

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tanja Pugelj

**Vloga subnacionalnih igralcev pri izvajanju prometne politike
Evropske unije – projekti cestne infrastrukture v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tanja Pugelj

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

**Vloga subnacionalnih igralcev pri izvajanju prometne politike
Evropske unije – projekti cestne infrastrukture v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

ZAHVALA

Zahvaljujem se Dejanu in družini za podporo tekom pisanja diplomskega dela ter doc. dr. Damjanu Lajhu za mentorstvo in ge. Staši Mesec za dobre iztočnice, navsezadnje pa vsem, ki so kakorkoli pripomogli k pričujočemu delu.

Vloga subnacionalnih igralcev pri izvajanju prometne politike Evropske unije – projekti cestne infrastrukture v Sloveniji

Z vstopom v Evropsko unijo je slovenska prometna politika postala del evropske prometne politike. V skladu s tem je slovenski prometni sistem postal del vseevropskega prometnega omrežja. Slovenski avtocestni križ, ki je tudi del vseevropskega prometnega omrežja, še ni zgrajen v celoti. Slovenija v ta namen črpa sredstva iz evropskih skladov. Prav tako pa iz tega naslova pritekajo sredstva tudi za druge projekte s področja cestne infrastrukture. V tem delu se evropska prometna politika povezuje s kohezijsko politiko Evropske unije, ki ureja črpanje sredstev iz evropskih skladov. V skladu z načelom partnerstva naj bi pri oblikovanju in izvajanju evropske prometne ter kohezijske politike, aktivno sodelovali tudi subnacionalni igralci, tj. lokalni in regionalni igralci. Cestna infrastruktura ima neposreden vpliv na posameznike, ki jim je z dobrimi cestnimi povezavami omogočena večja mobilnost. Glede na to, da večina prometa v Sloveniji poteka po cestah, je pomembno, da imajo subnacionalni igralci vpliv na izvajanje prometne politike na področju cestne infrastrukture.

KLJUČNE BESEDE: prometna politika Evropske unije, subnacionalni igralci, načelo partnerstva, cestna infrastruktura

Impact of sub-national actors on implementation of the European Union transport policy – The projects of road infrastructure in Slovenia

By joining the European Union, the Slovenian transport policy became part of European transport policy. Accordingly, the Slovenian transport system has become part of the trans-European network. The Slovenian motorway cross, which is also part of the trans-European transport network, is not yet built entirely. Slovenia to this end draws European funds, likewise for other projects in the field of road infrastructure. European transport policy is in this respect connected with the cohesion policy, which governs the disbursement of European funds. In accordance with the principle of partnership sub-national actors, ie. local and regional players should cooperate in formulating and implementing European Union transport and cohesion policy. Road infrastructure has a direct impact on individuals as good road links enable greater mobility. Given that most traffic in Slovenia is on the roads it is important that sub-national actors have an impact on the implementation of transport policy in the field of road infrastructure.

KEY WORDS: European Union transport policy, sub-national actors, the principle of partnership, road infrastructure

KAZALO

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV.....	6
SEZNAM SLIK.....	8
SEZNAM PRILOG.....	8
1 UVOD	9
2 METODOLOŠKI OKVIR.....	11
2.1 RAZISKOVALNI CILJ	11
2.2 RAZISKOVALNA HIPOTEZA	11
2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE	11
3 TEORETSKI OKVIR	14
3.1 JAVNA POLITIKA	14
3.2 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI	14
3.3 JAVNOPOLITIČNI PROCES	14
4 PROMETNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	17
5 KOHEZIJSKA POLITIKA EU	20
5.1 INSTRUMENTI KOHEZIJSKE POLITIKE EU – EVROPSKI SKLADI.....	21
6 EVROPSKI JAVNOPOLITIČNI PROCES	23
6.1 EVROPSKI JAVNOPOLITIČNI PROCES	23
6.2 EVROPSKI JAVNOPOLITIČNI IGRALCI.....	23
6.3 JAVNOPOLITIČNI PROCES PRI KOHEZIJSKI POLITIKI EU	23
6.4 NAČELO PARTNERSTVA IN VLOGA SUBNACIONALNIH IGRALCEV	25
7 PROMETNA POLITIKA V SLOVENIJI.....	28
7.1 CESTNA INFRASTRUKTURA V SLOVENIJI	28
7.1.1 Javne ceste.....	28
7.1.2 Državne ceste.....	28
7.1.3 Občinske ceste	29
7.1.4 Stanje cestne infrastrukture v Sloveniji	30
7.2 ZAKONSKA UREDITEV PROMETNE POLITIKE V SLOVENIJI.....	31
7.3 AKTERJI PROMETNE POLITIKE V SLOVENIJI	32
7.4 POVEZOVANJE SLOVENSKE PROMETNE POLITIKE S PROMETNO IN KOHEZIJSKO POLITIKO EU	34
7.4.1 Vključevanje Slovenije v prometno politiko EU.....	34
7.4.2 Sofinanciranje projektov s področja prometne politike EU – finančni instrumenti kohezijske politike EU.....	35
7.4.3 Pravni akti Slovenije, povezani s kohezijsko politiko EU	36
7.4.4 Akterji kohezijske politike EU v Sloveniji	37
7.5 OBLIKOVANJE OPERATIVNIH PROGRAMOV	39
7.6 IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE V SLOVENIJI – CENTRALIZIRAN IMPLEMENTACIJSKI MODEL	43
8 SKLEP	48
9 LITERATURA.....	52
10 PRILOGE.....	58

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

COREPER	Odbor stalnih predstavnikov Sveta Evropske unije
DARS	Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji
DRP	Državni razvojni program
EIB	Evropska investicijska banka
EK	Evropska komisija
EKUJS	Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EP	Evropski parlament
ES	Evropska skupnost
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
FIUR	Finančni instrument za usmerjanje ribištva
GAERC	Svet za splošne zadeve in zunanje odnose
ISPA	<i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession</i>
KS	Kohezijski sklad
MF	Ministrstvo za finance
MP	Ministrstvo za promet
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
OP ROPI	Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013
OP RR	Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013
PHARE	<i>Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy</i>
ReNPIA	Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji
ReNRP	Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023
RePPRS	Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije
RRA	Regionalna razvojna agencija
RRP	Regionalni razvojni program
RRS	Regionalni razvojni svet
RS	Republika Slovenija

SAPARD	<i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i>
SRRS	Strategija regionalnega razvoja Slovenije
SRS	Strategija razvoja Slovenije
SVLR	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj
SVR	Službo Vlade RS za razvoj
TEN	<i>Transeuropean Network</i> ; Vseevropsko/transevropsko omrežje
UNECE	<i>United Nations Economic Comission for Europe</i> ; Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo
ZJC	Zakon o javnih cestah
ZSRR	Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja

SEZNAM SLIK

Slika 6.1: Javnapolitični proces pri kohezijski politiki EU	24
Slika 7.1: Oblikovanje vsebine operativnih programov	39
Slika 7.2: Organizacija izvajanja kohezijske politike.....	44

SEZNAM PRILOG

Priloga A: Primeri instrumentov, razdeljenih po skupinah	58
Priloga B: Odločevalski postopki v 12 državah EU	59
Priloga C: Razvojne osi: 3., 3a. in 4. razvojna os.....	60
Priloga D: Dodatni avtocestni programi po ReNRP.....	61
Priloga E: Odseki, predvideni za sofinanciranje iz Kohezijskega sklada.....	62
Priloga F: Sredstva sofinanciranja po pogodbah in izkoriščenost kvot po regijah.....	63
Priloga G: Primerjava deleža vlaganj v prometno infrastrukturo in okoljsko infrastrukturo ter indeksa razvojne ogroženosti regij	64
Priloga H: Karta števila in tipa operacij prednostne usmeritve RRP	65
Priloga I: Karta vrednosti sofinanciranja za operacije prednostne usmeritve RRP.....	66
Priloga J: Intervju z go. Stašo Mesec, SVLR, Urad za kohezijsko politiko.....	67

1 UVOD

Prometna politika je zelo pomembna v sodobnem življenju, saj vpliva na življenje vsakega posameznika v (razvitem) svetu. Svet je v sodobnem času postal »manjši«, razdalje se zdijo krajše, za pot od ene točke do druge pa želimo porabiti čim manj časa in denarja. Sodobni način življenja in sodobna ekonomija zahtevajo od prometne politike, da zadosti potrebam po večji mobilnosti ter po večjih zaslužkih ob manjših stroških.

Mobilnost ljudi je pomembna tema tudi v okviru Evropske unije. Prost pretok oseb, blaga in storitev je mogoč le, če lahko ljudje in blago brez omejitev potujejo med državami članicami Evropske unije (Urad Vlade RS za komuniciranje). Evropska unija si prizadeva za trajnostno mobilnost, tj. za razvoj okolju prijaznejšega prometnega sektorja, ter razvoj učinkovitih sistemov za upravljanje prometa. V ospredju so še prizadevanja za doseganje lizbonskih ciljev, med katere sodi tudi močan, konkurenčen, trajnosten in inovativen prometni sistem, ki ustvarja učinkovite prometne tokove in povezave.

Z vstopom v Evropsko unijo je slovenska prometna politika postala del širše, evropske prometne politike. Slovenski prometni sistem je postal del vseevropskega prometnega omrežja, imenovanega TEN (*Transeuropean Network*), s katerim naj bi bile zgrajene manjkajoče prometne povezave ter odpravljena ozka grla v prometni infrastrukturi, prav tako pa tudi zagotovljen trajnostni prometni razvoj (EK). Na področju cestne infrastrukture je Slovenija v okviru omrežja TEN upravičena do sofinanciranja strateških projektov cestne infrastrukture, ki se financirajo iz Kohezijskega sklada. Poleg tega pa Slovenija črpa sredstva tudi iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Prometna politika v okviru Evropske unije torej črpa sredstva za namene kohezije iz evropskih skladov. V smislu financiranja tako kohezijska politika posega na področje prometne politike. Vendar pa je pri tem potrebno poudariti, da gre za dve ločeni politiki. Prometna politika je izrazito sektorska, medtem ko je kohezijska politika medsektorska in tako posega tudi na druga javnopolitična področja. To povezavo lahko vidimo tudi na primeru zamrznitve sredstev iz evropskih skladov, ko je Slovenija uvedla vinjetni sistem cestninjenja za slovenske avtoceste. V primeru uvedba vinjetnega sistema cestninjenja v Sloveniji je šlo za odločitev, ki spada v okvir nacionalne prometne

politike, kot posledica tega pa so bila blokirana sredstva evropskih skladov za projekte prometne infrastrukture v Sloveniji, kar spada pod okrilje evropske prometne politike v povezavi s kohezijsko politiko Evropske unije, ki ureja področje evropskih skladov.

Kohezijska in tudi prometna politika se oblikujeta v okviru določenih načel, izmed katerih je zelo pomembno načelo partnerstva. V skladu s tem naj bi se politike sprejemale ob sodelovanju vseh partnerjev, ki imajo interes glede določene politike oz. jih le-ta (pri)zadeva. Tako naj bi se tudi v postopku oblikovanja in izvajanja evropske politike evropske institucije, torej javnopolitični igralci na nadnacionalni ravni, posvetovale tako z nacionalno kot s subnacionalno ravno oz. igralci.

V pričujočem diplomskem delu bom raziskovala vlogo subnacionalnih igralcev v Sloveniji na področju prometne politike Evropske unije, natančneje na področju projektov cestne infrastrukture. V skladu z načelom partnerstva naj bi subnacionalni igralci imeli pomembno vlogo na sprejemanje in izvajanje prometne politike, saj načelo partnerstva predvideva ne le posvetovalne vloge, temveč tudi aktivno udejstvovanje v javnopolitičnem procesu. Zanimalo me bo, ali je načelo partnerstva pripomoglo k mobilizaciji in aktivni vključenosti subnacionalnih igralcev v prometno politiko, natančneje na njihovo vlogo pri izvajanju projektov cestne infrastrukture, ki se sofinancirajo iz evropskih skladov. Pri tem se bom osredotočila na sprejemanje in izvajanje operativnih programov, natančneje *Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov* in *Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture*, v okviru katerih so zastopani projekti cestne infrastrukture.

2 METODOLOŠKI OKVIR

2.1 RAZISKOVALNI CILJ

V svojem diplomskem delu se ukvarjam z raziskovanjem vloge subnacionalnih igralcev v Sloveniji na področju izvajanja projektov cestne infrastrukture, ki spadajo pod okrilje prometne politike Evropske unije (EU). Cilj pričujočega diplomskega dela je preučiti, kakšno vlogo imajo subnacionalni igralci v Sloveniji pri izvajanju prometne politike Evropske unije, pri čemer se osredotočam na projekte cestne infrastrukture, sofinancirane s sredstvi evropskih skladov. Raziskovala bom torej »akterski« vidik transportne politike. Vlogo subnacionalnih igralcev pri izvajanju prometne politike EU v Sloveniji bom preučevala na primeru dveh operativnih programov, ki urejata področje prometne politike EU, tj. *Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013* ter *Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*.

V diplomskem delu uporabljam tako izraz vpliv kot tudi vloga subnacionalnih igralcev na izvajanje prometne politike EU. Tako v prvem kot v drugem primeru me bo pri mojem raziskovanju zanimala vključenost subnacionalnih igralcev v sprejemanje omenjenih operativnih programov. Pri sprejemanju le-teh naj bi namreč v skladu z načelom partnerstva imeli možnost aktivnega sodelovanja pri, v našem primeru, izvajanju prometne politike EU, natančneje projektov cestne infrastrukture. V skladu s tem bom raziskovala tudi centralizirani implementacijski model, po katerem se izvajajo projekti prometne infrastrukture. Poleg same vključenosti subnacionalnih igralcev bom poskušala ugotoviti tudi, v implementacijo kakšnih projektov glede na velikost so bili vključeni, saj je tudi število in velikost projektov pokazatelj vpliva na določeno politiko.

2.2 RAZISKOVALNA HIPOTEZA

Vloga subnacionalnih igralcev v Sloveniji je na področju projektov cestne infrastrukture, sofinanciranih iz evropskih sredstev, še vedno majhna v primerjavi z vlogo države.

2.3 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Pri izbiri metodologije se opiram na delo Ann Majchrzak *Methods for policy research* (1984), v kateri opredeli metode in tehnike, primerne za policy analizo oz.

analizo javnih politik. Majchrzakova poudarja, da idealna policy analiza obsega številne raznovrstne raziskovalne metode, idealna kombinacija pa naj bi vsebovala tako kvalitativne kot kvantitativne metode, ki naj ne bodo strogo začrtane vnaprej, temveč se lahko skozi proces raziskovanja tudi spreminjajo. Poudarja tudi, da mora biti izbira metodologije osnovana na raziskovalnem vprašanju in ne obratno, ter da naj se, ko je to mogoče, izogiba primarnemu zbiranju podatkov, saj le-to ni stroškovno smotno. Pomembno je, da je raziskovalna metodologija prilagojena družbenopolitičnemu okolju, v katerem poteka policy analiza (Majchrzak 1984, 66–67).

Pri obravnavi raziskovalnega problema bi bilo smiselno uporabiti naslednje metode in tehnike, katere povzemam po Ann Majchrzak (1984):

- *Sekundarna ali meta analiza* pomeni analizo ali ponovno analizo obstoječih virov. Takšna analiza lahko vsebuje različne statistične postopke, ki so primerni za določeno raziskavo. Ti segajo od preprostih razmerij z dvema spremenljivkama do odkrivanja modelov kompleksnih odnosov. Sekundarna analiza je mogoča le, če imamo na voljo pravilne vire podatkov, kar je običajno problem pri družbenih problemih, ki se jih je pričelo preučevati šele pred nedavnim, pri problemih, ki so družbeno nesprejemljivi ali pri problemih, ki so tako kompleksni ali spolitizirani, da je točnost dosegljivih podatkov vprašljiva. V takih primerih je sekundarna analiza mogoča, če se lotimo selektivnega izbora različnih podatkov iz različnih virov (*ibid.*, 60–61). S sekundarno analizo bom interpretirala sekundarne vire. Opravila bom torej analizo razpoložljivih knjig, člankov, poročil in drugih uradnih dokumentov ter gradiv z interneta, ki so povezana s predmetom raziskovanja.
- *Analiza vsebine dokumentov in zakonov*, ki se nanašajo na raziskovalni problem ter sistematična medsebojna primerjava le-teh po kriterijih. Analizirala bom zakone, resolucije, pravilnike, uredbe ipd., ki so povezani evropsko kohezijsko politiko, slovensko regionalno politiko ter transportno politiko EU in Slovenije.
- *Družboslovni intervju* je polstrukturiran intervju z izbranimi posamezniki (*ibid.*, 62). Najprej opravimo selekcijo strokovnjakov, nato pa z izbranimi osebami opravimo intervjuje ter tako dobimo poglede različnih strokovnjakov na določen problem. Opravila bom intervju z go. Stašo Mesec, ki je zaposlena na Službi Vlade

RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, na Uradu za kohezijsko politiko, ki predstavlja organ upravljanja na področju kohezijske politike v Sloveniji. V skladu s tematiko diplomskega dela bi bilo smiselno opraviti tudi intervju s predstavnikom iz Ministrstva za promet, vendar pa to zaradi objektivnih razlogov ni bilo izvedljivo.

