med tremi ključnimi akterji znotraj sistema in sicer: kontrolno enoto, finančno službo in skrbniki. Zato bo v preučevanju sistema pozornost namenjena predvsem tem trem igralcem.

Začetni problemi so se po besedah ga. Jakovčič, poleg pomanjkanja izkušenj kazali v tem, da ni bilo zamišljenega jasnega sistema celotne kontrole ZZI, ki so glavni predmet kontrole porabe sredstev. Zato je potekala 100% kontrola na nem mestu, v kontrolni enoti, ob finančni spremljavi finančnega delavca. Vendar je na tem mestu tudi izpostavila, da je bilo v začetni fazi pregledovanja bistveno manj projektov, ki jih je vodilo ministrstvo (Jakovčič 2010). Sistem, ki je bil vzpostavljen najprej je bil izrazito centralističen, naloge in s tem tudi odgovornosti so se koncentrirale v enem organu znotraj ministrstva. Centraliziran sistem je s seboj prinesel jasno dodelitev odgovornosti in predvsem celoten pogled nad izvajanjem črpanjem sredstev. Vendar pa je tako vzpostavljen sistem in pomanjkanje izkušenj pomenil veliko obremenjenost za zaposlene. Jakovčičeva je omenila twinning, kot pomemben nadaljnji koraki k razvoju sistema (Jakovčič 2010). Twinning projekti se izvajajo v okviru nepovratnih sredstev EK, in sicer gre za projekte, ki potekajo v obliki mednarodne izmenjave. Njihov namen je zagotavljanje TP pri izvajanju črpanja sredstev, pri čemer se osredotočijo na institucionalno zgradbo, delitev funkcij znotraj posamezne institucije. Novim članicam skušajo pomagati vzpostaviti sistem izvajanja, ki bi bil optimalen za njihovo državo (European Commission 2010). Ob pomoči tujih strokovnjakov z držav, ki že imajo izkušnje s

črpanjem sredstev in ob spoznavanju specifičnega pravnega reda na nacionalni ravni ter institucionalne strukture, se je znotraj MŠŠ oblikovala nova organizacijska struktura izvajanja ESS. Nov sistem, ki se je oblikoval, je temeljil na tristopenjski kontroli, kar je predstavljalo decentralizacijo sistema in večjo delitev odgovornosti in opravljanja funkcij. Jakovčičeva je opisala tristopenjsko kontrolo, kot dvakratno 100% kontrolo ZZI. Najprej je potekala 100% kontrola s strani skrbnika, ki je zahtevek vsebinsko in tehnično pregledal. Nato je zahtevek 100% pregledal še sodelavec iz finančne službe. Zadnja kontrola je sledila v kontrolni enoti, ki je zahtevek pregledala vzorčno (Jakovčič 2010). Naloge finančne službe so bile usmerjene v celovito finančno spremljanje projekta, koordinacija izvedbe vračil skupnosti, priprava ZZP, kontrola upravičenih stroškov pred kontrolno enoto, poročanje o realizaciji idr. Povečana vloga skrbnika, pa je potekala od začetne priprave projekta za razpis, kazalnikov, pa skozi načrtovanja spremljanja kazalnikov, celotnega pregleda ZZI, preprečevanja in odkrivanja nepravilnosti idr. (Ministrstvo za šolstvo in šport 2008). Spodnji organigram prikazuje organizacijsko shemo izvajanja kohezijske politike za ESS na MŠŠ po uvedbi tristopenjske kontrole.

Graf 6.1: Organizacijska shema izvajanja EKP na MŠŠ



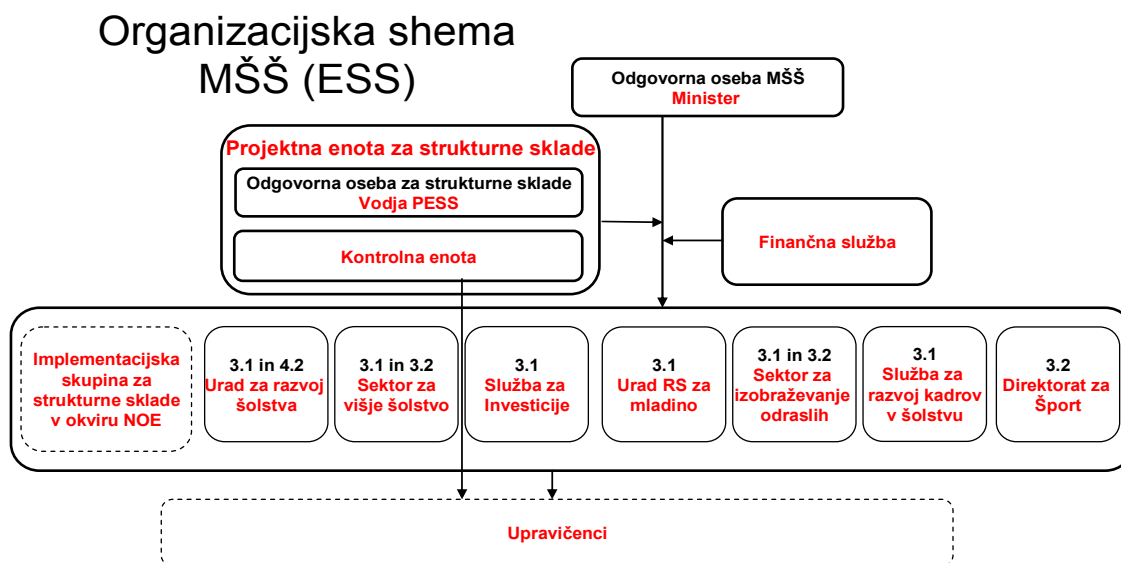
Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport (2008).

Tovrstna kontrola kaže na izjemno natančno pregledovanje zahtevkov, vendar pa je razbrati, da gre za dolgotrajnejši postopek. Takšna strukturi izvajanja je prinesla največje spremembe v prenosu odgovornosti na skrbnika, kateremu so se bistveno razširile naloge. Ker sistem črpanja sredstev ESS temelji na zalaganju lastnih sredstev, je nujna odzivnost sistema, da upravičenci ta sredstva čim hitreje pridobijo nazaj.

Slaba absorpcija (oziroma prepočasnost pridobivanja sredstev) iz EU, kot posledica tako vzpostavljenega sistema, ki je bil vzpostavljen nekako od leta 2005 pa do 2010, je po besedah Jakovčič, vodilo k premisleku o novi organizacijski strukturi. Nadaljnje težnje po spremembi so nakazovale dve opciji. V prvi opciji bi se še dodatno okrepila vloga skrbnikov, in sicer s prenosom 100% kontrole; tako finančne kot vsebinsko-tehnične. Ali pa bi šle spremembe v smeri prenosa 100% kontrole na kontrolno enoto. Sprejeta je bila druga opcija (Jakovčič 2010). Kar pomeni, da se je sistem znova centraliziral. Vse to se kaže v bistveni spremembi funkcij skrbnika, ki ima v skladu z novim sistemom nove funkcije. Največje spremembe se kažejo v tem, da skrbniki ne opravljajo več kontrol, so pa pristojni za vsebinsko spremljanje projekta. Vendar pa Jakovčič zagovarja, da vsebinskega in finančnega dela izvajanja projekta ne moreš strogo ločiti med seboj, zato je vsebinsko dogajanje projektov vedno potrebno gledati v luči financ (Jakovčič 2010). V skladu s priročnikom so tako naloge skrbnika z vsebinskega vidika, ki ostaja ključni del njihovih pristojnosti, skrbništvo nad izvajanjem pogodbenih obveznosti upravičencev in MŠŠ, vsebinska koordinacija, obveščanje javnosti, razlaganje in posredovanje navodil OU in MŠŠ upravičencem, vsebinski pregled ZZI, preprečevanje, odkrivanje, evidentiranje in odpravljanje nepravilnosti, v sodelovanju s kontrolno enoto. S finančnega vidika pa so naloge skrbnika finančna koordinacija spremljanje in posodabljanje matičnih podatkov operacije v ISARR, skladnost finančnega poročila s pogodbo (Ministrstvo za šolstvo in šport 2010). Ob ponovni centralizaciji izvajanja sistema upravljanja in nadzora nad izvajanjem črpanja sredstev je kontrolna enota prevzela nekatere funkcije skrbnikov (npr. preverjanje ZZI pred izplačilom, preprečevanje, odkrivanje, evidentiranje in odpravljanje nepravilnosti ter priprava skupnih četrtletnih ali takojšnjih poročil o nepravilnostih, vodenje evidence nepravilnosti in razlaganje navodil upravičencem). Ključne naloge, ki jih je prevzel s strani finančne službe so: priprava dokumentacije ZZP, izdelava Zbirnega poročila in posredovanje na PO, odprava napak v sodelovanju s skrbnikom pogodbe in upravičenci, priprava ZZP finančnih sredstev v proračun. Ti prenosi nalog pa pomenijo tudi večjo obremenjenost zaposlenih na projektih, saj se od njih zahteva širok sklop kompetenc (pravnih, finančnih, postopkovnih idr. Združitev finančne in vsebinsko-tehnične

kontrolne tako pomeni celovit pogled posameznega zaposlenega v posamezen projekt. V samem sistemu pa to predstavlja tudi prestrukturiranje zaposlenih. S povečanjem nalog kontrolne enote to pomeni tudi zahtevo po večjemu številu zaposlenih, ki bodo opravljali vse te naloge. Jakovčič vidi ključne prednosti sedaj vzpostavljenega sistema (ki je še v začetni fazi) v njegovi odzivnosti. Zahtevki naj bi bili skladno z novimi idejami občutno hitreje izplačani, kar pomeni tudi povečano absorpcijsko sposobnost. Med pomanjkljivosti sistema pa je omenila predvsem človeški faktor, kjer poudari dve ključni težavi. Najprej je tu usposobljenost kontrolorjev. Kompleksnost nalog, ki jih posameznik opravlja, v kontrolni enoti pomeni tudi večjo količino potrebnega znanja in sposobnosti. Kot drugo pomanjkljivost pa omeni prilagajanje zaposlenih na te nove obveznosti (Jakovčič 2010). Posamezniki, ki sodelujejo v postopkih izvajanja morajo izpopolnjevati svoje strokovno znanje in se seznaniti z veljavnimi pravili in predpisi s svojega delovnega področja (Ministrstvo za šolstvo in šport 2010). V skladu z novim organigramom, ki prikazuje formalno organiziranost znotraj MŠŠ, lahko s primerjavo predhodnega organigrama ugotovimo, še en prenos funkcij z vidika komuniciranja. V prejšnji obliki je z upravičenci komuniciral skrbnik (znotraj posameznega sektorja oz. urada), v novi organizacijski shemi pa je to vlogo (poleg skrbnikov) prevzela še kontrolna enota. Ali povedano drugače v prejšnji obliki je bil skrbnik v vlogi posrednika med kontrolno enoto in upravičencem, sedaj se je ukinila ena raven koordinacije in zato kontrolna enota neposredno komunicira z upravičenci (brez posrednikov). To pa zagotavlja večjo preglednost in transparentnost.