3 TEORETSKI OKVIR

3.1 JAVNA POLITIKA

Dye (v Fink Hafner 2002, 12) označuje javno politiko (*public policy*) kot odgovor na naslednja vprašanja: Kaj vlada dela? Zakaj to dela? Kakšno spremembo dosega? Dunn (*ibid.*, 13) pa javno politiko opredeli kot vrsto bolj ali manj povezanih izbir – skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejmejo vladna (*governmental*) telesa in uradniki. Javne politike so politične odločitve oziroma uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta. Monopol nad odločanjem o javnih politikah imajo politični odločevalci, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov za izvajanje javnih politik. O javnih politikah se odločajo politični odločevalci v ustanovah političnega sistema (*ibid.*).

3.2 JAVNOPOLITIČNI IGRALCI

Pri oblikovanju in izvajanju javne politike sodelujejo javnopolitični igralci. Razlikujemo lahko med državnimi in nedržavnimi javnopolitičnimi igralci. Ključni igralci so državni, saj imajo le-ti monopol nad političnim odločanjem (*ibid.*, 16). Kot državne igralce lahko označimo izvršna in zakonodajna telesa, uradnike ter tudi sodno oblast. Druga vrsta javnopolitičnih igralcev pa so nedržavni, tudi nevladni ali civilnodružbeni igralci. Mednje uvrščamo interesne skupine, neparlamentarne politične stranke, informacijski sektor¹ in državljane (*ibid.*).

3.3 JAVNOPOLITIČNI PROCES

Procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike. Za lažje razumevanje znanosti procesov političnega odločanja je v družboslovju razvitih več idealnih modelov, ki poenostavljeno orisujejo določene značilnosti javnopolitičnega procesa (*ibid.*, 17). Za razlago javnopolitičnega procesa bom uporabila procesualni model, ki temelji na razumevanju procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik kot zaporedja časovno ločenih in vsebinsko različnih faz. Pri tem se naslanjam na

¹ Informacijski sektor predstavljajo množični mediji, posamezni uveljavljeni strokovnjaki in raziskovalci, inštituti in univerze (Fink Hafner 2002, 16).

procesualni model, kot ga opredeljuje Fink Hafnerjeva (*ibid.*) in po katerem javnopolitični proces oz. proces oblikovanja in izvajanja javnih politik sestavlja pet faz: identifikacija javnopolitičnih problemov in oblikovanje dnevnega reda, oblikovanje alternativnih rešitev javnopolitičnega problema, uzakonitev izbrane javnopolitične rešitve, izvajanje javne politike ter vrednotenje učinkov javne politike.

1. Identifikacija družbenih oz. javnopolitičnih problemov in oblikovanje dnevnega reda (agenda setting)

Grdešič (1995, 57) opisuje fazo oblikovanja dnevnega reda kot neenoten, kompleksen proces, ki vključuje aktivnosti percepcije in definiranja problema ter njegovega konteksta, mobilizacije in agregacije akterjev ter vsebinske določitve dela oz. dnevnega reda legitimnih odločevalskih institucij. Lajh in Kustec Lipicerjeva (2002, 30) menita, da brez uvrstitve določene tematike na dnevni red legitimnih političnih institucij ne morejo potekati nikakršne dejavnosti in se o tej tematiki ne morejo sprejemati nobene odločitve.

2. Oblikovanje javnopolitičnih alternativnih rešitev javnopolitičnega problema

V tej fazi se oblikujejo možne rešitve identificiranega javnopolitičnega problema, saj imajo različni vpleteni igralci različne poglede na ustrezno rešitev problema (Fink Hafner 2002, 17).

3. Uzakonitev ali legalizacija izbrane javnopolitične rešitve

V fazi uzakonitve pride do izbire določene alternativne rešitve s strani političnih odločevalcev, ki imajo izključno in monopolno pravico odločanja (*ibid.*).

4. Izvajanje oz. implementacija² javne politike

V fazi implementacije pride do izvajanja odločitev, sprejetih v predhodni fazi javnopolitičnega procesa, tj. fazi uzakonitve (Lajh 2006b). Za izvajanje javne politike običajno poskrbi izvršilna veja oblasti, lahko pa jo le-ta prenese na nevladne igralce (Fink Hafner 2002, 17).

² V diplomskem delu se izraza »izvajanje« in »implementacija« uporabljata enoznačno.

5. Vrednotenje oz. evalvacija učinkov javne politike

Z vrednotenjem učinkov javne politike se ugotovijo pričakovani želeni ali pa nepričakovani zaželeni in nezaželeni učinki, ki nadalje tudi odločajo o prihodnosti javne politike (Dye v Kustec Lipicer 2002, 143).

4 PROMETNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Transportna oz. prometna politika Evropske unije temelji na memorandumu o vlogi EU pri gradnji prometne infrastrukture, akcijskem programu na področju prometne infrastrukture (Uredba št. 1738/93, ABI 1993 L 161) ter pogodbi o EU, členu 129.b–d, ki uvaja možnost subvencioniranja trans-evropskih prometnih mrež (DZ RS 2004).

Temelji skupne prometne politike so bili postavljeni z Rimsko pogodbo. Kljub temu pa je prometna politika dejansko prišla na evropsko politično agendo šele z Maastrichtsko pogodbo, ki je vzpostavila politično, institucionalno in finančno podlago za to politiko. Z omenjeno pogodbo se je vzpostavil tudi koncept vseevropskega omrežja – TEN, kar je omogočilo načrtovanje prometne infrastrukture na ravni EU s finančno podporo iz strukturnih skladov (EK 2001, 10).

Leta 2001 je Evropska komisija (EK) izdala Belo knjigo za področje prometne politike *White paper – European transport policy for 2010: time to decide* (EK). V tem dokumentu je izpostavljena potreba po optimizaciji prometnega sistema s ciljem po soočanju z zahtevami povečanja in nenehnega razvoja prometa. Izpostavljena je bila potreba po modernem prometnem sistemu, ki naj bi zadostoval tako ekonomskim kot tudi socialnim in okoljskim zahtevam. Kot glavno načelo Bele knjige je izpostavljeno odpiranje prometnega trga, kar se je že odrazilo v pomorskem, cestnem in zračnem prometu, manj pa v železniškem, prispevalo pa je tudi k znižanju potrošniških cen, večji izbiri in višji kakovosti storitev ter k večji osebni mobilnosti (EK 2001, 10–11). Vendar pa je EK izpostavila, da je bil razvoj na področju prometne politike neenakomeren. Različne oblike transporta so se razvijale v različni meri, predvsem je bil opazen primat cestnega prometa, tako tovornega kot osebnega. Drugi negativni vidik so predstavljali prometni zamaški na glavnih linijah v mestih ter na letališčih. Kot zadnji pa so bili izpostavljeni škodljivi vplivi na okolje in zdravje ter veliko število nesreč v cestnem prometu (*ibid.*, 11). Posledično je EK z Belo knjigo predlagala nekatere ukrepe za izboljšanje omenjenih problemov. Med predlaganimi ukrepi so med drugim: oživitev železniškega prometa, izboljšanje kakovosti cestnega prometa, podpiranje pomorskega in rečnega prometa, uravnavanje zračnega prometa ter upoštevanje okoljskega vidika, podpiranje intermodalnosti (učinkovite uporabe različnih vrst prometa samostojno ali v

kombinaciji), izgradnja vseevropskega prometnega omrežja, izboljšanje cestne varnosti itd. (EK 2001, 15–20).

Leta 2006 je Komisija predstavila vmesni pregled Bele knjige na področju prometne politike iz leta 2001 ter sprejela usmeritve prihodnje prometne politike EU. Glavno sporočilo EK je bilo spodbujanje trajnostne mobilnosti, ki je bistvenega pomena za blaginjo Evrope in prosti pretok državljanov. Komisija pa je obenem poudarila, da je potrebno zmanjšati negativni vpliv mobilnosti v smislu porabe energije in kakovosti okolja. Poleg ukrepov, predvidenih v Beli knjigi iz leta 2001, so bili v vmesnem pregledu za to predvideni dodatni instrumenti: akcijski načrt za logistiko tovarnega prometa, inteligentni prometni sistemi, ki bi omogočili okolju prijaznejšo in učinkovitejšo mobilnost, akcijski načrt za izboljšanje uporabe celinskih vodnih poti ter načrt za okolju prijazno energijo v tovornjakih in avtomobilih (EK 2006).

V letu 2007 je Komisija sprejela vrsto pobud za zagotovitev večje učinkovitosti in trajnosti prevoza blaga v Uniji. Skupni cilj teh pobud je spodbujanje inovativnih tehnologij in postopkov na področju infrastrukture, nadaljnji razvoj prevoznih sredstev, izboljšanje upravljanja prevoza blaga, zagotavljanje lažje vzpostavitev prevoznih verig za blago, poenostavitev upravnih postopkov ter povečanje kakovosti v celotni logistični verigi (EK 2007).

Nov paket Komisije, sprejet leta 2008, se je zavzemal za okolju prijaznejši promet, s katerimi naj bi se povečala trajnost prometnega sektorja. K temu naj bi pripomogle cene v prometnem sektorju, ki bi bolje odražale njegove dejanske stroške za družbo, učinkovitejše in okolju prijaznejše cestninjenje za težka tovarna vozila ter zmanjšanje hrupa, ki ga povzroča železniški tovor (EK 2008).

V letu 2009 je Komisija začela pripravljati nadaljnjo vizijo na področju prometne politike, saj je Bela knjiga iz leta 2001 predevala ukrepe do leta 2010. Poročilo o prometnih scenarijih je pripravljeno za dvajsetletno in za štiridesetletno obdobje (EK). Poglavitni namen prometne politike ostaja trajnostni razvoj (ekonomski, socialni in okoljski) ter fleksibilnost transportnih sistemov, ki bodo ustrezali izzivom v sodobnih negotovih razmerah (EK 2009, 191). Prometna politika naj bi prispevala k gospodarski rasti, povečanju zaposlovanja, k zmanjšanju klimatskih sprememb, lokalnih onesnaževalcev in hrupa, zmanjšanju in izogibanju nesrečam, povečanju dostopnosti do storitev/možnosti, povečanju družbene kohezivnosti ter političnega kapitala s participativnim pristopom k prometnemu načrtovanju, večanju pravic potnikov ter k

postavitvi in vzdrževanju visokih standardov zaposlitvenih pogojev v prometnem sektorju (*ibid.*, 192). Za dosego naštetih ciljev je Komisija predvidela instrumente, ki jih je razdelila v pet sklopov: infrastrukturne, tehnološke, ekonomske, regulativne in participativne instrumente (*ibid.*, 195).³ V nadaljevanju opisujem participativne instrumente, ki omogočajo subnacionalnim igralcem vpliv na prometno politiko.

Instrumenti, namenjeni povečanju participacije, so razdeljeni na dva nivoja odločanja: odločanje na ravni EU in odločanje na nižjih nivojih (državnem, regionalnem ali lokalnem) (*ibid.*, 200). EK meni, da je pri odločanju na ravni EU participacija in posvetovanje pri oblikovanju politik že utečeno in uveljavljeno načelo, vendar je bilo v prenovljeni Lizbonski strategiji iz leta 2005 ugotovljeno, da se evropski državljani premalo zavedajo svoje vloge pri odločanju glede politik EU. V skladu s tem se je oblikovala regulativna politika s poudarkom na širokem posvetovanju in ocenjevanju vpliva različnih predlogov. EK naj bi v skladu s tem pred oblikovanjem politike preučila stanje in trende na določenem področju ter preučila, ali je zakonodaja ustrezna le-tem. Pri oblikovanju politik naj bi se posvetovala z vsemi, ki želijo sodelovati v teh posvetih – s predstavniki regionalnih in lokalnih oblasti, predstavniki trga, nevladnimi organizacijami, organizacijami civilne družbe, akademskimi in tehničnimi strokovnjaki, posamezniki in zainteresiranimi strankami iz tretjih držav. Posvetovanje naj bi potekalo na različne načine: preko posvetovalnih dokumentov (bele in zelene knjige), sporočil, svetovalnih odborov, skupin strokovnjakov, delavnic, forumov, posvetovanj preko svetovnega spleta, ad hoc sestankov in odprtih razprav (*ibid.*, 201).

Na nižjih nivojih odločanja instrumenti participacije niso formalno vključeni v prometno politiko EU. Vendar pa so se za posvetovanje oblikovali neformalni kanali, kot na primer skupine in omrežja, ki se povežejo ob pojavu zanje relevantnega projekta/procesa, delavnice oz. forumi, ki razglabljajo o vizijah ali o konkretnih projektih urbanega načrtovanja, načrtovalske celice (*planning cells*), ki s timskim delom obravnavajo naloge načrtovanja ali razvoja, vključevanje ciljnih skupin v načrtovanje glede določene problematike/tematike, oblike udejstvovanja mladih itd. (*ibid.*, 201–203).⁴

³ Več o instrumentih v Prilogi 1.

⁴ V Prilogi 2 so prikazani odločevalski postopki v 12 državah EU.

5 KOHEZIJSKA POLITIKA EU

Projekti, ki se izvajajo v okviru prometne politike, so sofinancirani s strani evropskih skladov, ki so finančni instrumenti evropske kohezijske politike. Kohezijska politika EU predstavlja skupek razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni, koordiniranih in sofinanciranih s strani EU in namenjenih doseganju razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. Izvaja se na podlagi 158. člena dopolnjene pogodbe o Evropski skupnosti (ES), v katerem je kot temeljni cilj kohezijske politike opredeljeno zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v Skupnosti (Mrak 2004, 29–30).

Kohezijska politika ne pomeni nadomestila za regionalne politike držav članic EU, temveč je njihovo dopolnilo (Lajh 2006a, 233). To je t. i. *načelo dodatnosti*, ki določa, da se morajo projekti financirati tako iz nacionalnih kot iz evropskih virov (MJU). Poleg načela dodatnosti so za kohezijsko politiko pomembna še načela partnerstva, načrtovanja in koncentracije, ki so postala okvir za oblikovanje in izvajanje kohezijske politike (Hix 2005, 289). Bistvo načela *partnerstva* je sodelovanje tako Evropske komisije, vlad držav članic ter regionalnih in lokalnih oblasti, kot tudi nevladnih organizacij, socialnih partnerjev in drugih ustanov pri postopkih oblikovanja in izvajanja strukturne politike (Bauer v Bučar 2007, 34). *Načelo načrtovanja* določa, da se pri oblikovanju skupne politike oz. načina oblikovanja različnih programov v okviru strukturne politike posamezni programi oblikujejo za daljše obdobje, v katerem je potrebno te projekte izpeljati in jih realizirati. *Načelo koncentracije* pa določa, da je pomoč iz strukturnih in kohezijskega sklada koncentrirana oz. določena v ciljih kohezijske politike (Hix 2005, 290).

Leta 2006 so bile sprejete trenutno veljavne Strateške smernice skupnosti za kohezijo. Osnovni cilj kohezijske politike je bil opredeljen kot uspešno pospeševanje realne konvergence s poudarkom na koncentraciji sredstev v najmanj razvite regije in tematski koncentraciji, ki določa, da morajo biti sredstva usmerjena v izpolnjevanje prioritet, ki pospešujejo rast, konkurenčnost in zaposlovanje, kot je tudi poudarjeno v prenovljeni Lizbonski strategiji. S strateškimi smernicami so bile določene tri prioritete, katere bi morale države upoštevati pri pripravi svojih programskih dokumentov:

ustvarjanje ugodnih pogojev za naložbe in delo⁵, izboljšanje znanja in inovativnosti za rast ter ustvarjanje večjega števila delovnih mest in boljših delovnih mest (SVLR).

V sedanjemu programskem obdobju 2007–2013 so kot glavni cilji kohezijske politike izpostavljeni konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter evropsko ozemeljsko sodelovanje (Inforegio Panorama 2008). Za kohezijsko politiko je v tem obdobju namenjenih 35,7 % sredstev celotnega proračuna EU oziroma 347,41 bilijonov evrov (EK). Kohezijska politika se financira iz treh skladov, in sicer iz Kohezijskega sklada (*Cohesion fund*), Evropskega sklada za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund*) in Evropskega socialnega sklada (*European Social Fund*) (EK).⁶

5.1 INSTRUMENTI KOHEZIJSKE POLITIKE EU – EVROPSKI SKLADI

Področje črpanja sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada urejajo kohezijske uredbe (SVLR). O predlogih zakonodajnih aktov Evropske komisije se razpravlja v okviru delovnih skupin Sveta EU.⁷ S predlogi uredb na področju kohezijske politike se ukvarja Delovna skupina za strukturne ukrepe (*Structural Actions Working Party* - SAWP). V delovni skupini usklajeno gradivo se posreduje Odboru stalnih predstavnikov (COREPER). COREPER nato gradivo posreduje na pristojen Svet ministrov. V primeru kohezijske politike je to Svet za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC), ki se ga udeležujejo zunanji in/ali evropski ministri (SVLR).