Graf 6.2: Organizacijska shema izvajanja EKP na MŠŠ



Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport (2010).

Poleg priročnika, ki opredeli funkcije in naloge znotraj MŠŠ, pa ministrstvo izdaja tudi navodila za upravičence projektov s pojasnili izvajanja in obveznosti, ki jih mora upravičenec izpolnjevati, da bo upravičen do povračila stroškov, nastalih pri izvajanju projekta. Dobro poznavanje pravil lahko olajša delo in zmanjša možnost zapletov pri izvajanju in spremljanju projektov ter uveljavljanju stroškov (Ministrstvo za šolstvo in šport 2009, 2). Navodila so »živ« dokument, saj se celotni sistem upravljanja in vodenja strukturnih skladov še razvija. Spremembe navodil so lahko posledica prilagoditev, novih spoznanj ali navodil in zahtev, ki jih posredujejo ostali udeleženci, vključeni v izvajanje evropske kohezijske politike (ibid.). Pogoste spremembe pa lahko s sabo poleg lajšanja postopkov dokazovanja upravičenosti stroškov s seboj prinesejo tudi zmedo, napake, številne popravke.

Vse te spremembe kažejo na težnjo po poenostavitvi in osredotočenosti na odzivnost sistema, z namenom čim hitrejše absorpcije sredstev ESS. Sistem kaže veliko mero fleksibilnosti odziva na spremembe. S tem mislim predvsem to, da so se v začetno izoblikovanem sistemu pokazale (skupaj z ugotovitvami tujih strokovnjakov) pomanjkljivosti v centraliziranosti sistema. Vendar pa je bilo možnost zagotavljanja takšnega izvajanja predvsem zaradi manjšega števila projektov, ki so bili v fazi izvajanja. Vse večja kompleksnost projektov in naraščanje števila projektov so pripeljali k spremembi sistema. Funkcije so se znotraj delile glede na vsebino. V pristojnosti skrbnika je bil tako vsebinsko-tehnični del izvajanja, finančna služba pa se je osredotočila na pravilnosti ZZI-jev s finančnega vidika. Kontrolo nad njunim delom je izvajala kontrolna enota, ki je vzorčno pregledala posamezen zahtevek tako z vsebinskega, kot tudi s finančne perspektive. Ta postopek se je izkazal za premalo odzivnega. Ključne pomanjkljivosti so se kazale v podvajanju kontrol (v nekaterih segmentih), kar je posledično s seboj prineslo počasno črpanje sredstev. Sedaj pa se je notranja organizacijska struktura nekako vrnila k začetni obliki, sistem je ponovno bolj centraliziran. Vendar pa vidim ključno prednost v sedaj vzpostavljenem sistemu, da kljub težnji po centralizaciji odgovornosti, še vedno vključuje skrbnike in jim prepušča vsebinsko spremljanje. Dokončne ocene, kako učinkovit je takšen sistem, še ni moč podati, saj je sistem šele dobro vzpostavljen. Kar pomeni, da bo potrebno še nekaj časa, da bomo lahko ocenili implementacijo takšnega sistema. Kot pomanjkljivost sistema štejem veliko obsežnost znanja z večih področji, ki jo posameznik potrebuje, da lahko opravlja svoje naloge. Zdi se mi, da je potrebno veliko finančnih kompetenc za takšno izvajanje in zato posameznik, ki ni strokovno usposobljen za takšno pregledovanje, potrebuje dodatna usposabljanja s tega področja. Sama zamisel sistema

je postavljena idealistično, njena realizacija pa bo v veliki meri odvisna od sposobnosti vodilnih, kako zaposlene motivirati za opravljanje novih nalog in v zaposlenih kako se bodo dodatno usposabljali in kako bodo to dodatno znanje implicirali v svoje delo. Učinkovitost notranjega sistema MŠŠ za izvajanje ESS bo tako odvisna ne le od upoštevanja formalnih pravil, navodil in nalog določenimi s priročniki in drugimi dokumenti, marveč tudi od neformalnih pravil in odnosov, ki se bodo izoblikovali med zaposlenimi, pomemben vlogo bo imel tudi človeški faktor.

7 ZAKLJUČEK

Težnja vsake države je, da bi pridobila čim več nepovratnih sredstev, ki bi ji pomagale pri njenih strateških usmeritvah gospodarskega razvoja. ESS predstavlja, v tem okviru, pomembno finančno orodje za podporo in razvoj. Ker se je Slovenija v finančno perspektivo 2000–2006 vključila relativno pozno, je bila primorana v hitro vzpostavitev učinkovitega institucionalnega sistema. Na podlagi izkušenj, ki jih je država pridobila v času predpristopnih pogajanj se je Slovenija, tako kot druge nove članice EU (npr. Estonija), odločila za vzpostavitev centraliziranega institucionalnega sistema črpanja sredstev. Centralizirana ureditev sistema ne preseneča, saj so številni avtorji ugotovili, da je zlasti za nove članice enostavnejša. Centraliziran sistem omogoča večjo kontrolo nad izvajanjem, lažje spremljanje, enotna pravila in hitrejši prenos znanja, informacij in koordinacijo nad celotnim izvajanjem. Vendar pa takšna ureditev zahteva večjo odgovornost na posameznih institucijah, s tem pa tudi večjo administrativno usposobljenost zaposlenih znotraj teh institucij. To pa je precejšnje kadrovske breme za državo »brez izkušenj«.