Glede na obravnavano tematiko, tj. cestno infrastrukturo, v nadaljevanju opisujem dva finančna instrumenta, iz katerih se sofinancirajo projekti na omenjenem področju. Prvi je Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), iz katerega se financirajo:

⁵ V okviru prve smernice je Komisija opredelila tudi cilj razširitve in izboljšanja prometne infrastrukture. Več o tem v Sklepu Sveta o strateških smernicah (Svet EU 2006, 15–16).

⁶ V prejšnjem programskem obdobju je bilo obstoječih pet skladov, poleg že omenjenih še Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) ter Finančni instrument za usmerjanje ribištva (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*), ki pa sta bila z novim programskim obdobjem uvrščena pod razvojne spodbude (EK 2009).

⁷ Predstavniki Slovenije so bili zavezani zagovarjati stališča, pripravljena na nacionalni ravni s strani za določeno področje pristojnega organa, ki pa je zavezan k medresorskemu sodelovanju. V sklopu vlade je bila za vsako področje ustanovljena delovna skupina, v okviru katere so se usklajevala stališča – v primeru kohezijske politike je bila to delovna skupina 6 – Strukturna in regionalna politika (SVLR).

- direktne pomoči za naložbe v podjetja;
- infrastruktura, namenjena raziskavam in razvoju ter telekomunikacijska, okoljska, energetska in prometna infrastruktura;
- finančni instrumenti za spodbujanje regionalnega in lokalnega razvoja ter sodelovanja med mesti in regijami (skladi za kapitalsko tveganje, lokalni razvojni skladi); ter
- ukrepi tehnične pomoči (EK).

Projekti cestne infrastrukture se financirajo tudi iz Kohezijskega sklada (KS), ki je bil ustanovljen leta 1994 z namenom financiranja projektov s področja infrastrukture, prometa in okolja v državah, katerih BDP je znašal manj kot 90 % povprečja Skupnosti (Hix 2005, 290; Mrak in Mrak 2005, 555; Strukturni skladi EU v Sloveniji).⁸

KS je instrument za financiranje individualnih projektov. Dodelitev sredstev temelji na strateških dokumentih za okolje in promet. Uredba Sveta št. 1164/94 o ustanovitvi KS določa merila za izbor projektov. Obvezni pogoji, ki jih morajo predlagani projekti izpolnjevati, so:

- predlogi naložb so lahko le na čezevropskem transportnem omrežju TEN-T oz. pomenijo dokončanje manjkajočih povezav v prednostnih vseevropskih koridorjih;
- infrastrukturni projekti morajo presegati vrednost 10 milijonov evrov;
- projekti morajo biti usklajeni z evropsko prometno politiko;
- predlagani projekti morajo imeti v letih, ko bodo predlagani za sofinanciranje prek KS, vso potrebno dokumentacijo za izvedbo (Strukturni skladi EU v Sloveniji).

⁸ Do sredstev KS so trenutno upravičene Grčija, Portugalska, Španija, Estonija, Latvija, Litva, Poljska, Češka, Slovaška, Madžarska, Slovenija, Malta in Ciper (Strukturni skladi EU v Sloveniji).

6 EVROPSKI JAVNOPOLITIČNI PROCES

6.1 EVROPSKI JAVNOPOLITIČNI PROCES

Evropski proces oblikovanja in izvajanja javnih politik se razlikuje od javnopolitičnega procesa na nacionalni ravni. Od le-tega ga razlikuje mnogonivojski sistem vladavine (Lajh 2005, 206). Börzel (v *ibid.*) meni, da v mnogonivojskem sistemu vladanja obstaja »push-pull« dinamika med različnimi ravni odločanja (evropsko, nacionalno in subnacionalno), ki jo Helen Wallace (v *ibid.*) opiše kot javnopolitično nihalo. Le-to naj bi se gibalo med nadnacionalno, nacionalno in subnacionalno ravno ter privlačilo različne ravni glede na javnopolitično področje in glede na državo, ter v rezultate vnašalo nepredvidljivost (*ibid.*). Tako naj bi bili po mnenju Lajha (*ibid.*, 207) rezultati večine evropskih politik zaradi tako horizontalne kot vertikalne policentrične strukture EU odvisni od kompromisov in sporazumov med številnimi in raznovrstnimi igralci, kar lahko opišemo kot mnogonivojskost.

6.2 EVROPSKI JAVNOPOLITIČNI IGRALCI

Na ravni EU se klasifikacija javnopolitičnih igralcev razlikuje od delitve na nacionalni ravni. Tako se javnopolitične igralce pogosto klasificira glede na raven delovanja. V procesu oblikovanja in izvajanja evropskih javnih politik javnopolitične igralce razdelimo na igralce z nadnacionalne, nacionalne ter subnacionalne (regionalni in lokalni) ravni (*ibid.*, 206). Nادنacionalne igralce predstavljajo javnopolitični igralci na ravni EU – Evropska komisija, Evropski parlament, Svetu EU. Nacionalni igralci so javnopolitični igralci na ravni držav – nacionalne vlade, parlamenti itd. Ko govorimo o subnacionalni ravni oz. subnacionalnih igralcih, pa imamo v mislih lokalno in regionalno raven oz. lokalne in regionalne igralce (*ibid.*, 204).

6.3 JAVNOPOLITIČNI PROCES PRI KOHEZIJSKI POLITIKI EU

V skladu s predmetom mojega raziskovanja, tj. Sodelovanju subnacionalnih igralcev pri oblikovanju operativnih programov, v nadaljevanju podrobneje obravnavam javnopolitični proces pri kohezijski politiki EU (Glej Sliko 6.1), v okviru katerega se oblikujejo tudi operativni programi.

Zapleteni proces oblikovanja in izvajanja kohezijske politike EU je zaznamovan predvsem s prepletanjem faz javnopolitičnega procesa ter z zavestnimi poskusi

vzpostavljanja povezav med vladnimi in civilnodružbenimi javnopolitičnimi igralci z različnih ravni vladavine (Lajh 2006b, 130). Glavno besedo pri tem imajo posamezne države članice in Komisija. Vendar pa imajo zaradi načela partnerstva določen vpliv tudi drugi akterji – Evropski parlament, Svet EU, regionalne in lokalne oblasti ter posamezni akterji (*ibid.*). V procesu oblikovanja in izvajanja kohezijske politike EU lahko ločimo tri med seboj povezane faze: fazo predlaganja, fazo odločanja in fazo izvajanja.

Slika 6.1: Javnopolitični proces pri kohezijski politiki EU



Vir: Povzeto po Mrak in drugi (2004, 76).

V fazi predlaganja ima najpomembnejšo vlogo Komisija, saj ima izključno pristojnost predlagati osnutek nove finančne perspektive. Kohezijska politika se namreč sprejema v »paketu« finančne perspektive, ki določa financiranje vseh evropskih politik. Predlog EK morata sprejeti Svet in Evropski parlament (Bučar 2007, 24–27).

Faza odločanja je zapletena, saj nanjo vplivajo številni akterji, med katerimi stopnja sodelovanja ni na najvišji možni ravni (Staeck v Bučar 2007, 28). V tej fazi sta pomembni dve ravni pogajanj. Prva raven so pogajanja med državami članicami v

okviru Sveta EU, ki potekajo po načelu razdelitve sredstev.⁹ Države morajo izoblikovati skupna stališča, katera potem zastopajo v pogajanjih na drugi ravni med Svetom, Komisijo in EP (Bučar 2007). V fazi odločanja gre torej predvsem za dvonivojsko odločanje (evropska in nacionalna raven) in ne za večnivojsko, v katerem bi tudi drugi akterji igrali pomembno vlogo. Za regije in druge akterje sicer obstajajo načini, kako lahko vplivajo na države članice, Komisijo in EP, vendar ti akterji še vedno ostajajo najmočnejši – tako na formalni kot neformalni ravni (*ibid.*, 32).¹⁰

Faza izvajanja je z Agendo 2000 prešla pod izključno pristojnost držav članic, Komisija pa ima predvsem vlogo nadzorovanja izvajanja in občasnega svetovanja. Glavna ugotovitev raziskave izvajanja evropske kohezijske politike¹¹ je problematičnost časovne dinamike, ki jo povzroča zapletena struktura izvajanja strukturnih skladov. Veliko število akterjev otežuje delo, odnosi med njimi pa so zapleteni (Lang v *ibid.*). Veliko število akterjev v omrežju je torej slaba stran načela partnerstva, katerega dosledno izvajanje zahteva Komisija (*ibid.*, 33).

6.4 NAČELO PARTNERSTVA IN VLOGA SUBNACIONALNIH IGRALCEV

Načelo partnerstva je formalno prišlo v veljavo leta 1988, dopolnjeno pa je bilo v letih 1993 in 1999 (Lajh 2006a, 240; Bauer v Bučar 2007, 34). Je primarno načelo postopka, ki označuje zlasti procese priprav na sprejemanje odločitev (Lajh 2006a, 239). Skladno z zakonodajo EU partnerstvo zajema pripravo, financiranje, izvajanje, spremljanje in vrednotenje pomoči (*ibid.*).

8. člen Uredbe Sveta št. 1260/1999 določa, da se aktivnosti Skupnosti na področju regionalnega razvoja pripravijo ob tesnem posvetovanju med EK in državo članico, skupaj z oblastmi in organi, ki jih določi država članica v okviru nacionalnih pravil in

⁹ Pogajanja o kohezijski politiki v okviru finančne perspektive v Svetu EU so pomembnejša od medinstitucionalnih pogajanj med Svetom, EP in EK. Svet ima namreč realno največjo moč, saj predstavlja države, ki razpolagajo s sredstvi za politiko, obenem pa so vlade držav edini akterji, ki lahko izvajajo kohezijsko politiko (Staeck v Bučar 2007).

¹⁰ Regije in socialni partnerji so na ravni EU sicer vključeni v proces odločanja o kohezijski politiki, vendar pa imata Odbor regij in Ekonomsko-socialni odbor zgolj posvetovalno funkcijo (Bučar 2007, 32). Jeffrey (v *ibid.*) opaža, da so zaradi nezadovoljstva z delovanjem in vplivom Odbora regij mnoge regionalne in lokalne vlade ustanovile svoja združenja z namenom lobiranja v Bruslju.

¹¹ Raziskava je bila izvedena v Nemčiji, Veliki Britaniji, Irski, Španiji, Portugalski in Finski (Bučar 2007).

obstoječe prakse, in sicer z regionalnimi in drugimi oblastmi ter drugimi pristojnimi javnimi oblastmi, z ekonomskimi in socialnimi partnerji ter z vsemi drugimi ustreznimi pristojnimi organi v tem okviru (*ibid.*).¹² Država naj bi pri odločanju o evropskih zadevah v skladu s tem v vse večji meri sodelovala s subnacionalnimi igralci, se z njimi posvetovala in gradila konstruktiven dialog (*ibid.*, 184). Pri določanju najustrežnejših partnerstev na nacionalni, regionalni in lokalni ravni naj bi država članica omogočila široko in uspešno povezovanje vseh ustreznih organov v skladu z nacionalnimi pravili in prakso. Lang (v *ibid.*, 240) poudarja, da načelo partnerstva poleg posvetovalne vloge določa tudi, da morajo biti relevantni subnacionalni partnerji zastopani v nadzornih odborih (*monitoring committees*) ter morajo dati soglasje k sprejetim programskim dokumentom.

Bučarjeva (2007, 34) meni, da je uresničevanje načela partnerstva na ravni EU zaenkrat še pomanjkljivo, saj imata Ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij zgolj posvetovalno vlogo, vendar pa je pri vprašanju regij problem predvsem (ne)organiziranost lokalne samouprave oziroma regij po različnih državah članicah. V prvem obdobju obstoja Odbora regij sta se Svet in EK morala posvetovati z le-tim na področju regionalnih in lokalnih zadev, po sprejetju Amsterdamske pogodbe leta 1997 pa se mora z njim posvetovati tudi EP. Odbor regij je zakonodajno zelo šibek organ tudi po mnenju Lajha (2006a), saj ima zgolj posvetovalni status in nima moči soodločanja. Zaradi nezadovoljstva z delovanjem in vplivom Odbora regij pa so mnoge regionalne in lokalne vlade ustanovile svoja združenja z namenom lobiranja v Bruslju.

Dinan in Camish (2004, 119-140) sta mnenja, da na razporeditev sredstev največ vpliva sama stopnja razvitosti regij. Svet EU z odobritvijo sredstev in z sprejetjem različnih pravnih aktov da zeleno luč Komisiji, da le-ta na podlagi sprejetih programskih dokumentov s strani držav članic določi enotni program in razpoložljiva sredstva prerazporedi po posameznih regijah. Država članica oz. vlada se nato sama odloči, kateri projekti bodo financirani, kako velik delež bo prispevala nacionalna država in koliko finančnih sredstev bo namenjenih iz strukturnih skladov. Na tej točki bi tako težko rekli, kdo ima glavno moč pri določanju skupne politike. Na makro ravni je to gotovo Svet EU, za končne prejemnike pa nacionalna država, ki projekt izbere ter

¹² V 90. letih so uredbe EU zgolj svetovale državam članicam, da so izvajanje programov koordinirale v sodelovanju z regionalnimi in lokalnimi igralci, ki so jih izbrale, z zadnjo reformo kohezijske politike leta 1999 pa je sodelovanje z regionalnimi in lokalnimi igralci postalo obvezno (Lang v Lajh 2004, 240).

njegovo implementacijo tudi nadzira. Na drugi strani imamo Komisijo, ki na podlagi sprejetih programov in različnih razvojnih smernic prerazporeja sredstva. Sama moč je tako razporejena med več nadnacionalnih igralcev in ta prerazdelitev moči se vidi tudi v sami učinkovitosti strukturnih skladov, vedno bolj kakovostnih programih in učinkoviti porabi sredstev, kar lahko pripišemo kot posledico večnivojskega vladanja.

Lajh (2006a, 243) meni, da se vloga, pomen in vpliv subnacionalnih igralcev v evropskem javnopolitičnem procesu znatno razlikujejo v posameznih državah članicah EU, pogosto pa so odvisni tudi od zvrsti javnopolitične tematike. Bourne (v *ibid.*, 239) pojasnjuje, da se je nov pristop partnerstva osredotočil na vzpostavitev decentraliziranih postopkov odločanja, kar je izzvalo vzpostavljene hierarhične odnose med nacionalnimi in subnacionalnimi igralci v državah članicah EU, rezultati pa so bili različni; razmerje med mobilizacijo¹³ subnacionalnih igralcev ter med povečanjem njihove dejanske vloge in moči je bilo namreč različno. Po Lajhovem (2006a, 243) mnenju so nacionalne vlade držav članic EU zelo učinkoviti »vratarji« pri delovanju in uveljavljanju interesov svojih subnacionalnih igralcev, še posebej v bolj centraliziranih državah. Bach (v *ibid.*) pojasnjuje, da vlade namreč lahko uravnavajo obseg svojih subnacionalnih igralcev glede na javnopolitično tematiko in posamezno fazo v evropskem javnopolitičnem procesu.

¹³ Mobilizacijo lahko opišemo kot spodbujanje oziroma povečanje aktivnosti nekih igralcev z namenom uresničevanja njihovih interesov. O interesni agregaciji in mobilizaciji govorimo kot o procesu oblikovanja interesnih koalicij tistih igralcev, ki jih določen problem zadeva ali pa bi z njegovo rešitvijo dosegli določeno korist (Grdešić 1995, 61).

7 PROMETNA POLITIKA V SLOVENIJI

7.1 CESTNA INFRASTRUKTURA V SLOVENIJI

7.1.1 Javne ceste

Javne ceste predstavljajo celotno javno cestno omrežje v Republiki Sloveniji (MP). Javne ceste so po Zakonu o javnih cestah opredeljene kot prometne površine splošnega pomena za cestni promet, ki jih lahko vsak prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo javne ceste in varnost prometa na njih. Javne ceste so javno dobro in so izven pravnega prometa (ZJC 2003, 2. člen).

Delimo jih na državne ceste, ki so v lasti Republike Slovenije in občinske ceste, ki so v lasti občin. Razdelitev je bila narejena po zgledu evropskih držav. Temelji na pomenu javnih cest za povezovanje in odvijanje prometa v določenem prostoru in ne na delitvi cest glede na različne upravljavce in/ali vzdrževalce cest, kot je bilo to nekoč urejeno pri nas. Glede na pomen za promet in povezovalne funkcije v prostoru se državne ceste kategorizirajo na avtoceste, hitre ceste, glavne ceste I. in II. reda ter regionalne ceste I., II. in III. reda, občinske ceste pa na lokalne ceste in javne poti (*ibid.*, 3. člen).