Na ravni centraliziranosti celotne systemske ureditve institucij, v Sloveniji, je pomembna sprememba v ukinitvi ene ravni koordiniranja. Povedano drugače, tekom prve finančne perspektive se je sistem še bolj centraliziral. Povečala se je zlasti vloga OU. Vendar pa se je v začetku druge finančne perspektive začela težnja po decentralizaciji. OU je več nalog prenesel na PT. Navkljub prenosu funkcij na PT, pa še vedno ohranja nadzor nad pravilnostjo izvajanja porabe sredstev v praktično vseh fazah. Zato težko govorim, da je prišlo do večjih konkretnih sprememb v smeri decentralizacije sistema, saj gre v osnovi samo za večjo svobodo PT, vendar v skladu z navodili in usmeritvami OU, ter pod njegovim nadzorom.

V sami študiji primera MŠŠ, sem se posvetila notranjemu sistemu nadzora in upravljanja s sredstvi ESS. Izkazalo se je, da je bil na začetku vzpostavljen centraliziran sistem, ki pa je šel v smeri decentralizacije. S pomočjo tujih strokovnjakov, se je izoblikoval sistem tristopenjskega preverjanja. Vendar se je izkazalo, da prevelika diferenciacija vlog posameznika in s tem razdrobljenost vlog ovira hitrost izvajanja. Odzivnost sistema pa je ključna, saj se moramo zavedati, da je glavni problem sredstev ESS v tem, da morajo upravičenci in PT razpolagati s svojimi sredstvi in zato je potreben čim krajši čas od ZZI do ZZP. Počasnost sistema je pokazala slabost decentralizirane ureditve. Zato se je ponovno vzpostavila centralizirana struktura sistema. Za evalvacijo novo vzpostavljenega sistema je še malce prezgodaj.

Za pridobivanje sredstev ESS je sicer potrebno upoštevati smernice ter vzpostaviti osnovne institucije sistema upravljanja in nadzorovanja s sredstvi, ki jih določa EU, vendar pa je dejansko izvajanje in institucionalna ureditev v rokah posamezne države članice. V splošnem lahko delimo članice EU, glede na institucionalno ureditev izvajanja črpanja sredstev ESS, na »stare« članice, ki imajo v večini decentraliziran sistem in »nove« članice, ki se poslužujejo centraliziranega sistema. Med »starimi« državami je pogosto, kot ena najbolj učinkovitih držav, izpostavljena Irska. Njen sistem je izrazito decentraliziran (z več OU, več PO). Vendar njen sistem ni že od začetka v tolikšni meri decentraliziran. Po začetnem slabšem črpanju sredstev, so se odločili za vzpostavitev izrazito decentraliziranega sistema. Takšen sistem je hitro pripomogel k hitrejši in boljši absorpciji sredstev. Zgodbo Irske zato številni avtorji postavljajo, kot primer dobre prakse. Slovenija, ki ima v nasprotju z Irsko povsem centraliziran sistem, pa velja za eno bolj učinkovitih novih držav, pri črpanju sredstev ESS. Kljub začetnim težavam, ki smo jih imeli, so se absorpcijske sposobnosti države izboljšale. Vendar še vedno zaostajamo zlasti pri povračilu sredstev iz evropskega proračuna. Glede na to, da sta dva povsem različno vzpostavljena sistema lahko učinkovita, se moram postaviti pred vprašanje, ali ima samo institucionalna urejenost prevladujoči vpliva na učinkovitost črpanja sredstev. Po mojem mnenju gre tukaj, poleg vpliva de/centraliziranosti institucionalnega sistema ESS, še za določene poenostavitve, ki so bile v Sloveniji narejene v sami kompleksnosti sistema. To lahko podkrepim na podlagi ugotovitev, da se v novi finančni perspektivi sistem ni bistveno spremenil (ni večjih premikov k decentralizaciji), absorpcija sredstev pa se je povečala. Učinkovitost sistema črpanja se je izboljšala, zato je bilo potrebno pogledati še druge poenostavitve, ki so bile storjene v smeri boljšega koriščenja sredstev. Zlasti se je izkazalo, da je za učinkovito organizacijsko strukturo pomemben učinkovit

komunikacijski proces, ki omogoča hitre in natančne informacije. V tej smeri so bili ukinjeni programski sveti. V okviru komunikacijskih procesov ter na stopnji koordiniranja in integriranja aktivnosti pa ima pomembno vlogo tudi TP. TP zajema podporne aktivnosti, ki so nujno potrebne za uspešno izvajanje operativnih programov EKP in služijo podpori vodenja in spremljanja projektov. Pomembna je njihova administrativna razbremenitev. Zato so se v novi finančni perspektivi še povišala sredstva namenjena TP. Poleg že navedenih sprememb, so se zgodile tudi spremembe pri samem finančnem izvajanju projektov. Uvedeni so bili avansi, pavšali in davek na dodano vrednost, kot upravičen strošek.