7.1.2 Državne ceste

Državna cesta je kategorizirana javna cesta, namenjena prometnemu povezovanju regij ter pomembnejših naselij v državi in z enakimi v sosednjih državah, prometnemu povezovanju pokrajin znotraj države ter prometnemu povezovanju pomembnejših naselij znotraj pokrajine. Če na taki cestni povezavi ni zgrajena obvozna cesta mimo naselja, je sestavni del državne ceste tudi njen del, ki poteka skozi naselje (*ibid.*, 14. člen).

A) Avtocesta je državna cesta, ki je namenjena daljinskemu prometu motornih vozil in ki je sestavni del avtocestnih povezav s sosednjimi državami; njen sestavni del so tudi posebej zgrajeni priključki nanjo (*ibid.*).

B) Hitra cesta je državna cesta, rezervirana za promet motornih vozil, ki s svojimi prometno-tehničnimi elementi omogoča hitro odvijanje daljinskega prometa med najpomembnejšimi središči regionalnega pomena; navezuje se na avtoceste v državi in na cestni sistem sosednjih držav; njen sestavni del so tudi posebej zgrajeni priključki nanjo (*ibid.*).

C) Glavna cesta I. reda je državna cesta, namenjena prometnemu povezovanju med pomembnejšimi središči regionalnega pomena; navezuje se na ceste enake ali višje kategorije v državi in na cestni sistem sosednjih držav; njen sestavni del so tudi posebni priključki nanjo, če so zgrajeni (*ibid.*).

D) Glavna cesta II. reda je državna cesta, namenjena prometnemu povezovanju med središči regionalnega pomena in navezovanju prometa na državne ceste enake ali višje kategorije; njen sestavni del so tudi posebni priključki nanjo, če so zgrajeni (*ibid.*).

E) Regionalna cesta I. reda je državna cesta, namenjena prometnemu povezovanju pomembnejših središč lokalnih skupnosti in navezovanju prometa na državne ceste enake ali višje kategorije; njen sestavni del so tudi posebni priključki nanjo, če so zgrajeni (*ibid.*).

F) Regionalna cesta II. reda je državna cesta, namenjena prometnemu povezovanju središč lokalnih skupnosti in navezovanju prometa na državne ceste enake ali višje kategorije (*ibid.*).

G) Regionalna cesta III. reda je državna cesta, namenjena prometnemu povezovanju središč lokalnih skupnosti, za državo pomembnih turističnih (turistične ceste) in obmejnih območij ter mejnih prehodov z državnimi cestami enake ali višje kategorije, kadar po predpisanih merilih za kategorizacijo ne doseže višje kategorije (*ibid.*).

7.1.3 Občinske ceste

Občinska cesta je kategorizirana javna cesta, namenjena povezovanju naselij v občini z naselji v sosednjih občinah ali povezuje naselja, dele naselja, naravne ter kulturne znamenitosti, posamezne objekte in podobno v občini (*ibid.*).

A) Lokalna cesta je občinska cesta, ki povezuje naselja v občini z naselji v sosednjih občinah ali naselja in dele naselij v občini med seboj in je pomembna za navezovanje prometa na javne ceste enake ali višje kategorije (*ibid.*).

B) Javna pot je občinska cesta, ki ne izpolnjuje v predpisu iz prve alineje tretjega odstavka 6. člena tega zakona določenih minimalnih elementov za lokalno cesto ali pa je namenjena samo določenim vrstam udeležencev v prometu (krajevne in vaške ceste ali poti, poti za pešce, kolesarje, jezdece, gonjače ipd.) (*ibid.*).

7.1.4 Stanje cestne infrastrukture v Sloveniji

Državno cestno omrežje, tudi avtoceste in hitre ceste, obsega 6.209 km cest, od katerih je 335 km štiripasovnih avtocest ter hitrih cest (5,4 %), 86 km dvopasovnih hitrih cest (1,4 %), 997 km glavnih cest (16,5 %) in 4.716 km regionalnih cest (77,2 %). Poleg tega je v Republiki Sloveniji približno 32.000 km občinskih cest (MOP 2003, 16–17).

Gradnja in vzdrževanje avtocest po Nacionalnem programu izgradnje avtocest je v pristojnosti javnega podjetja Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji (DARS). Ostale državne ceste so v pristojnosti Direkcije RS za ceste. Za občinske ceste pa so odgovorne občine same (*ibid.*).

Število potovanj po cesti nenehno narašča. V letu 2001 smo na celotnem slovenskem državnem cestnem omrežju beležili povprečni letni dnevni promet 4.177 vozil. Večina (90 %) celotnega notranjega prometa v Sloveniji, tako tovornega kot tudi potniškega, poteka po cestah. Rezultati analize stanja cestnega omrežja, prometnih, prometno-varnostnih in okolje-varstvenih razmer so osnova za načrtovanje investicijskih posegov, s katerimi se ohranja cestno omrežje ter izboljšujejo vozniki pogoji, prometna varnost in vplivi na okolje. Po pomembnosti so prav gotovo najpomembnejši ukrepi, ki zagotavljajo varno odvijanje prometa, prevoznost cest in njihovo ohranjanje, za kar pa se je v preteklosti premalo vlagalo (*ibid.*).

Glede cestne infrastrukture Resolucija o prometni politiki iz leta 2006 ugotavlja, da je država na področju razvoja državnih cest v zadnjem desetletju dajala prednost predvsem dograjevanju cest za daljinski promet, tj. avtocest na vseevropskem cestnem omrežju, ter hitrih cest. Preostalo obstoječe omrežje državnih cest, tj. glavne in regionalne ceste, pa se je predvsem vzdrževalo in ohranjalo. Opisani razvoj državne cestne infrastrukture je omogočil pospešen razvoj območij ob avtocestnem križu, medtem ko se navezanost in dostopnost ostalih območij na avtocestni sistem v tem obdobju ni izboljšala. Splošno stanje obstoječega omrežja državnih cest, kategorij glavnih in regionalnih cest, se je v tem obdobju celo poslabšalo. Opisano stanje je omejitveni dejavnik skladnega regionalnega razvoja območij Slovenije, ki ne ležijo ob avtocestnem križu, saj le-ta zaradi slabe dostopnosti in s tem višjih transportnih stroškov postajajo lokacijsko nekonkurenčna. Manjkajo tudi cestne povezave, ki bi razbremenile daljše obvozne poti ali pa izboljšale povezave na južni meji (*ibid.*).

7.2 ZAKONSKA UREDITEV PROMETNE POLITIKE V SLOVENIJI

A) **Resolucija o prometni politiki RS (RePPRS)**, sprejeta leta 2006, opredeljuje izhodišča, cilje, ukrepe za doseganje ciljev in ključne nosilce prometne politike. Glavni cilji prometne politike so doseganje družbenega optimuma v delu, ki se nanaša na prometni sektor, povečanje prometne varnosti in varovanja, učinkovito poraba energije in čisto okolje (DZ RS 2006).

Ukrepi prometne politike na področju cestne infrastrukture, opredeljeni v RePPRS (*ibid.*), obsegajo dograjevanje in vzdrževanje avtocestnega sistema in drugih državnih cest kot razvojnih osi, s katerimi bodo slovenska razvojna središča ustrezno medsebojno povezana in navezana na avtocestni sistem ter v mednarodne prometne tokove, še posebej v vseevropsko omrežje (*ibid.*).

B) **Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS (ReNPJA)** je bila sprejeta leta 2004. V okviru priprave ReNPJA je bilo ugotovljeno, da tekoče prometne obremenitve dokazujejo, da za RS najpomembnejše cestne povezave potekajo v smereh severozahod-jugovzhod in jugozahod-severovzhod, torej v smereh načrtovanega avtocestnega križa. Analiza prepustnosti obstoječih glavnih in regionalnih cest v smereh bodočih avtocest in hitrih cest kaže, da so prometne razmere navkljub že zgrajenim avtocestam in hitrim cestam na nekaterih predelih še vedno slabe.¹⁴ V primeru, da se avtocestno omrežje ne zgradi, bodo prometne razmere zaradi predvidenih obremenitev v planskem obdobju do leta 2013 kritične na celotni dolžini omrežja obstoječih glavnih in regionalnih cest, ki potekajo ob avtocestnem omrežju. V okviru ReNPJA so opredeljeni odseki avtocest ter hitrih in navezovalnih cest¹⁵, ki so sestavni del obeh prostorskih dokumentov dolgoročnega in srednjeročnega plana, ter naj bi se zgradili do konca izvajanja nacionalnega programa (DZ RS 2004).

C) **Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 (ReNRP)** je bila sprejeta leta 2006, dopolnjena pa je bila leta 2008. Dokument zajema ključne razvojno-investicijske projekte, pri uresničitvi katerih bo sodelovala država, in

¹⁴ Razmere so še vedno zelo kritične na 19,3 % dolžine obstoječega cestnega omrežja, ki še ni pokrito z avtocestnim omrežjem, na 14 % dolžine obstoječega cestnega omrežja pa se razmere približujejo kritičnim (ReNPJA 2004).

¹⁵ Pod navezovalne ceste se uvrščajo glavne in regionalne ceste (ReNPJA 2004).

se navezuje tudi na prometno politiko. Resolucija podaja koncentrirano načrtovanje investicij z več sektorskimi učinki in daje posebno težo velikim osrednjim projektom (SVR). V okviru ReNRP so med drugim predvideni tudi izgradnja, posodobitev in obnova državnega cestnega omrežja na prioriteten razvojnih oseh 3., 3a. in 4. razvojne osi (glej Prilogo 3) ter dodatni avtocestni programi (glej Prilogo 4) (DZ RS 2008, 60–62).

D) **Zakon o javnih cestah (ZJC)** je bil sprejet leta 2003. Določa status in kategorizacijo javnih cest, ureja pravila določanja mej javnih cest, določa enotna pravila in strokovne podlage za graditev in vzdrževanje vseh javnih cest, zaradi zagotovitve čimbolj enakih pogojev za kakovosten in varen prevoz vsem uporabnikom cest na celotnem cestnem omrežju v državi, določa obvezno gospodarsko javno službo za zagotavljanje usposobljenosti teh cest za varen in neoviran promet ter ureja upravljanje, graditev, vzdrževanje in varstvo državnih cest in prometa na njih (ZJC 2003, 1. člen).¹⁶

7.3 AKTERJI PROMETNE POLITIKE V SLOVENIJI

A) Ministrstvo, pristojno za področje prometne politike v Sloveniji, je **Ministrstvo za promet (MP)**. Ministrstvo opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, prometa po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, ter naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav. Za izvajanje svojega poslanstva mora ministrstvo zagotavljati usklajeno, zanesljivo in stroškovno učinkovito delovanje celotnega prometnega sistema (MP). Njegova vloga je podrobneje opisana v nadaljevanju v povezavi s sprejemanjem operativnih programov.

B) **Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji (DARS)** je delniška družba, ustanovljena leta 1993, ki organizira in vodi gradnjo in obnove avtocest in izvaja finančni inženiring (kot agent države) ter vzdržuje in upravlja z avtocestami (kot koncesionar). V skladu z Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (ZDARS 2004) DARS opravlja naslednje naloge:

¹⁶ Več o javnih cestah je opisano že v predhodnem poglavju, zato na tem mestu podatkov o le-teh ne navajam ponovno.

- naloge v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor in naloge v zvezi s pridobivanjem zemljišč in drugih nepremičnin za potrebe izgradnje avtocest;
- naloge v zvezi z izgradnjo in obnavljanjem avtocest v skladu z Nacionalnim programom izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji ter opravlja finančni inženiring sredstev, namenjenih za izgradnjo avtocest in odplačilo posojil, najetih za njihovo izgradnjo;
- upravlja in razpolaga s tistimi nepremičninami, ki so bile pridobljene v zvezi z gradnjo avtocest pa niso bile v celoti uporabljene za njihovo izgradnjo ali niso v celoti potrebne za upravljanje in vzdrževanje avtocest v skladu s tem zakonom in predpisi, ki urejajo javne ceste in varnost cestnega prometa. Pri upravljanju in razpolaganju s temi nepremičninami se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja javne finance, pridobljena sredstva pa se uporabijo za izgradnjo in obnavljanje avtocest (*ibid.*, 3. člen).

C) **Direkcija Republike Slovenije za ceste** je organ v sestavi Ministrstva za promet. Opravlja strokovnotehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje in varstvo državnih cest (ZJC 2003, 19. člen). Na osnovi Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture je Direkcija za ceste upravičena do sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj za izvedbo projektov Prednostne usmeritve Cestna infrastruktura v okviru 3. razvojne prioritete Prometna infrastruktura - ESRR.

D) **Gradbeni lobiji** imajo tudi pomemben vpliv na prometno politiko, saj z lobiranjem lahko sooblikujejo prometno politiko.¹⁷

E) Kot nosilce prometne politike resolucija o prometni politiki opredeli poleg parlamenta ter vlade in pristojnih ministrstev tudi lokalne skupnosti ter gospodarske združbe in združenja, znanstvene in raziskovalne institucije. Lokalne skupnosti so zadolžene za občinske oz. mestne transportne infrastrukture. Nedržavni akterji (gospodarske družbe in združenja, znanstvene in raziskovalne institucije ter civilna

¹⁷ V diplomskem delu se z vlogo gradbenih lobijev podrobneje ne ukvarjam, ker to presega raziskovalni okvir pričujočega dela.

družba) pa naj bi imeli po RePPRS možnost konstruktivne aktivne participacije pri uresničevanju prometne politike (MP).

7.4 POVEZOVANJE SLOVENSKE PROMETNE POLITIKE S PROMETNO IN KOHEZIJSKO POLITIKO EU

7.4.1 Vključevanje Slovenije v prometno politiko EU

Slovenija se je po osamosvojitvi leta 1991 začela pospešeno vključevati v evropske integracijske procese, ki na področju kopenskega transporta vključujejo tako usklajen razvoj sistema evropskih cest kot tudi razvoj sistema evropskih prometnih koridorjev¹⁸. Slovenija se je v skupno evropsko prometno politiko vključila s sklenitvijo Transportnega sporazuma leta 1993. V njem je bil dan posebni poudarek izgradnji prometne infrastrukture ter opredelitvi tistih slovenskih avtocest, ki so bile usklajene s transevropsko prometno mrežo:

- avtocesta v smeri jugozahod – severovzhod od Kopra do Šentilja na slovensko-avstrijski meji z odcepi do slovensko-italijanske in slovensko-madžarske meje;
- avtocesta v smeri severozahod – jugovzhod od predora Karavanke na slovensko-avstrijski meji do Obrežja na slovensko – hrvaški meji; ter
- avtocesta v smeri od Maribora do Gruškovja na slovensko-hrvaški meji (DZ RS 2004).

Glavni cilj Slovenije na področju prometne politike oz. cestne infrastrukture je v čim krajšem času dokončati avtocestni križ v smereh obeh pomembnih koridorjev, ki prečita slovensko ozemlje – to sta V. vseevropski koridor v smeri Fernetiči/Koper-Pince in X. vseevropski koridor v smeri Karavanke-Obrežje in Šentilj-Gruškovje. S tem naj bi bil omogočen hitrejši pretok tranzita prek Slovenije v smereh SZ–JV in JZ–SV. Z dograditvijo teh delov avtocestnega omrežja bo (razen odseka med Postojno in Jelšanami) dokončano vseevropsko omrežje, ki poteka po ozemlju Slovenije, istočasno pa bo izpolnjen tudi nacionalni interes (SVLR 2007b, 66).

¹⁸ Evropski prometni koridorji obsegajo t. i. pan-evropske koridorje, ki jih določa in usklajuje UNECE ter trans-evropske koridorje, ki jih določa in usklajuje EU (ReNPJA 2004).

7.4.2 Sofinanciranje projektov s področja prometne politike EU – finančni instrumenti kohezijske politike EU

Kot je bilo že uvodoma pojasnjeno, se projekti s področja prometne politike EU sofinancirajo iz naslova finančnih instrumentov kohezijske politike EU.

V predpristopnem obdobju je bila Slovenija na področju prometa upravičena do finančnih sredstev iz naslednjih dveh programov:

- iz finančnega instrumenta PHARE¹⁹, s katerim so se sofinancirali projekti, ki so zagotavljali strokovno pomoč pri prestrukturiranju gospodarstva in uresničevanju pravnega reda EU ter sofinanciranje naložb, ki se niso sofinancirale s programoma ISPA in SAPARD²⁰; ter
- iz finančnega instrumenta ISPA²¹, ki je sofinanciral naložbe v prometu in okolju. Projekti so z vstopom Slovenije v EU postali Kohezijski projekti (Strmšnik 2003, 195; Strukturni skladi EU v Sloveniji).

Leta 2004 je Slovenija s članstvom v EU postala upravičenka do sredstev evropskih skladov. Projekta s področja cestne infrastrukture, predlagana za sofinanciranje v programskem obdobju 2004-2006, sta bila avtocestna projekta gradnje avtoceste Smednik-Krška vas ter izgradnje avtocestnega odseka Vrba-Peračica (Strukturni skladi EU v Sloveniji).