Potrebno se je zavedati, da predstavljajo znotraj sistema institucije pomemben segment pri učinkovitem črpanju sredstev ESS, zato so bile le-te pomemben element mojega proučevanja. Teoretična izhodišča novega institucionalizma so bila temelj izpostavljanja pomena posameznih institucij pri procesu oblikovanja javnih politik in njihovih izidov. Institucije so usmerjene k doseganju cilju, z vplivanjem na vsebino, oblikovanje in izvajanje javnih politik. Znotraj ESS predstavljajo institucije infrastrukturo gospodarskega napredka s prizadevanjem povečanja konkurenčnosti gospodarstva, spodbujanja podjetništva, vseživljenjskega učenja. Znotraj novega institucionalizma, je za proučevanje moje teme najbolj relevanten zgodovinski institucionalizem. Predvsem zato, ker gre za proučevanje širšega vpliva institucij na oblikovanje ciljev in akterjev, s čimer vplivajo na rezultate. V okviru zastavljenih ciljev, institucije postavljajo OP, ki si skupaj z vključenimi akterji prizadevajo h gospodarskemu napredku. Na institucije sem zato, v okviru novega institucionalizma, skušala gledati širše z umeščanjem institucij v njihovo okolje ter poudarjanjem pomena vrednot in neformalnih odnosov. Tukaj je pomemben tudi človeški faktor. Pomembna so formalna pravila, ki se kažejo v raznih priročnikih, navodilih o izvajanju, usmeritvah. S temi pravili dajejo institucije posameznikom nek sistem pravil, predvidljiv način vedenjskih odzivov. Pri tem imajo institucije še zlasti pomembno vlogo pri prenosu upravno-administrativnega bremena iz upravičenca na njih. Menim, da bi bilo potrebno v prihodnje energijo usmeriti v dodatne poenostavitve sistema in da bi bolj decentraliziran sistem lahko prinesel še boljšo izkoriščenost nepovratnih evropskih sredstev.

LITERATURA

1. Adnett, Nick in Stephen Hardy. 2005. *The European social model*. Cornwall: MPG Books Ltd.
2. Agh, Attila. 2005. *Institutional Design and Regional Capacity-Building in the post-Accession Period*. Budimpešta: Hungarian Centre for Democracy Studie.
3. Andoljšek, Žiga in Janko Seljak. 2005. *Merjenje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave: PIPA*. Ljubljana: Dob.
4. Aristovnik, Aleksander in Neja Lah. 2007. Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006. *Uprava* 5 (4): 25–44.
5. Bačlija, Irena in Miro Haček. 2005. Upravne in politične institucije kot mediatorji zaupanja. V *Demokracija v globalizaciji-globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 95–98. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
6. Brezovšek, Marjan. 1995. Kritika novejših zamisli institucij: novi institucionalizem v politični znanosti in sociologiji. *Teorija in praksa* 32 (7/8): 561–573.
7. Bučar, Maja, Primož Karnar, Ana Marija Ciraj in Sabina Kajnč. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Checkland, Peter. 1999. *Systems thinking, systems practice*. Chichester: Wiley
9. Dukuzov, Nena. 2010. *Izvajanje operacij v okviru OP razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Strukturni_skladi/predstavitev_2_PREZENTACIJA_MJU_22_11_2007_1_DEL_OSUN__porocanje.pdf (20. avgust 2010).
10. European Commision. 2010. *Pre-Accession Assistance for Technical Assistance – Twinning*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/enlargement/how-does-it-work/technical-assistance/twinning_en.htm (1. junij 2010).
11. Evropska komisija. 2010. *Kaj je ESS?* Dostopno prek: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_sl.htm (15. september 2010).
12. Ferfila, Bogomil. 2005. *Travelling with Europe: Slovenia in European union = Potovanje z Evropo: Slovenija v Evropski uniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Guy, Peters B. 1999. *Institutional theory in political science: the "new institutionalism"*. London: Pinter.

15. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenki sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Ivankov, Štefan. 1982. *Oris organizacijskih teorij*. Maribor: Visoka-ekonomsko komercialna šola.
18. Karenzen, Jernett, ur. 2007. *Evropski socialni sklad; 50 let vlaganja v ljudi*. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropske skupnosti.
19. Kavčič, Bogdan. 1991. *Sodobna teorija organizacij*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
20. Kirbiš, Monika, Vilfan Matija in Dokuzov Nena, ur. 2009. *Priročnik za prijavitelje projektov na področju evropskega socialnega sklada*. Dostopno prek: http://www.euskladi.si/publikacije/navodila/download/ESS_prirocnik.pdf (2. september 2010).
21. Kopal, Jurij. 2006. *Evropska finančna sredstva za slovenska podjetja: črpanje sredstev iz Evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, napovedi za novo finančno obdobje od leta 2007 do 2013, načini in metode priprave projektov z opozorili*. Ljubljana: Dashofer.
22. Kokalj, Živa, ur. 2007. *Strukturoskop: NVO vodič po strukturnih skladih* (november). Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/Strukturokop/strukturokop_02.pdf (15. julij 2010).
23. Kopač Mrak, Ana. 2009. Evropska socialna politika. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 94–99. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
24. Kos, Marko. 1998. *Slovenija in EU: gospodarstvo, znanost, družba*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. --- 2009. Evropska kohezijska politika. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 190–195. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
27. Lecours, André. 2005. *New institutionalism: theory and analysis*. Toronto: University of Toronto Press.
28. Lipičnik, Bogdan. 2002. *Knowledge and decision making - do we want what we need?* Dostopno prek: <http://proceedings.informingscience.org/IS2002Proceedings/schedule.html> (20. junij 2010).