Za obdobje 2007–2013 so projekti cestne infrastrukture opredeljeni v dveh operativnih programih, in sicer v Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov (OP RR) in Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI). Sredstva za implementacijo teh projektov se črpajo iz ESRR za namene cilja 1 (»konvergenca«) evropske kohezijske politike ter iz Kohezijskega sklada (SVLR). V okviru OP ROPI je predvidena izgradnja petih avtocestnih odsekov,

¹⁹ Program PHARE (*Poland Hungary Aid for the Recontruction of the Economy*) je namenjen krepitvi gospodarske in socialne kohezije ter povečanju upravnih in institucionalnih zmogljivosti (Hughes in drugi 2004, 22).

²⁰ Program SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) je namenjen kmetijstvu in razvoju podeželja (EK 2005, 587).

²¹ Program ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) je namenjen prometu in varstvu okolja. V okviru programa ISPA je bilo proti koncu leta 2003 odobrenih 324 projektov, ki so bili precej enakomerno razdeljeni med prometno in okoljevarstveno področje, pri prometu pa med ceste in železnice (*ibid.*).

v okviru OP RR pa vlaganja v lokalne ceste in cestno prometno infrastrukturo za potrebe lokalnega javnega potniškega prometa ter prometna infrastruktura, ki zagotavlja splošno dostopnost prebivalstva (SVLR 2007a, 96–99).

7.4.3 Pravni akti Slovenije, povezani s kohezijsko politiko EU

Projekti s področja prometne politike EU se torej sofinancirajo iz kohezijskih sredstev, v skladu s tem pa mora Slovenija pripraviti, kot prej omenjeno, določene dokumente, ki urejajo črpanje sredstev.

A) Podlago za omenjene operativne programe predstavlja **Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO)**. NSRO je dokument razvojnega načrtovanja, ki zagotavlja, da je pomoč skladov kohezijske politike usklajena s kohezijsko politiko in določa povezavo med prednostnimi nalogami EU na eni strani ter strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja na drugi strani (Vlada RS 2007a, 3. člen). Izhajati mora iz Strateških smernic Skupnosti za kohezijo (SVLR). V okviru NSRO se pripravi analiza stanja, strategija, opredelijo se osnovni mehanizmi doseganja zastavljenih ciljev, vključno z določitvijo števila operativnih programov in z osnovnimi finančnimi razdelitvami (SVLR).

B) **Operativni program** je izvedbeni programski dokument NSRO, ki podrobneje opredeljuje vsebino razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev za njegovo izvajanje in ga potrdi EK z odločbo (*ibid.*).²²

C) **Državni razvojni program (DRP)** predstavlja izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja RS. Trenutno je aktualni DRP za obdobje 2007–2013. DRP je bil podlaga za pogajanja o vsebini strukturne pomoči EU Sloveniji v obdobju 2007–2013, in tako povezuje tudi vsebine, ki jih je bilo treba predložiti EK kot NSRO²³ (Vlada RS 2008, 3–4). DRP je oblikovala SVLR v sodelovanju z državnimi resorji, razvojnimi agencijami ter zainteresirano javnostjo (*ibid.*, 4). V postopku oblikovanja

²² Več o operativnih programih sledi v nadaljevanju.

²³ DRP je po vključenosti vsebin širši od NSRO, saj vsebuje poleg programov, ki se sofinancirajo iz proračuna EU tudi programe, ki se sofinancirajo iz državnega in občinskih proračunov (Vlada RS 2008, 3).

DRP so potekala tako formalna kot neformalna usklajevanja z EU ter razvojnimi agencijami in nevladnim sektorjem (*ibid.*, 50).²⁴

D) **Regionalni razvojni program (RRP)** je temeljni programski in izvedbeni dokument na regionalni ravni, ki vsebuje razvojne prednosti regije in finančno ovrednotene projekte in programe (ZSRR, 4. člen). Z RRP se uskladijo razvojna predvidevanja ter naloge države in občin na področju gospodarskega, socialnega, prostorskega in okoljskega ter kulturnega razvoja v regiji (*ibid.*, 10. člen). Usmeritve za pripravo RRP pripravi javna agencija za regionalni razvoj, za njegovo pripravo pa so odgovorne občine ene ali več regij. Pri pripravi sodelujejo tudi nosilci javnih in drugih organiziranih interesov na državni in lokalni ravni ter pristojna ministrstva. Vodenje priprave RRP občine poverijo regionalni razvojni agenciji (*ibid.*, 11. člen).

RRP se pripravi za obdobje DRP (Vlada RS 2006a, 3. člen). Sklep o pripravi RRP sprejme regionalni razvojni svet (*ibid.*, 8. člen). Regionalni razvojni svet predloži predlog RRP v sprejem svetu regije skupaj z mnenjem službe, ki v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi predhodno oceni njegovo skladnost z razvojnimi dokumenti na državni ravni. RRP sprejme svet regije (Vlada RS 2006a, 11.–12. člen).

7.4.4 Akterji kohezijske politike EU v Sloveniji

Pri sprejemanju dokumentov, povezanih s kohezijsko politiko, sodelujejo številni akterji, v nadaljevanju pa opisujem tiste, ki so relevantni za mojo analizo.

A) Pri sprejemanju dokumentov kohezijske politike sta udeleženi dve vladni službi, in sicer **Služba Vlade RS za razvoj (SVR)** in **Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (SVLR)**. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja (Vlada RS 2007b) določa centralizirano odgovornost SVR za medsebojno usklajenost dokumentov razvojnega načrtovanja in njihovo skladnost z razvojnimi dokumenti EU ter mednarodnih organizacij. SVLR pa je odgovorna za skladnost med nacionalnimi in regionalnimi dokumenti razvojnega načrtovanja ter za medsebojno usklajenost dokumentov razvojnega načrtovanja na regionalni ravni (DRP 2007, 49).

²⁴ Razprava z civilno družbo je potekala v okviru Sveta za trajnostni razvoj, ki je osrednji posvetovalni organ vlade (Vlada RS 2008, 50).

B) **Javna agencija za regionalni razvoj** posreduje regionalne razvojne spodbude iz državnega proračuna in opravlja svetovalne, pospeševalne in druge razvojne naloge države pri spodbujanju regionalnega razvoja. Pri opravljanju svojih nalog spremlja podatke o regionalnih razvojnih spodbudah ter vrednoti učinke regionalnih razvojnih spodbud in daje mnenja o regionalnih razvojnim programih (ZSRR, 16. člen).

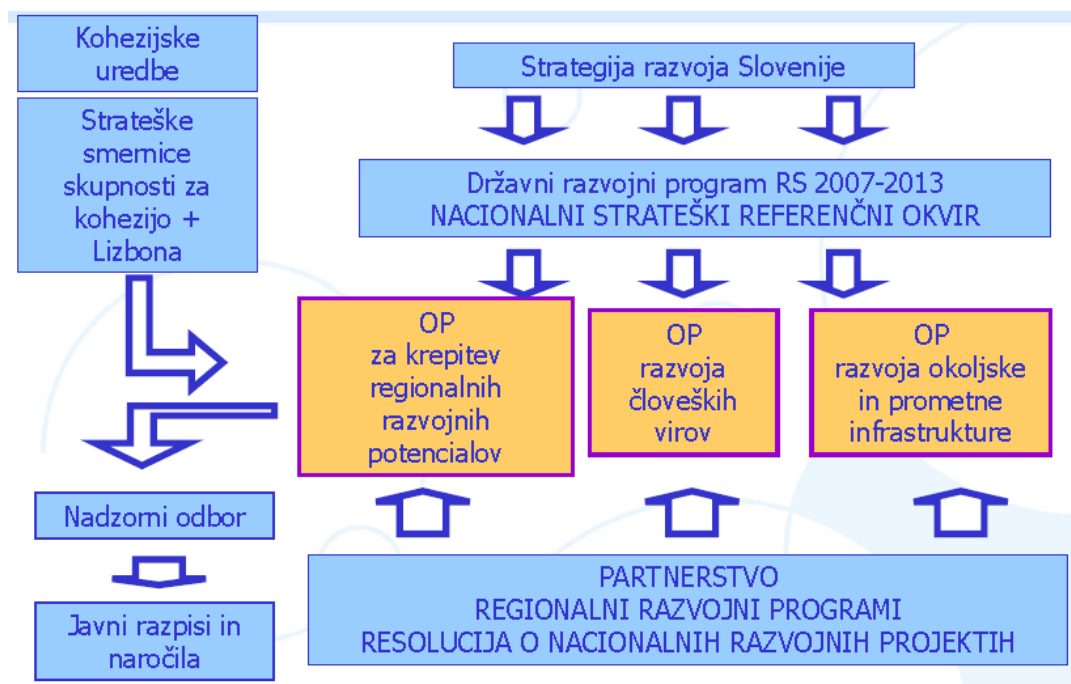
C) **Regionalno razvojno agencijo (RRA)** ustanovijo občine in osebe javnega in zasebnega prava za pripravo RRP, lahko pa opravlja tudi izvajalske naloge s področja regionalne strukturne politike (ZSRR, 17. člen; Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog RRA 2004, 3. člen). RRA so sestavljene iz dveh organov, in sicer iz Regionalnega razvojnega sveta in Sveta regije.

Svet regije predstavlja organ odločanja. Sestavljajo ga župani občin v regiji. Svet sprejema regionalni razvojni program in potrjuje njegov izvedbeni načrt, potrjuje kriterije prioritetnih regionalnih razvojnih projektov, predstavlja regijo in sodeluje z regijami drugih držav (ZSRR, 23. člen).

Regionalni razvojni svet (RRS) pa sestavlja več članov, in sicer predstavniki občin, predstavniki združenj gospodarstva, predstavniki sindikatov, nevladnih organizacij in predstavniki drugih partnerjev na ravni razvojne regije. Člani RRS so tudi po en predstavnik upravljalcev zavarovanih območij narave in po en predstavnik italijanske oz. madžarske narodne skupnosti in romske skupnosti v razvojnih regijah, v katerih živijo te skupnosti (*ibid.*, 25. člen). RRS je sestavljen iz odborov, in sicer odbora za človeške vire, za infrastrukturo, okolje in prostor, za gospodarstvo in za razvoj podeželja (*ibid.*, 27. člen). RRS sprejema sklepe o pripravi RRP, pripravi predlog njegovega izvedbenega načrta ter spremlja in vrednoti RRP (*ibid.*, 24. člen).

7.5 OBLIKOVANJE OPERATIVNIH PROGRAMOV

Slika 7.1: Oblikovanje vsebine operativnih programov



Vir: SLVR (2009).

Na Sliki 7.1 je prikazano, kako poteka oblikovanje vsebine operativnih programov v Sloveniji. Z evropske ravni so na vsebino operativnih programov vplivale Kohezijske uredbe, ki urejajo področje črpanja sredstev iz evropskih skladov, strateške smernice skupnosti za kohezijo, ki določajo cilje in usmeritve evropske kohezijske politike od leta 2006 naprej, in določila Lizbonske strategije, ki predstavlja razvojni načrt EU do leta 2010. V naslednjih poglavjih se osredotočam na sprejemanje dveh operativnih programov, ki sta povezana s prometno infrastrukturo, tj. OP ROPI in OP RR.

Na vsebino OP RR in OP ROPI je na državni ravni neposredno vplival NSRO, saj le-ta, kot že omenjeno, predstavlja podlago za pripravo operativnih programov. Prav tako pa na oblikovanje operativnih programov vplivajo partnerstvo med državnimi in nedržavnimi igralci, ki jih tematike, obravnavane z različnimi operativnimi programi, (pri)zadevajo, vsebina regionalnih razvojnih programov, ter Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, ki zajema ključne razvojno-investicijske projekte v državi.

7.5.1 OP ROPI

OP ROPI vsebuje za področje prometa nabor konkretnih projektov, in sicer v obliki prioriternih projektov in rezervnih projektov po posameznih področjih. Nabor projektov je pripravilo Ministrstvo za promet na podlagi Resolucije o prometni politiki, sektorskih programov, Strategije razvoja Slovenije in NSRO. Vse aktivnosti v primeru MP se izvajajo kot operacije – torej projekti ali skupina projektov, ki jih neposredno potrdi organ upravljanja, tj. SVLR, ali EK. OP ROPI vsebuje tri razvojne prioritete, projekti cestne infrastrukture pa se uvrščajo v drugo in tretjo razvojno prioriteto²⁵ (MP).

Kot rečeno, se projekti, vsebovani v OP ROPI, pripravljajo na podlagi RePPRS. Kot nosilce prometne politike resolucija opredeli poleg parlamenta ter vlade in pristojnih ministrstev tudi lokalne skupnosti ter gospodarske združbe in združenja, znanstvene in raziskovalne institucije. Lokalne skupnosti so zadolžene za občinske oz. mestne transportne infrastrukture. Nedržavni akterji (gospodarske družbe in združenja, znanstvene in raziskovalne institucije ter civilna družba) pa naj bi imeli po RePPRS možnost konstruktivne aktivne participacije pri uresničevanju prometne politike (DZ RS 2006).

V OP ROPI so predvideni strateški projekti cestne infrastrukture. Projekti državnega pomena so po svoji naravi določeni od zgoraj navzdol in vsebujejo ključne, nosilne razvojne projekte (SVLR 2007a). Predlagani projekti predvidevajo izgradnjo petih avtocestnih odsekov v skupni dolžini okoli 65 kilometrov in v skupni vrednosti 843 milijona evrov. Predvideni projekti so sestavni del omrežja TEN in temeljijo na mednarodnih obveznostih RS do EU. Strateška usmeritev je dana v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, operativni cilji pa v ReNPIA. Z dograditvijo teh delov avtocestnega omrežja bo (razen odseka med Postojno in Jelšanami) dokončano transevropsko omrežje, ki poteka po ozemlju RS, istočasno pa bo izpolnjen tudi nacionalni interes (SVLR 2007b, 66).

²⁵ V drugo razvojno prioriteto spadajo cestna in pomorska infrastruktura (namenjenih 241,4 milijonov evrov iz KS), v tretjo razvojno prioriteto pa prometna infrastruktura (namenjenih 224 milijonov evrov iz ESRR) (MP).

7.5.2 OP RR

OP RR je pripravila SVLR. V OP RR je poudarjeno, da je bila v postopku priprave OP RR s strani SVLR namenjena velika pozornost vzpostavitvi spektra mrež za oblikovanje tesnega sodelovanja med partnerji – državo in EK na eni strani ter ostalimi organi in telesi²⁶ na drugi strani. Izvajanje načela partnerstva vsebuje tako informiranje partnerjev kot tudi komuniciranje s partnerji. SVLR naj bi delovala po načelu partnerstva tako pred kot po objavi osnutka OP RR (SVLR 2007a, 6).

V OP RR je navedeno, da je komunikacija s subnacionalnimi igralci s strani SVLR obsegala številne aktivnosti. Pred objavo osnutka so bile opravljene javne predstavitve, seje za trajnostni razvoj, posveti s predstavniki nevladnih organizacij, gospodarstva in raziskovalne sfere ter delavnice s predstavniki lokalnih in regionalnih oblasti.²⁷ Po objavi osnutka je bil ponovno opravljen posvet v okviru Sveta za trajnostni razvoj²⁸, v okviru širšega pristopa je prišlo do izmenjave mnenj in predlogov med predstavniki nevladnih organizacij in SVLR, potekale so razprave ter posveti s predstavniki lokalne in regionalne ravni (z RRA in občinami), na katerih se je razpravljalo predvsem o razvojni prioriteti Razvoj regij. Srečanja, ki so potekala v zaključni fazi priprave OP RR in ostalih programskih dokumentov, pa so v večini prinašala povsem konkretna vsebine bodočega izvajanja OP RR (*ibid.*, 8–9).

V OP RR je poudarjeno, da je za zagotovitev strateško premišljenega izbora projektov ključnega pomena, da regije pripravijo regionalne razvojne programe (RRP), ki temeljijo na analizi razvojnih potencialov in priložnosti v posameznih regijah, tako da bo z določitvijo regionalno specifičnih prioritet in aktivnosti zagotovljen konsistenten in celovit razvojni pristop na regionalni ravni (*ibid.*, 93).

Cilji in razvojne usmeritve OP RR so skladne s ključnimi razvojnimi dokumenti Slovenije. Njene usmeritve podpirajo izvajanje Strategija razvoja Slovenije in Programa

²⁶ To so: pristojna regionalna, lokalna in druga javna telesa, gospodarski in socialni partnerji ter drugi ustrezni organi, ki predstavljajo civilno družbo, okoljski partnerji, nevladne organizacije in telesa, odgovorna za spodbujanje enakosti med moškimi iz ženskami itd. (SVLR 2007a).

²⁷ V takšnih primerih je bila največkrat preverjana skladnost morebitnih vsebin OP RR in RRP ter morebitna vključenost lokalnih razvojnih potreb v tem okviru. Skupna ugotovitev omenjenih srečanj je bila, da je za tovrstne razvojne potrebne oblikovana posebna razvojna prioriteta v OP RR (razvoj regij), ki najbolje odraža regionalne in lokalne razvojne potrebe (*ibid.*, 8).

²⁸ Svet za trajnostni razvoj je osrednji posvetovalni organa vlade, namenjen dialogu s civilno družbo in socialnimi partnerji o vseh temeljnih vprašanjih trajnostnega razvoja (*ibid.*).

reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji, temelj strategije pa predstavlja DRP, ki služi tudi kot strokovna podlaga za pripravo NSRO. Ker je ReNRP eno ključnih izhodišč DRP, je strategija operativnega programa skladna tudi z omenjeno resolucijo. Prav tako je zagotovljena skladnost OP s Strategijo prostorskega razvoja Slovenije. Pri določanju strategije operativnega programa so bile v celoti upoštevane tudi usmerite na ravni EU, saj je OP skladen s Strateškimi smernicami Skupnosti za kohezijo za obdobje 2007–2013 (*ibid.*, 59).

OP RR vsebuje naslednje razvojne prioritete:

- konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost,
- gospodarsko-razvojna infrastruktura,
- povezanost naravnih in kulturnih potencialov,
- razvoj regij in
- tehnična pomoč (SVLR 2007a).

Za mojo analizo je relevantna četrta razvojna prioriteta, tj. Razvoj regij. Le-ta zagotavlja komplementarne infrastrukturne pogoje, ki temeljijo na iniciativi od spodaj navzgor ter zagotavljajo razvoj in delovanje regij kot učinkovitih, funkcionalnih celot. Omenjena razvojna prioriteta je usmerjena na projekte, ki so po svojem značaju regionalnega pomena. S koncentracijo aktivnosti na ključnih regionalnih projektih, vendar decentraliziranih v prostoru, naj bi se doseglo razvojno mobilizacijo v regijah in posledično v državi kot celoti (*ibid.*, 93).

Razvojna prioriteta Razvoj regij vsebuje dve prednostni usmeritvi. Prednostna usmeritev »Regionalni razvojni programi« vključuje in povezuje ukrepe, določene v RRP, ki so v pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti oz. za katere je smiselno, da se izvajajo »po meri« lokalnega okolja. V OP RR je določeno, da se mora prometna infrastruktura zagotavljati strateško premišljeno in celovito, in sicer na način, ki minimizira negativne okoljske vplive. Na področju prometne infrastrukture so upravičena vlaganja v lokalne ceste, cestno prometno infrastrukturo ter pristanišča za potrebe lokalnega javnega potniškega prometa (*ibid.*, 96). V okviru druge prednostne usmeritve »Razvoj obmejnih območij s Hrvaško« pa se financira prometna infrastruktura, ki zagotavlja splošno dostopnost prebivalstva (*ibid.*, 99).

V okviru obeh prednostnih usmeritev je bila na osnovi šestih javnih razpisov v veljavnih pogodbah o sofinanciranju vezana približno polovica vseh razpoložljivih sredstev za obdobje 2007–2013 (*ibid.*, 35). V okviru prve prednostne usmeritve – RRP, je bilo skupno prijavljenih 153 projektov cestne infrastrukture v vrednosti 98 milijonov evrov. Najmanjša vrednost prijavljenega projekta je morala biti 600 tisoč evrov. V okviru druge prednostne usmeritve pa je bilo prijavljenih 36 projektov cestne infrastrukture v skupni vrednosti 12 milijonov evrov. Vrednost projekta je morala znašati najmanj 200 tisoč evrov. Skupno je bilo torej v okviru četrte razvojen prioritete prijavljenih 189 projektov v skupni vrednosti 110 milijonov evrov, pri čemer je potrebno upoštevati dejstvo, da je bila za dosedanjih skupno šest razpisov sproščena polovica sredstev. Teoretično bi torej lahko rekli, da bo ob koncu programskega obdobja skupno število projektov cestne infrastrukture približno 380 v vrednosti približno 220 milijonov evrov, gre pa seveda za predvidevanje.

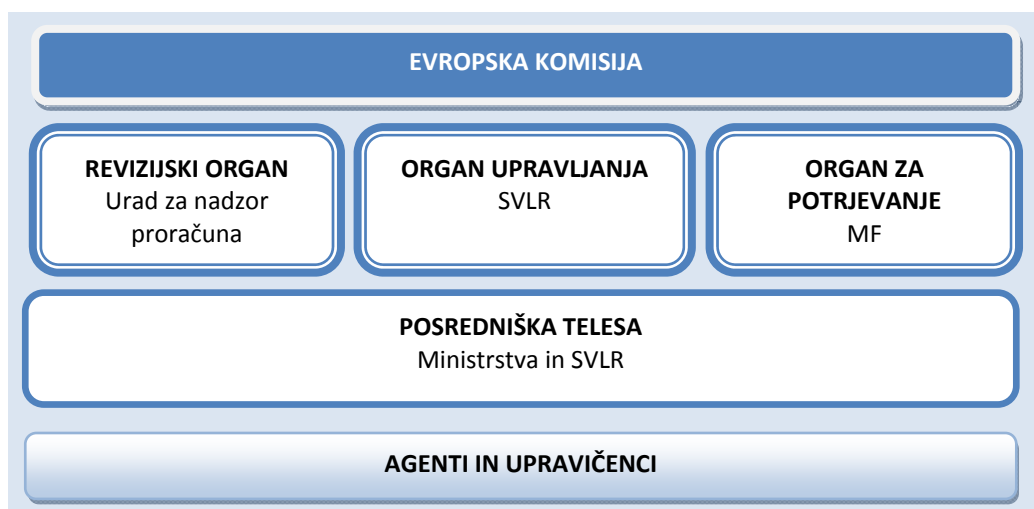
7.6 IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE EVROPSKE UNIJE V SLOVENIJI – CENTRALIZIRAN IMPLEMENTACIJSKI MODEL

Sistem izvajanja evropskih skladov v Sloveniji je že od vsega začetka bolj ali manj centraliziran. Na podlagi izkušenj, pridobljenih med izvajanjem predpristopnih instrumentov²⁹, se je Slovenija v programskem obdobju 2004–2006 odločila ohraniti centralizirano institucionalno ureditev upravljanja in nadzora kohezijske politike, in sicer en organ upravljanja (SVLR), en plačilni organ (Ministrstvo za finance – MF) in neodvisen finančni nadzorni organ (Urad za nadzor proračuna), medtem ko so za izvajanje instrumentov odgovorna posamezna ministrstva (Glej Sliko 7.2).

V novi finančni perspektivi 2007–2013 so v upravljanje, nadzor in izvajanje kohezijske politike vključene institucije, prikazane v spodnji shemi (SVLR).

²⁹ Instrument je način izbora operacij in je lahko javni razpis za izbor operacij ali neposredna potrditev operacij (Vlada RS 2007, 3. člen).

Slika 7.2: Organizacija izvajanja kohezijske politike



Vir: SVLR.

Izvajanje kohezijske politike v Sloveniji se začne tako, da posredniško telo, tj. posamezna ministrstva ali SVLR, pripravi osnutek javnega razpisa in pred objavo javnega razpisa pridobi potrditev organa upravljanja. Komisija za odpiranje in ocenitev vlog pripravi predlog liste operacij ali upravičencev in ga posreduje predstojniku posredniškega telesa oz. agenta. Na podlagi tega predloga predstojnik posredniškega telesa ali agenta izda odločitev o izboru operacij ali upravičencev, neposredni proračunski uporabnik pa pripravi predlog za vključitev projektov v načrt razvojnih programov, ki izhajajo iz evidenčnih projektov, in ga posreduje MF ter o tem obvesti organ upravljanja. Posredniško telo oz. agent mora upravičencu posredovati odločitev o izboru in ga hkrati pozvati k podpisu pogodbe. Upravičenec je nato odgovoren za izvedbo operacije (Vlada RS 2007a, 14. člen).

7.6.1 Analiza izvajanja projektov cestne infrastrukture v Sloveniji

V nadaljevanju sledi podrobnejša analiza sprejemanja projektov cestne infrastrukture v okviru prve prednostne usmeritve znotraj prioritete Razvoj regij, tj. Regionalni razvojni programi, saj so se ti projekti sprejemali na regionalni ravni, medtem ko so se projekti v okviru druge prednostne usmeritve sprejemali na SVLR (SVLR 2007c).

V okviru razvojne prioritete Regionalni razvojni programi so bili sofinancirani projekti cestne infrastrukture³⁰, poleg teh pa še projekti okoljske, ekonomske in socialnovarstvene infrastrukture ter projekti s področja spodbujanja razvoja turizma ter razvoja urbanih območij in naselij. Za prijavo projektov so bili izvedeni štiri javni razpisi.³¹ Na javne razpise so se lahko prijavile lokalne skupnosti, torej občine, prijavljene projekte pa so potrjevali sveti regij. Pogoji za prijavo projekta prometne infrastrukture na razpis je bil, da mora biti v investicijski dokumentaciji jasno in nedvoumno izkazano, da je investicija potrebna zaradi izboljšanja dostopnosti bodisi do gospodarskega bodisi do turističnega objekta, ki se javno trži (SVLR 2008). Sofinanciranje operacij iz ESSR je mogoče do največ 85 % upravičenih stroškov, razliko v višini najmanj 15 % upravičenih stroškov pa zagotavljajo občine (SVLR 2009).

V okviru prednostne usmeritve RRP je bilo v štirih razpisih potrjenih 440 operacij, kasneje pa je od pogodb o sofinanciranju odstopilo 17 upravičencev. Zaključenih je bilo 46 operacij, 377 pa se jih še izvaja. Največji delež od skupaj 294 milijonov evrov je bil do sedaj dodeljen za operacije prometne in okoljske infrastrukture, in sicer okoli 65 % (SVLR 2009, 14).³² V okviru prometne infrastrukture je bil večinski delež sredstev namenjen obnovi lokalnih cest, projekti cestne infrastrukture pa so se izvajali tudi v okviru operacij okoljske infrastrukture, in sicer kot dovozne ceste v okviru okoljskih projektov (SVLR 2009, 5–6, Mesec 2009). Skupno je bilo prijavljenih 153 projektov cestne infrastrukture v vrednosti 98 milijonov evrov. Predvidena je bila obnova 477 km cest ter izgradnja 306 km novih cest (SVLR 2009, 31).

Primerjava povprečnih zneskov odobrenih sredstev na operacijo po regijah kaže precejšnje razlike.³³ Število operacij v posamezni regiji je predvsem odvisno od višine

³⁰ Investicije v prometno infrastrukturo obsegajo investicije v kategorizirane lokalne ceste s pripadajočo prometno infrastrukturo in investicije v posamezno lokalno prometno infrastrukturo (npr. mostovi, nadvozi, podvozi) (Četrta JR za prednostno usmeritev RRP 2008).

³¹ Osnovni pogoji upravičencev, višine sofinanciranja upravičenih stroškov, velikosti operacij in minimalne zahtevane pripravljenosti investicijske dokumentacije se niso spreminjali, prav tako ne način izbire operacij (odločitev sveta regije) (SVLR).

³² Podrobnejši pregled sredstev sofinanciranja po pogodbah in izkoriščenost kvot po regijah je prikazan v Prilogi 6 in Prilogi 7.

³³ Podrobnejši pregled števila in vrednosti projektov po regijah je prikazan v Prilogi 8 in Prilogi 9.

razpoložljive kvote in od tega, kakšne projekte so v izvedbenih načrtih RRP potrdili sveti regij. Regije, ki so bile po indeksu razvojne ogroženosti med manj razvitimi, so največji delež sredstev namenile za obnovo in izgradnjo lokalnih cest. Razvidno je tudi, da so regije v SV delu Slovenije več investirale v obnovo in gradnjo lokalnih cest kot pa v preostalem delu Slovenije (SVLR 2009).

Mesec (2009) poudarja, da je šlo, kar se tiče cestne infrastrukture, v okviru razvojne prioritete Razvoj regij za majhne projekte, v glavnem za obnove cest. »Kazalniki so od nekaj 100 metrov do nekaj kilometrov, nekaj pa je tudi novih cest. Imamo tudi kazalnik, koliko kilometrov cest bomo imeli obnovljenih. Obnovljenih naj bi bilo 179 km, kar je ogromno (*ibid.*).«

Na osnovi primerjave načrtovanih vrednosti in sklenjenih pogodb o sofinanciranju je razvidno, da je bilo v primerjavi z načrtovanimi kar 2,4-krat več kohezijskih sredstev namenjenih predvsem za obnovo lokalnih cest. »Projekti cestne infrastrukture prevladujejo, ker so to dokaj enostavni projekti (*ibid.*).« Mnenje neodvisne agencije, ki je opravljala vrednotenje četrte razvojne prioritete, je, da tovrstne investicije nimajo vidnejših neposrednih gospodarskih učinkov, vendar pa so ustrezne, če potrebe po določeni prometni infrastrukturi izvirajo iz specifičnih zahtev gospodarstva (posameznih podjetij ali turističnih objektov), saj regije z njimi zagotavljajo turistično in poslovno prijazno okolje ter podjetja spodbujajo k delovanju v njihovem okolju. Čeprav je bila osnovna ideja zlasti v okviru prednostne usmeritve RRP zasnovana na tak način, se v nekaterih operacijah prometne infrastrukture ni realizirala (SVLR).

Izbor in potrjevanje operacij je temeljil na vnaprejšnji določitvi kvot razpoložljivih sredstev po regijah za obdobje 2007–2013.³⁴ Na osnovi teh kvot so izvedbene načrte RRP sprejemali sveti regij. Prevladujoči način izbora operacij v regijah je bil narejen na osnovi nadaljnje razdelitve regionalne kvote po posameznih občinah, ki so v okviru teh sredstev predlagale svoje prioritete projekte v potrjevanje na svetu regije (SVLR 2009, 11), ki je po mnenju neodvisne agencije, ki je izvajala vrednotenje, politično telo, saj ga sestavljajo izključno župani (SVLR 2009). Prav tako je po mnenju agencije problematična tudi delitev razpoložljivih zneskov po sicer skupno dogovorjenih merilih po občinah. To namreč pomeni, da upravičenci prijavijo operacije in zaprosijo za nižje zneske sofinanciranja od tistih, ki bi jim sicer lahko pripadali, ker

³⁴ Kot je bilo navedeno v razpisni dokumentaciji, so bile kvote izračunane v skladu z določili 11. člena ZSRR in Sklepa o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2007–2013.

razpoložljive občinske kvote ne zadoščajo in morajo zato povečati lastni delež sofinanciranja. Predpisana minimalna vrednost investicijskih operacij v višini 600 tisoč evrov se zdi z vidika manjših občin relativno visoka, z vidika podpore projektom regionalnega pomena, pri katerih sodeluje več upravičencev, pa je ustrezna.

Neodvisna agencija meni, da so regionalne razvojne agencije premalo vključene v pripravo projektov regijskega pomena, prav tako pa občine večinoma nimajo dovolj finančnih in kadrovskih zmožnosti, da bi pripravile projekte na zalogo, s katero bi lahko ustrezno reagirale na javne razpise, za katere je rok za oddajo vlog relativno kratek. Osnovni upravičeni nameni financiranja so sicer opredeljeni v operativnem programu, vendar pa se upravičenci pogosto o tem, s katerimi projekti kandidirati, odločajo šele ob objavi razpisov, ko so na voljo podrobnejši podatki (*ibid.*, 35).

Mesec (2009) pojasnjuje, da so bili »p/rej /.../ projekti financirani z naslova direktnih regionalnih spodbud in svet regij je imel drugačno sestavo /.../. Projekti so bili bolj strateški in so morali biti regionalnega značaja.« Sedaj »p/rojekti med sabo niso povezani. Javna infrastruktura ne podpira gospodarstva (*ibid.*).« »Vlada /.../ želi, da bi bili projekti bolj regionalni (*ibid.*).« Kot ugotavlja neodvisna agencija pri vrednotenju, pa povezovanje občin pri izvedbi operacij ni pogosta praksa (SVLR 2009). »Tovrstne investicije /.../ nimajo neposrednega učinka na izpolnjevanje Lizbonske strategije, saj ne dvigujejo BDP-ja, ne generirajo dodatnih zaposlitev (*ibid.*).«

8 SKLEP

Evropska prometna politika se sprejema v javnopolitičnem procesu, v katerem so vključeni nadnacionalna, nacionalna in subnacionalna raven. V skladu z načelom partnerstva naj bi te ravni aktivno sodelovale pri sprejemanju skupne evropske prometne politike. Tako naj tudi subnacionalni igralci, torej regionalne in lokalne oblasti imele vpliv na sprejemanje in izvajanje javne politike na področju prometa. Ob tem pa se pojavi vprašanje, koliko se načelo partnerstva dejansko uporablja v praksi in kakšno vlogo imajo lokalni in regionalni igralci v evropskih državah pri sooblikovanju prometne politike EU.