29. March, James G. in Johan P. Olsen. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* 78 (3): 734-749.
30. Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve. 2008. *Evropski socialni sklad*. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/evropski_socialni_sklad (15. junij 2010).
31. Ministrstvo za finance. 2008. *Upravljanje s sredstvi EU*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/upravljanje_s_sredstvi_eu/ (15. maj 2010).
32. Ministrstvo za šolstvo in šport. 2005. *Priročnik Ministrstva za šolstvo in šport na področju izvajanja evropske kohezijske politike* (verzija 1.0). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
33. --- 2006. *Priročnik Ministrstva za šolstvo in šport na področju izvajanja evropske kohezijske politike* (verzija 1.1). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
34. --- 2009. *Navodila Ministrstva za šolstvo in šport za izvajanje projektov ESS*. Dostopno prek: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/Strukturni_skladi/Navodila__ESS_ver_1_0.pdf (10. avgust 2010).
35. --- 2010. *Priročnik Ministrstva za šolstvo in šport na področju izvajanja evropske kohezijske politike* (verzija 2.0). Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
36. Ministrstvo za visoko šolstvo znanost in tehnologijo. 2009. *Priročnik Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo za izvajanje postopkov pri porabi sredstev Evropske kohezijske politike 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/doc/dokumenti_strukturni_skladi/prirocnikMVZT-kohezijskapolitika/Prirocnik_MVZT_OPRCV-RR_2007-2013.pdf (1. september 2010).
37. Mrak, Maruša, Vasja Rant in Mojmir Mrak. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba.
38. Mulec, Breda. 2008. *Kohezijska politika Evropske unije: in problemi njene implementacije s posebnim poudarkom na Republiki Sloveniji in državah jugovzhodne Evrope*. Ljubljana: Koščak.
39. North, Douglass C. 1998. *Inštitucije, inštitucionalne spremembe in gospodarska uspešnost*. Ljubljana: Krtina.
40. Ostrom, Elinor. 2005. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
41. Petzold, Wolfgang, Raul Skorubski in Ulrike Wisser. 2000. *Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

42. Pospel, Tomislav. 2008. *Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko kot organ upravljanja in evropska kohezijska politika v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: samozaložba.
43. Przeworski, Adam. 2003. *Institutions Matter?* Sao Paolo: Cebrap. Dostopno prek: http://as.nyu.edu/docs/IO/2800/go_2004.pdf (12. julij 2010).
44. Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi*. Zagreb: Grafični zavod Hrvške.
45. Rakočević, Slobodan. 1991. *Državna uprava–vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
46. Regionalni center za okolje za srednjo in vzhodno Evropo. 2007. *Shematski prikaz finančnih instrumentov EU 2007–2013*. Dostopno prek: http://kraskiokraj.kras-carso.com/dokumenti/207_SLO_Kohez.pdf (20. avgust 2010).
47. Rojec, Matija. 2004. *Enotni programski dokument za začetnike 2004–2006*. Ljubljana: Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.
48. *Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*. Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/> (15. junij 2010).
49. --- 2007a. *Strukturni skladi in kohezijski sklad v Sloveniji v novi finančni perspektivi 2007-2013*. Dostopno prek: www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov/Gradivo_implementation_NFP.doc (15. junij 2010).
50. --- 2007b. *Letno poročilo 2006 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
51. --- 2009. *Evropski socialni sklad v Sloveniji: 2007–2013: naložba v ljudi je naložba v prihodnost*. Ljubljana: CIP.
52. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani.
53. Tajnikar, Maks. 2006. *Management javnega podjetja (javne organizacije)*. Dostopno prek: http://miha.ef.uni-lj.si/_dokumenti3plus2/190054/MJP2.ppt#351,125 (26. junij 2010).
54. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. 2007. *Evropski socialni sklad: 50 let vlaganja v ljudi*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_sl.pdf (15. avgust 2010).
55. *Uredba 1828/2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta ES 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe ES št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o*

- Evropskem skladu za regionalni razvoj*. 2006. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:371:0001:0001:SL:PDF> (10.maj 2010).
56. *Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji*. 2003. Dostopno prek: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/uredba_epd.pdf (23. maj 2010).
57. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*. 2006. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_URED4419.html (15. maj 2010).
58. *Uredba Sveta ES 1083/2006*. 2006. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/l_210/l_21020060731sl00250078.pdf (20. maj 2010).
59. *Uredba Sveta ES 1260/1999*. 1999. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_URED4089.html (20. maj 2010).
60. Vlada Republike Slovenije. 2010 *Širitev EU*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/siritev-eu/> (1. junij 2010).

Priloga A: Intervju za ga. Darja Mencin Zorko, Ljubljana, 7. september 2010.

- 1. Sistem nadzora in upravljanja je že od leta 2004 težil k poenostavitvam in večji preglednosti črpanja sredstev ESS (med drugim tudi z ukinitvijo ene ravni koordinacije, ko so se naloge PT za ESSR in ESS prenesle na OU). Ali so bili tudi v novi finančni perspektivi storjeni kakšni ukrepi k nadaljnji poenostavitvi sistema?**

V novi finančni perspektivi so poenostavitve usmerjene s težnjami po prijavljanju večjih projektov. Z novimi navodili, avansi in dopolnilnim sofinanciranjem se je zagotovilo hitrejšo izvajanje samih projektov. V določenih postopkih je bilo olajšano administrativno delo (npr. poenostavitev programa ISARR). V duhu čim večje učinkovitosti sistema in na podlagi preteklih izkušenj se delo usmerja predvsem v projekte, ki se dobro izvajajo, tako se finančna sredstva predstavljajo iz projektov, ki imajo težave s črpanjem sredstev na projekte, ki uspešno črpajo. Zlasti se usmerjamo k lažšanju dela prijaviteljem s skrajšanjem postopka (potrditve instrumenta, tudi združevanje instrumentov), delavnic za usposabljanje, zmanjšanje števila potrebne dokumentacije za uveljavljanje posameznih stroškov. Med drugim pa so bile na raven agentov prenesene določene kontrole.