Pri svojem raziskovanju sem se osredotočila na izvajanje prometne politike EU v Sloveniji na področju cestne infrastrukture, in sicer sem si zastavila vprašanje, kakšna je vloga subnacionalnih igralcev v Sloveniji pri izvajanju politike na področju cestne infrastrukture v primerjavi z vlogo države. V Sloveniji se projekti cestne infrastrukture sofinancirajo iz sredstev dveh evropskih skladov, tj. ESRR in KS, vsebovani pa so v dveh izvedbenih dokumentih evropske kohezijske politike, v OP ROPI in OP RR. V skladu s tem sem se pri analizi osredotočila na sprejemanje in izvajanje prometne politike na primeru omenjenih dveh operativnih programov.

OP ROPI je pripravilo Ministrstvo za promet, in sicer na podlagi Strategije razvoja Slovenije, NSRO in Resolucija o prometni politiki RS. Kot nosilce prometne politike RePPRS opredeli poleg državnih igralcev tudi lokalne skupnosti ter nedržavne igralce. Lokalne skupnosti so zadolžene za občinske oz. mestne transportne infrastrukture. Nedržavni akterji pa naj bi imeli po RePPRS možnost konstruktivne aktivne participacije pri uresničevanju prometne politike. Vpliv lokalnih skupnosti (občin) na odločitve glede projektov cestne infrastrukture je torej omejen na občinske ceste, nedržavni akterji pa naj bi imeli možnost sodelovanja pri sprejemanju RePPRS. Vendar pa mora resolucija slediti jasno definirani skupni prevozni politiki s strani EU (Zupančič 2006). Vloga subnacionalnih igralcev pri sprejemanju te resolucije je torej bolj retorično vprašanje.

Projekti cestne infrastrukture, predvideni za izgradnjo v okviru OP ROPI so veliki, strateški projekti, ki se sofinancirajo iz Kohezijskega sklada. Gre za pet avtocestnih odsekov, ki so sestavni del omrežja TEN, tj. vseevropskega prometnega omrežja, katerih skupna vrednost znaša 843 milijonov evrov. Izgradnja teh delov

avtocest po ozemlju Slovenije temelji na mednarodnih obveznostih Slovenije do EU, saj bo z graditvijo teh odsekov dokončano vseevropsko omrežje po Sloveniji, hkrati pa gre tudi za projekte nacionalnega interesa, kar je navedeno tudi v samem operativnem programu. Projekti so torej določeni od zgoraj navzdol in na izvajanje prometne politike na tem področju subnacionalni igralci nimajo vpliva.

Glede na način sprejemanja OP ROPI ter projekte, ki jih le-ta vsebuje, lahko zaključimo, da na odločitev o projektih vplivata država in EU. Subnacionalni igralci sicer lahko vplivajo na oblikovanje Resolucije o prometni politiki, vendar je moč njihovega vpliva vprašljiva. Vloga subnacionalnih igralcev je torej pri oblikovanju OP ROPI zanemarljiva, saj gre za velike, strateške projekte, ki spadajo v okvir vseevropskega omrežja, katerega koridorji so načrtani s strani EU.

Drugi operativni program, ki vsebuje projekte cestne infrastrukture, OP RR, je pripravila SVLR, ki je pri pripravi dokumenta sodelovala z nedržavnimi igralci, saj so bili v ta namen organizirani različni seje, posveti, razprave in predstavitve. Za OP RR je bilo namenjenih največ sredstev iz evropskih skladov za obdobje 2007–2013, in sicer 42 % od skupno 4,1 milijarde evrov sredstev evropske kohezijske politike. V okviru OP RR je bilo največ sredstev (skoraj 55 %) namenjenih ravno četrti razvojni prioriteti Razvoj regij, v okvir katere spadajo tudi projekti cestne infrastrukture. Glede na to bi torej lahko rekli, da so imeli subnacionalni igralci vpliv na sprejemanje odločitev glede izvajanja projektov prometne politike, natančneje cestne infrastrukture.

V okviru OP RR se sofinancirajo »manjši« projekti – projekti manjših vrednosti. V okviru prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi je minimalni znesek za prijavo projekta znašal 600 tisoč evrov, v primeru druge prednostne usmeritve razvoja obmejnih območij z Hrvaško pa 200 tisoč evrov. Ti zneski nakazujejo na majhne projekte, s katerimi se gradi ali obnavlja krajše cestne odseke. Do sedaj je bilo prijavljenih 189 projektov cestne infrastrukture v skupni vrednosti 110 milijonov evrov. Glede na to, da je bilo za prvih šest razpisov sproščenih 50 % sredstev, lahko podamo grobo oceno, da bo vseh prijavljenih projektov cestne infrastrukture za tekoče programsko obdobje 220 milijonov evrov, prijavljenih pa bo približno 360 projektov.

Glede na navedbe v OP RR glede oblikovanja le-tega lahko sklenemo, da so imeli subnacionalni igralci na oblikovanje OP RR možnost vpliva na odločanje o vsebini operativnega programa, torej na izvajanje prometne politike, v okviru različnih oblik komunikacije med SVLR, ki je bila odgovorna za pripravo OP RR, in med predstavniki

lokalnih in regionalnih oblasti (občine in RRA), nevladnih organizacij, predstavniki gospodarstva in predstavniki raziskovalne sfere. Glede na pomembnost, velikost projektov pa lahko zaključim, da gre v primerjavi s projekti iz OP ROPI pri OP RR za »majhne« projekte nižjih denarnih vrednosti.

Že hitra primerjava predvidenih projektov v okviru OP ROPI in OP RR pokaže, da se v okviru OP ROPI sprejemajo veliki projekti, v okviru OP RR pa manjši projekti, tako po obsegu kot po vrednosti. Na odločitve o izvajanju projektov v okviru OP ROPI ima pretežen vpliv država, saj je OP ROPI pripravljen s strani MP ter je v skladu s strategijo EU na področju evropske prometne politike. Projekti so tudi že poimensko navedeni in stroškovno ovrednoteni. Lahko torej rečemo, da na izvajanje teh projektov subnacionalni igralci nimajo (vidnega) vpliva. Na drugi strani pa je bil OP RR pripravljen s strani SVLR, ki je pri pripravi sodelovala z nedržavnimi igralci v okviru različnih aktivnosti. Težko je sicer oceniti, kakšen je bil vpliv le-teh na sprejeti dokument, vsekakor pa lahko zaključimo, da se je načelo partnerstva v tem primeru izvajalo. Subnacionalni igralci so torej na oblikovanje prometne politike v okviru OP RR imeli določeno mero vpliva na odločanje glede izvajanja prometne politike.

Sam potek sprejemanja projektov v okviru OP RR sem preučevala na primeru sprejemanja projektov v okviru razvojne prioritete »Razvoj regij«, natančneje prve prednostne usmeritve, tj. »Regionalni razvojni programi«. Upravičenci do projektov so občine, projekte pa se sprejema v okviru regionalnih razvojnih agencij, oz. znotraj njih v svetih regij. Iz tega torej sledi, da so regionalne oblasti pri sprejemanju projektov, ki se bodo sofinancirali iz ESRR, precej samostojne. Projekti morajo izpolnjevati razpisne pogoje, ki pa so ohlapni; projekti cestne infrastrukture morajo namreč ustrezati pogoju, da vodijo do objekta, ki se javno trži in morajo biti v minimalni vrednosti 600 tisoč evrov.

Glede na svoje ugotovitve lahko zaključim, da je država s centraliziranim implementacijskim modelom ohranila vodilno vlogo pri izvajanju prometne politike EU, vendar pa imajo na izvajanje prometne politike oz. projektov cestne infrastrukture vpliv tudi subnacionalni igralci, saj so ravno župani kot predstavniki lokalnih skupnosti tisti, ki na regionalni ravni v okviru svetov regij odločajo glede izbora projektov. Sicer gre tako iz intervjuja kot iz izsledkov vrednotenja četrte razvojne prioritete predvideti, da se na tem področju morda obetajo spremembe glede sestava sveta regij. Zaradi

njegove sestave naj bi bili projekti preveč občinsko in premalo regionalno naravnani, kar bi sicer lahko označili tudi kot težnjo države po večjem nadzoru nad tem področjem.

Vloga subnacionalnih igralcev pri izvajanju projektov cestne infrastrukture je v primerjavi z vlogo države še vedno manjša glede na moje ugotovitve, da imajo subnacionalni igralci vpliv na regionalne oz. pretežno občinske projekte cestne infrastrukture, na nacionalne, strateške projekte cestne infrastrukture pa nimajo vpliva, saj so le-ti določeni s strani EU in države. Še vedno pa ima največji vpliv na prometno politiko, ki se sofinancira s kohezijskimi sredstvi, EU. To je evidentno iz primera zamrznitve kohezijskih sredstev za projekte cestne infrastrukture s strani EU, ker je Slovenija uvedla vinjetni sistem, ki je bil po presoji Evropske komisije neustrezen in diskriminatoren. Evropska komisija je zato zamrznila postopek za odobritev sredstev za gradnjo avtocestnega odseka Slivnica – Draženci. Slovenija je tako ostala brez sredstev za gradnjo enega izmed svojih strateških projektov cestne infrastrukture. Rečemo lahko, da so breme tega pa v vsakdanjem življenju najbolj občutili potencialni koristniki, torej posamezniki, saj bodo zaradi zamrznitve sredstev dlje čakali na avtocestno povezavo. Možnost njihove participacije se tu ni pokazala, saj o kakšnih posvetih EU s subnacionalnimi igralci ni bilo govora, in tako je evropska politika spet ostala daleč od evropskih državljanov.

9 LITERATURA

- Barnes, Ian in Pamela M. Barnes. 1995. *The Enlarged European Union*. New York: Longman.
- Bučar, Maja, ur. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- *Družba za avtoceste v RS*. Dostopno prek: <http://www.dars.si/> (30. avgust 2009).
- Državni zbor Republike Slovenije. 2004. *Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji* (ReNPJA). Ur. l. RS 50/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200450&stevilka=2300> (17. junij 2009).
 - 2006. *Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije* (RePPRS). Ur. l. RS 58/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=73653> (17. junij 2009).
 - 2008. *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023*. Dostopno prek: <http://www.svr.gov.si/fileadmin/srs.gov.si/pageuploads/2008reNRP.pdf> (17. junij 2009).
- *Evropska komisija*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/index_en.htm (3. junij 2009).
 - 2001. *White Paper – European Transport Policy for 2010: time to decide*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/strategies/doc/2001_white_paper/lb_texte_complet_en.pdf (3. junij 2009).
 - 2005. Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji. V *Travelling with Europe: Slovenia in the European Union. Potovanje z Evropo: Slovenija v Evropski uniji*, ur. Bogomil Ferfila, 565–709. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 - 2006. *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu. Naj Evropa ostane v gibanju – Trajnostna mobilnost za našo celino. Vmesni pregled Bele knjige Evropske komisije o prometu iz leta 2001*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0314:FIN:SL: PDF> (3. junij 2009).
 - 2007. *Prevoz blaga v Evropi: nove pobude Komisije za večjo učinkovitost in trajnost*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleases>

Action.do?reference=IP/07/1550&format=HTML&aged=1&language=en&guiLanguage=en (3. junij 2009).

--- 2008. *Okolju prijaznejši promet: nov paket Komisije za bolj trajnostni trg*. Dostopno prek: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1119&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en> (3. junij 2009).

--- 2009. *Contract A2/78-2007: Report on Transport Scenarios with a 20 and 40 Year Horizon. Final report*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/transport/strategies/2009_future_of_transport_en.htm (3. junij 2009).

- Fink Hafner, Danica. 1998. (Pre)oblikovanje policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda – slovenski primer. *Teorija in praksa* 35 (5): 830–849.
- 2002. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 7–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Hix, Simon. 2005. *The political system of the European Union*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hughes, James, Gwendolyn Sasse in Claire Gordon. 2004. *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Kustec Lipicer, Simona. 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 67–81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, Damjan in Simona Kustec Lipicer. 2002. Proces oblikovanja dnevnega reda. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 29–45. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, Damjan. 2005. Vloga subnacionalnih igralcev v procesu oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 203–228. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2006a. Kohezijska politika in subnacionalna mobilizacija v državah članicah Evropske unije. V *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 231–247. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

--- 2006b. *Evropeizacija in regionalizacija. Spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for policy research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
- Marega, Milena Škrl. 2007. Načrtovanje z ljudmi, ne za ljudi! V *Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj*, ur. Janez Nared, 21-26. Ljubljana: Založba ZRC.
- Mesec, Staša. 2009. Intervju z avtorico. Ljubljana, 19. marec.
- Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/> (16. februar 2009).
- Ministrstvo za okolje in prostor. 2003. *Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje prometa za obdobje 2004–2006*. Dostopno prek: <http://www.koh-s.mop.gov.si/index.php?id=122> (30. junij 2009).
- Ministrstvo za promet. Dostopno prek: <http://www.mzp.gov.si/> (8. december 2008).
- Moussis, Nicolas. 1999. *Evropska unija: pravo, ekonomija, politike*. Ljubljana: Littera picta.
- Mrak, Mojmir in Maruša Mrak. 2005. Proračun EU. V *Travelling with Europe: Slovenia in the European Union. Potovanje z Evropo: Slovenija v Evropski uniji*, ur. Bogomil Ferfila, 549–564. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Mrak, Mojmir in Vasja Rant. 2005. Vsebinski izzivi razširjene EU in njihov odraz v novi finančni perspektivi. V *Travelling with Europe: Slovenia in the European Union. Potovanje z Evropo: Slovenija v Evropski uniji*, ur. Bogomil Ferfila, 530–548. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Mrak, Mojmir, ur. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba.
- Pinterič, Uroš. 2006. Regional Identity as a Factor of European Regionalization. V *Deepening and Widening in an Enlarged Europe: The Impact of the Eastern Enlargement*, ur. Atilla Ágh, in Alexandra Ferencz, 381–396. Budimpešta: »Together for Europe« Research Centre of the Hungarian Academy of Sciences.
- *Pravilnik o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije*. Ur. l. RS 52/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=>

26377&part=&highlight=pravilnik+o+organizaciji+in+pogojih+za+opravljanje+nalog+regionalne+razvojne+agencije (13. april 2009).

- *Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije.* Ur. l. RS 59/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=43797&part=&highlight=pravilnik+o+organizaciji+in+pogojih+za+opravljanje+nalog+regionalne+razvojne+agencije> (13. april 2009).
 - *Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije.* Ur. l. RS 110/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=51493&part=&highlight=pravilnik+o+organizaciji+in+pogojih+za+opravljanje+nalog+regionalne+razvojne+agencije> (13. april 2009).
 - *Pravilnik o spremembi pravilnika o organizaciji in pogojih za opravljanje nalog regionalne razvojne agencije.* Ur. l. RS 103/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006103&stevilka=4441> (13. april 2009).
 - *Slovenija jutri.* Dostopno prek: <http://www.slovenijajutri.gov.si/index.php?id=13> (17. junij 2009).
 - *Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.* Dostopno prek: <http://www.svlr.gov.si/> (5. februar 2009).
- 2007a. *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013.* Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_Krepitve_regionalnih_razvojnih_potencialov_POTRJENO_27_08_07.pdf (5. april 2009).
- 2007b. *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013.* Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_razvoja_okoljske_in_prometne_infrastrukture_POTRJENO_27_08_07.pdf (5. april 2009).
- 2007c. *Prvi javni razpis za prednostno usmeritev Razvoj obmejnih območij s Hrvaško v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij.* Ur. l. RS 51/2007. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/razpisi/arhiv_razpisov/ (17. junij 2009).

- 2008. *Četrti javni razpis za prednostno usmeritev Regionalni razvojni programi v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij*. Ur. l. RS 79/2008. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/razpisi/arhiv_razpisov/ (17. junij 2009).
- 2009. *Vrednotenje četrte razvojne prioritete 'Razvoj regij' Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.euskladi.si/publikacije/studije_in_vrednotenja/2007-2013/ (3. julij 2009).
- Strmšnik, Igor. 2003. The role of EU Regional Aid in Economic Convergence in Slovenia. V *European integration, regional policy, and growth*, ur. Bernard Funck in Lodovico Pizzati, 195–199. Washington: The World Bank.
 - *Strukturni skladi EU v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/> (3. februar 2009).
 - Svet EU. 2006. *Sklep Sveta z dne 6. oktobra 2006 o strateških smernicah Skupnosti o koheziji*. Ur. l. EU L 291/11. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/l_291/l_29120061021sl00110032.pdf (17. junij 2009).
 - Umanotera. 2007. *Ogledalo vladi 2006: Praksa in značilnosti sodelovanja s civilno družbo*. Dostopno prek: <http://www.umanotera.org/index.php?node=93> (17. junij 2009).
 - Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. 2005. *Strategija razvoja Slovenije*. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/p projekti/02_Strategija_razvoja_Slovenije.pdf (17. junij 2009).
 - *Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/> (7. julij 2009).
 - Vlada Republike Slovenije. 2006a. *Uredba o regionalnih razvojnih programih*. Ur. l. RS 31/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200631&stevilka=1269> (17. junij 2009).
- 2006b. *Sklep o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2007–2013*. Ur. l. RS 23/06. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=72042> (5. februar 2009).
- 2007a. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*. Ur. l. RS

41/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200741&stevilka=2224> (7. februar 2009).