- 2. Katere so po vašem mnenju ključne spremembe v institucionalni strukturi, ki so se zgodile od 1. finančne perspektive (npr. ukinitvev programskega sveta idr.)?**

Gre za ukinitvev ravni koordinacije s prenosom nalog PT na OU in ukinitvev programskih svetov, vendar še vedno obstajajo nadzorni odbori.

- 3. Ali so se po vašem mnenju zgodile večje spremembe v pristojnostih posamezne institucije kot celote navzven v samem sistemu, ali so te spremembe bolj posledica notranje organiziranosti posamezne institucije?**

Med institucijami ni prišlo do večjih sprememb, razen z vidika, da je OU precej svojih nalog prenesel na PT in agente. Se je pa povečala odgovornost skrbnika znotraj posameznega projekta.

- 4. Ali so se v novi finančni perspektivi kateri izmed institucij bistveno spremenile njene pristojnosti?**

Gre bolj za manjše izvajalske spremembe s prenosi nalog. Omenim pa lahko razliko, da je bilo v prvi finančni perspektivi delovanje OU usmerjeno v potrjevanje projektov, v novi perspektivi pa je bolj v ospredju finančno upravljanje.

- 5. Kaj bi lahko šteli za največje pomanjkljivosti v sedaj vzpostavljenem sistemu?**

Po mojem mnenju je največja pomanjkljivost proračun, po katerem mora upravičenec projekt zalagati s svojimi sredstvi (kar se je sicer izboljšalo z uvedbo avansov).

Nadalje gre za slabo administrativno usposobljenost kadra. Vendar se le ta zelo izboljšuje. Še vedno pa je v samem sistemu preveč administrativnega dela. Zlasti vidim nadaljnji potencial vidim zlasti v večjem posluževanju v strošku na enoto – vendar je to v pristojnosti PT.

- 6. Ali bi se moral po vašem mnenju sistem vzpostaviti bolj decentralizirano?**

Po mojem mnenju je sedanji sistem vzpostavljen zelo decentralizirano. Kar vidim zlasti v prenosu funkcij na PT. V njihovi pristojnosti je celotno izvajanje razpisa, OU pa je ohranil funkcijo spremljanja. PT ima bolj odprte roke pri celotni izvedbi projekta, kar pa pomeni, da v tej fazi govorimo o veliki meri zaupanja v delovanje skladno s predpisi.

- 7. Ali je v okviru OU vzpostavljen sistem za zbiranje finančnih in statističnih podatkov (nabor kazalcev) za vrednotenje učinkovitosti sistema?**

Te podatke zbiramo preko sistema ISARR, vključno z mesečnimi finančnimi poročili. Kjer opazujemo uspešnost posameznih kazalnikov in predvidevamo nadaljnjo dinamiko. S tem pa lahko preusmerimo finančna sredstva na učinkovitejše kazalnike.

8. Ali in kako se je spreminjala notranja organiziranost OU

Notranja organizacijska sistematizacija se je sicer malce spreminjala, vendar gre tu za manjše spremembe, glede samega načina izvajanja. Ukinjen pa je bil tudi Sektor za nadzor.

9. Kako se delijo naloge, pristojnosti in odgovornosti znotraj OU? Ali prihaja do prepletanja podvajanja funkcij?

Naloge posameznika so točno določene, tako da ne morem govoriti o podvajanju funkcij. Navadno je ena oseba določena za pregled kazalnikov, pri tem sta ji dve osebi v pomoč, vse skupaj pa poteka skupaj s sodelovanjem finančne službe. Kontrola je odvisna od zahtevnosti instrumentov. Na OU je 6 skrbnikov prednostnih usmeritev, v primeru nejasnosti upravičenosti posameznih stroškov sodelujemo s kontrolno enoto in pravno službo. Gre za medsebojno sodelovanje tima kot celote.

10. Kako in na kakšen način OU sodeluje z ostalimi institucijami?

Tesno sodelujemo zlasti z UNP z rednimi sestanki, dajanjem poročil, prav tako s Plačilnim organom, s katerim imamo tedenske sestanke. Zavzemamo se za čim večje medresorsko usklajevanje, za pomoč pri vrednotenju. Pogosto se dogaja, da se med seboj prepletajo sodelovanja z ESSR in ESS. S PT sodelujemo z dajanjem in usklajevanjem navodil upravičencem.

Sodelovanje z EK poteka v okviru podajanja letnih navodil in sodelovanju v programih kot so ESF Comunity, Tehnical working grup, Evalvation partnership, Ed hoch skupina (za pripravo strategije 2020).

Zlasti si želimo povečati vlogo socialnih partnerjev, ne samo v Nadzornem odboru, ampak tudi skozi celotno izvajanje projektov. Prav tako pa si želimo, da bi v okviru PT ministrstva bolj sodelovala med sabo (kot primer navajam e-sociala). Prav tako pa strmimo k vnaprejšnjem sodelovanju in pripravo potencialnih upravičencev (pred potrditvijo instrumentov).

11. PT so izpostavila problematiko dvotirnosti v vodenju v določenih postopkih- pri prenosu sredstev na postavkah. MF po proračunskih pravilih, OU po prednostnih usmeritvah (včasih se ti križajo). Ali ste tudi vi zaznali to problematiko? Kakšni so načrti v zvezi s tem?

OU intenzivno sodeluje z MF. Zlasti se pojavljajo problemi v proračunu. Državni proračun je vezan na posamezno leto, proračun za projekte ESS pa je vezan na dve leti. Gre tudi za to da se uporabljajo dva različna programa za vnašanje finančnih sredstev (ISARR in MFerac). Morda se problematika na PT pojavlja zaradi pomanjkanja usposobljenosti. OU teži k transparentnosti, zato tudi tesno sodeluje z MF in ga tudi o vsem obvešča.

Priloga B: Intervju z ga. Darinka Jakovčič, Ljubljana, 28. oktober 2010.

1. Kako poteka sistem upravljanja, nadzora in izvajanja EKP (ESS)? Kako se delijo funkcije oziroma naloge med sodelujočimi? In ali so se le-te kaj spreminjale?

Funkcije so razdeljene med ministra, Državno sekretarko, NOE, skrbnike projektno enoto, finančno službo. Nadzor nad izvajanjem projektov vršijo skrbniki in ga bodo še naprej. Čeprav so z novo reorganizacijo sistema nadzora izgubili nekaj pristojnosti, pa je v njihovih rokah še vedno spremljanje izvajanja projekta. Bistvo financiranja oziroma črpanja sredstev ESS so ZZI-ji, ki so tudi predmet neposrednih kontrol. V začetku je bilo preverjanje razdeljeno v dve stopnji. Na prvi stopnji je skrbnik opravil 100 % kontrolo (kar pomeni, da je zahtevek pregledal tako s finančnega kot tudi s vsebinskega vidika). Nato pa je zahtevek vzorčno pregledala še kontrolna enota. Prvotno 100% preverjanje s strani skrbnikov je bilo mogoče tudi z razloga, da je bilo v začetku črpanja sredstev prijavljenih bistveno manj projektov kot jih imamo sedaj. Velika odgovornost je bila na strani skrbnika, delo kontrolne enote lahko tu vidimo tudi, kot preverjanje skrbnikov, oz. kako kvalitetno je skrbnik opravil svojo nalogo.

Nakar se je izvedel twinnig, kjer so tuji opazovalci opazovali in beležili sistem, ki je uveden ter predlagali spremembe v smeri tristopenjske kontrole. Uvedli smo nov sistem tristopenjske kontrole, kar je pomenilo, da je skrbnik zahtevek 100% pregledal vsebinsko, ta isti zahtevek pa je nato še 100% pregledal delavec v finančni službi, s finančnega vidika. Po obeh 100% kontrolah je kontrolna enota izvedla še vzorčno preverjanje. To sicer izjemno natančno preverjanje pa je imelo veliko pomanjkljivost in sicer so to predolge kontrole. Dogajalo se je, da so trajale kontrole posameznega zahtevka, do izplačila tudi po več mesecev (tudi do pol leta). To pa je zelo bremenilo upravičence, saj vemo, da evropska sredstva temeljijo na zalaganju z lastnimi viri financiranja in jih upravičenci dobijo izplačane po opravljenih vseh kontrolah. Tak sistem se je obdržal do avgusta 2010. Potem pa smo bili pred odločitvijo ali prenesti vse kontrole ponovno na skrbnika ali na novo oblikovati kontrolno enoto, ki bo opravljala 100% kontrolo. Seveda smo se prej posvetovali z OU, ki je podprl takšno odločitev (tako ni nevarnosti, da bi prihajalo do podvajanja kontrol, s čimer bi po nepotrebem zgubljali čas). Odločili smo se za slednjo rešitev in sicer da kontrolna enota opravlja 100% kontrole. Takšna ureditev je seveda zahtevala povečano število kadra, trenutno še vedno nimamo zadostnega števila zaposlenih v kontrolni enoti. Vendar pa se srečujemo s problemom usposobljenosti kadra, kar izboljšujemo z izvajanjem internih usposabljanj, pri katerih usmerjamo kontrolorje kako izvajati kontrole. Od novo vzpostavljenega sistema pričakujem zlasti bistveno manjši čas od prejema ZZI-ja do njegovega dejanskega povračila.

2. Kateremu izmed nosilcev nalog so se pristojnosti najbolj spremenile?

Lahko rečem, da so se naloge najbolj spremenile skrbnikom, ker ne delajo več kontrol, v takšnem obsegu kot so to počeli pred letošnjim avgustom. Skrbniki so sedaj vezani zgolj na vsebino projekta, kar pa je v bistvu zelo težko ločiti od financ. Bistveno pa se je povečala vloga kontrolne enote, kot sem že omenila. Spremembe v kontrolni enoti pa se kažejo v tem, da kontrolna enota ne opravlja več kontrol na mestu samem. Pri ostalih akterjih ni toliko sprememb. Seveda pa imamo v naslednjem letu v načrtu dodatna usposabljanja kontrolorjev z vidika financ (MFerac, ZZP, odredbe), saj trenutno finance (odredbe...) urejajo kontrolorji, znotraj kontrolne enote, ki so bili prej zaposleni v finančni službi.

3. Kako so zaposleni reagirali na te spremembe?

Različno, nekateri so spremembe hitro sprejeli in se nanje tudi navadili. Nekateri pa se še navajajo na nov način dela, obseg obveznosti, ki jih imajo, koncentracija dela. Ker nekateri še vedno opravljajo tudi zadolžitve, ki so jih imeli pred tem, je nekako potrebno izvajati sistem »nadzora«, koliko kdo naredi.

4. Ali menite, da bi morala biti organizacijska shema bolj decentralizirana?

Menim, oziroma izkušnje so pokazale, da je centraliziran sistem bolj učinkovit. Nekako imamo zamišljeno, da naj bi sedanji sistem naj bil zlasti bolj odziven in hiter, v primerjavi s prejšnjim. Mislím tudi, da se bodo s takšnim sistemom ne pospešile, marveč tudi povečale absorpcijske sposobnosti ministrstva, Vendar pa bo potrebno še nekaj časa, da bo le-ta sistem dejansko zaživel.