--- 2007b. *Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti*. Ur. l. RS 44/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=80336> (17. junij 2009).

--- 2008. *Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/drzavni_razvojni_program/ (17. junij 2009).

- Wallace, Helen in William Wallace. 2000. *Policy-making in the European Union*. New York: Oxford University Press.
- *Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (ZDARS)*. Ur. l. RS 20/2004. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200420&stevilka=867> (30. avgust 2009).
- *Zakon o javnih cestah (ZJC-UPB1)*. Ur. l. RS 33/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200633&stevilka=1349> (30. avgust 2009).
- *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-UPB1)*. Ur. l. RS 83/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200383&stevilka=3970> (13. april 2009).
- Zupančič, Samo. 2006. *Poti in stranpoti resolucije o prometni politiki Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.drc.si/LinkClick.aspx?fileticket=8pY5%2FVI6u9k%3D&tabid=83&mid=416> (8. junij 2009).

10 PRILOGE

Priloga A: Primeri instrumentov, razdeljenih po skupinah

Instrument group	Examples of instruments
Infrastructure	• The TENS and intermodal platforms • Separated infrastructure networks for passenger and freight traffic
Technology	• Intelligent Transport Systems (ITS) • SESAR (Single European Sky) • ERTMS (European Rail Traffic Management System) • Galileo • Vehicle technology
Economic	• Pricing for infrastructure use • Fuel taxes • Vehicle taxes
Regulatory	• Access to infrastructure by third parties • Interoperability standards • Land-use planning • Speed control • Instruments to protect the rights of passengers • Standards of employment for transport workers
Participatory	• Instruments heightening public participation in transport planning (for example Commission Green papers and local participation events). To be described below in Section 8.2

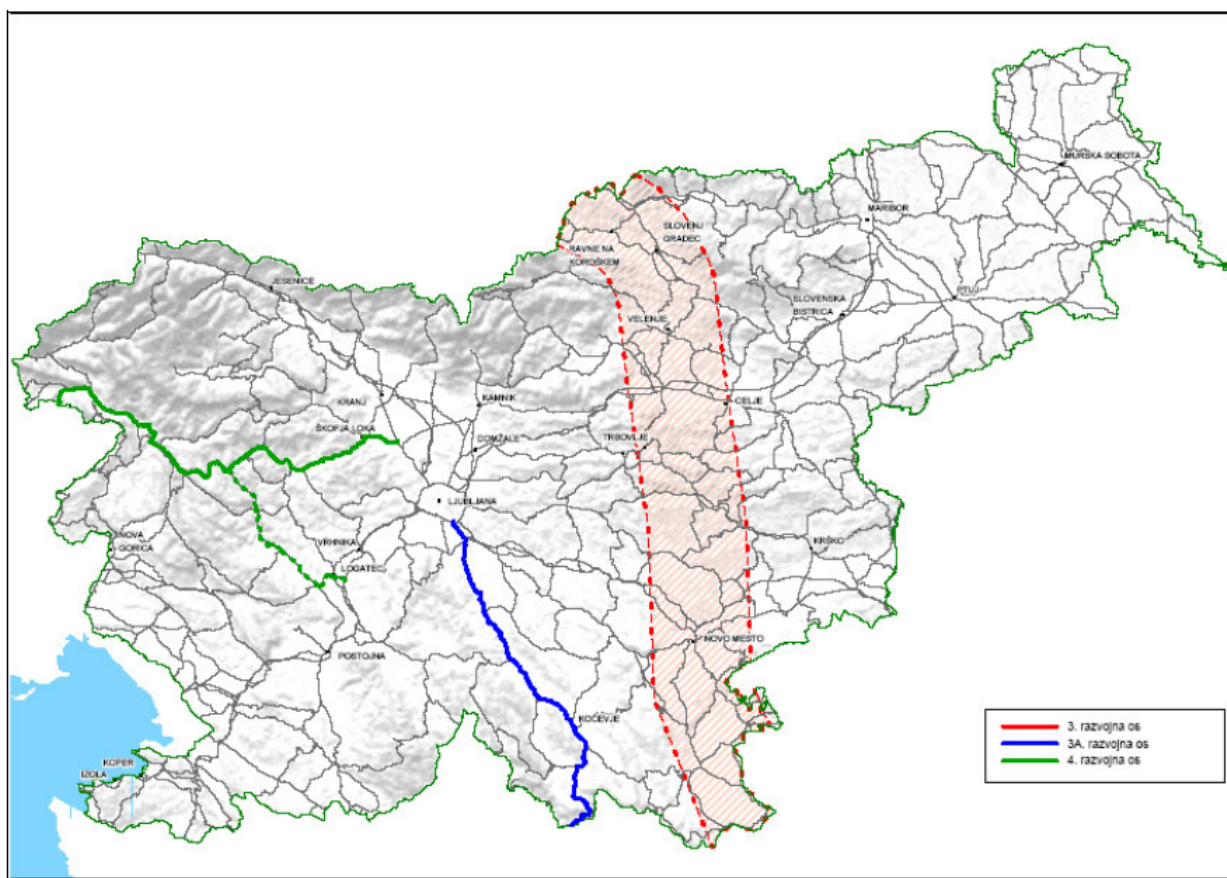
Vir: EK (2009, 196).

Priloga B: Odločevalski postopki v 12 državah EU

Country	Before proposals	After publication of authority's proposals	Use of public hearings and enquiries
Austria	The public must be informed of intentions to prepare plans and possibility of consultation.	Plan is made available for public inspection and all citizens have a right to make statements on the plan.	-
Belgium	Some plans are subject to pre-draft consultation with public.	Consultation with public on all draft plans for 30 days - citizens have a right to file objections.	-
Denmark	The public are informed of the major issues and are encouraged to submit ideas and proposals. This pre consultation stage must last a minimum of 8 weeks.	Consultation for 8 weeks with the public which have the opportunity to object. Further consultation is undertaken if the plan is modified significantly.	-
Finland	Consultation on the first draft for three weeks with right to object	Further consultation and right to object when plan goes to council for approval.	Hearings after consultation on first draft and second hearing after decision on plan by municipal board
France	-	Consultation for one month on draft after the approval by public bodies and communes. Public have opportunity to object.	Detailed plans are usually subject to public enquiries
Germany	The public are informed and may contribute to setting aims for the plan.	Consultation for 1 month when objections can be made. If the draft of urban land use plan is changed after display, it has to be displayed again and the period can be reduced to 2 weeks.	Public hearings are held for major projects such as motorways
Italy	-	Consultation for 30 days when public can object.	-
Netherlands	The public may be informed but this is not mandatory.	Consultation for 4 weeks on draft plan and opportunity to object.	Objectors may request a hearing to explain their objection in person to the municipality
Portugal	-	Consultation for at least 30 days on draft plan and opportunity to object.	No enquiries held
Spain	The public is involved but this is not mandatory. Initial consultation for 30 days on first draft plan "calling for suggestions" for changes.	Consultation for one month and opportunity to object. A second period of consultation is held if major changes are made.	-
Sweden	Wide public consultation on initial proposals is the norm	Consultation for 3 or 12 weeks depending on the type of the plan.	-
UK	The public may be informed and consulted prior to proposals coming forward. There is a mandatory publicity and consultation stage usually based on the first draft proposals.	Consultation for 6 weeks on the plan and opportunity to object. A further period of 6 weeks for objections if major changes are made after the enquiry.	Enquiry is held unless all objectors agree that it is not necessary.

Vir: EK (2009, 202).

Priloga C: Razvojne osi: 3., 3a. in 4. razvojna os



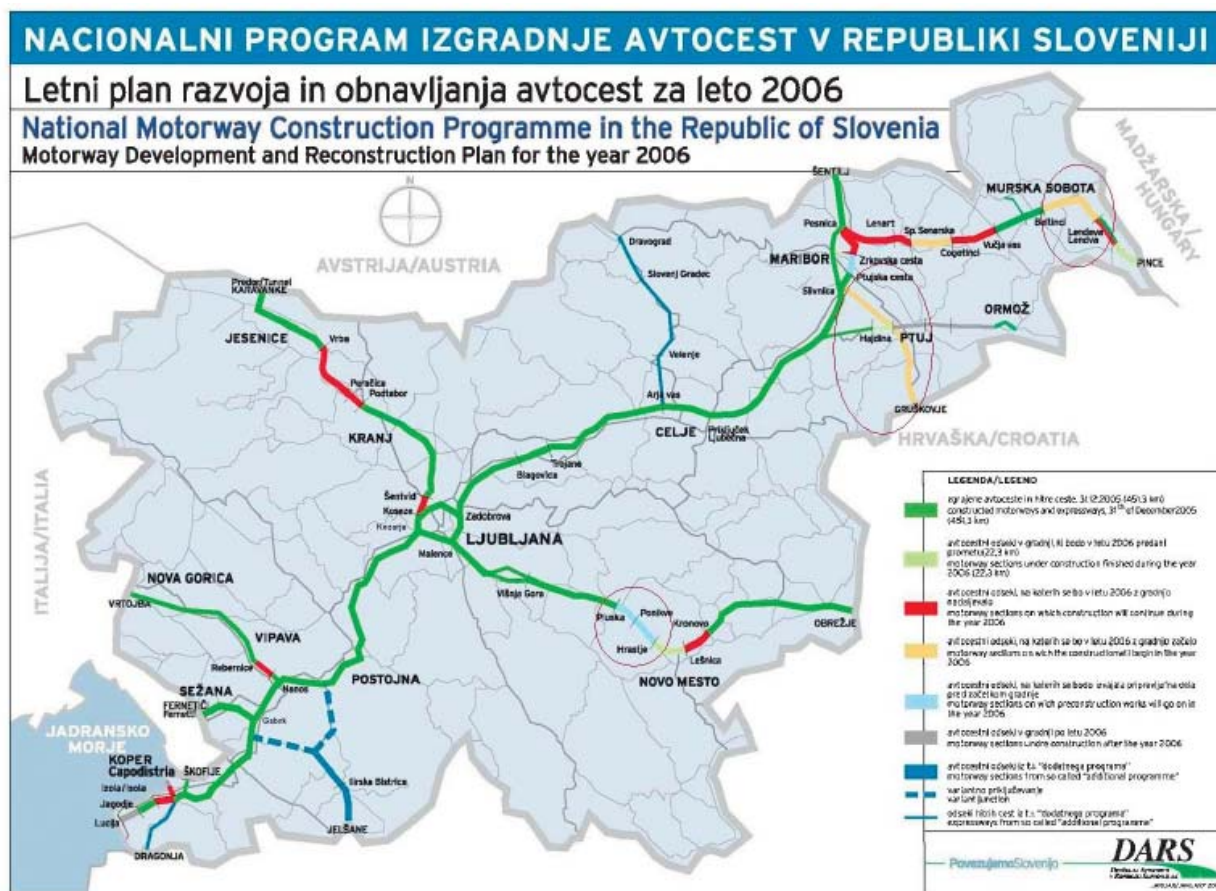
Vir: DZ RS (2008, 60).

Priloga D: Dodatni avtocestni programi po ReNRP

DODATNI AVTOCESTNI PROGRAM	ZAČETEK	KONEC
Hitra cesta: Jadransko-jonska povezava	Divača/Postojna*	Jelšane (meja z R Hrvaško)
Hitra cesta: Koper-Dragonja	Koper	Dragonja
Avtocesta – razširitev v 6-pasovnico	Koseze	Kozarje
Phyrnska avtocesta	Draženci	Gruškovje (meja z R Hrvaško)
Avtocesta (dograditev ali rekonstrukcija)	Šmarje-Sap	Višnja Gora
Zahodna obvoznica Maribor	Štreliška cesta	DBC (blagovno distribucijski center)
Navezovalna cesta	Dramlje	Šentjur
Navezovalna cesta	Povodje	Stanežiče
Navezovalna cesta	Južna obvoznica Ljubljana	Škofljica

Vir: DZ RS (2008, 62).

Priloga E: Odseki, predvideni za sofinanciranje iz Kohezijskega sklada



Vir: SVLR (2007b, 67).

Priloga F: Sredstva sofinanciranja po pogodbah in izkoriščenost kvot po regijah

Zap. št.	Regija	Število občin v regiji	Razpoložljiva sredstva OP RR za obdobje 2007–2013 v €	Št. operacij	Vrednost sofinanciranja po sklenjenih pogodbah o sofinanciranju operacij oz. sklepih o sofinanciranju		Izkoriščenost* kvote v %
					€	%	
1	Podravje	41	133.998.779	88	64.661.395,00	21,94	48,26
2	Savinjska	33	85.401.555	65	44.629.981,60	15,14	52,26
3	Pomurje	27	70.194.294	54	35.536.614,00	12,06	50,63
4	Gorenjska	18	59.319.058	30	32.150.112,00	10,91	54,20
5	JV Slovenija	20	50.928.355	32	24.104.707,00	8,18	47,33
6	Goriška	13	40.282.629	32	20.983.812,04	7,12	52,09
7	Spodnjeposavska	4	29.352.452	21	17.030.734,00	5,78	58,02
8	Obalnodraška	7	31.181.467	17	15.961.273,32	5,41	51,19
9	Koroška	12	27.595.505	31	14.978.886,00	5,08	54,28
10	Notranjskokraška	6	23.328.479	17	10.379.176,00	3,52	44,49
11	Zasavska	3	18.598.385	15	8.155.057,77	2,77	43,85
12	Osrednjeslovenska	26	15.657.194	21	6.164.000,00	2,09	39,37
SKUPAJ		210	585.838.152	423	294.735.748,73	100	50,31

Vir: SVLR (2009, 15).

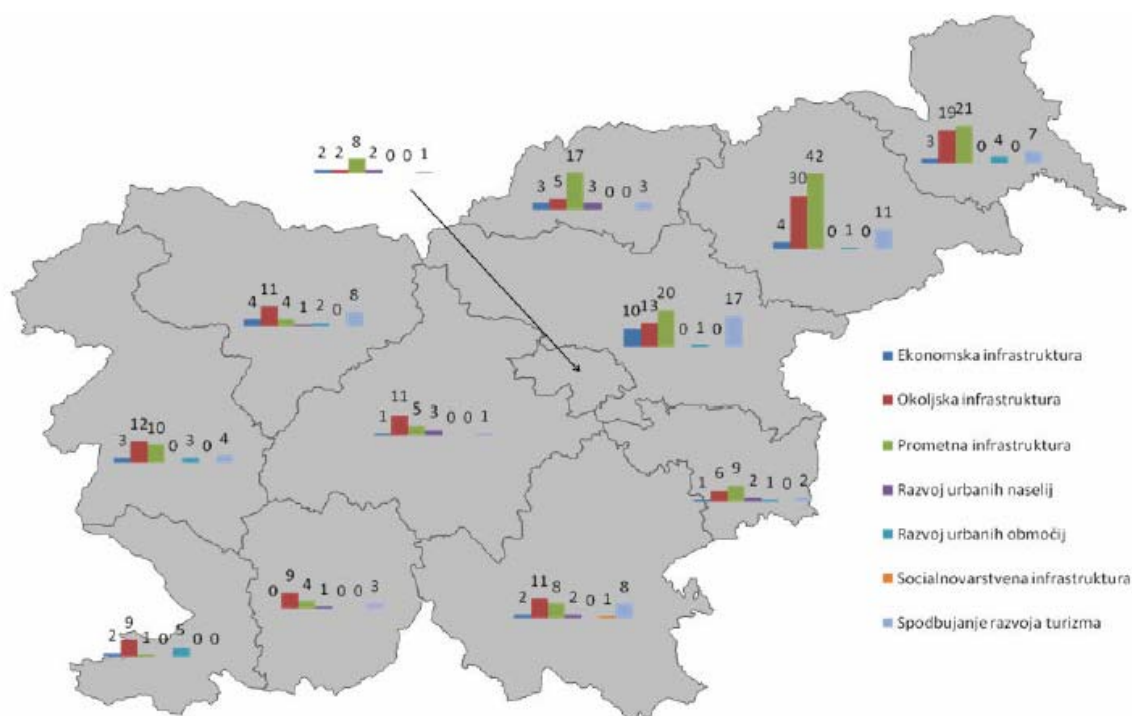
Priloga G: Primerjava deleža vlaganj v prometno infrastrukturo in okoljsko infrastrukturo ter indeksa razvojne ogroženosti regij

Regija	2006 (IRO)	Celotna vrednost pogodb o sofinanciranju (€)	Delež sredstev, namenjen prometni infrastrukturi (%)	Delež sredstev, namenjen okoljski infrastrukturi (%)
Podravska	116,8	68.780.638,00	45,96	26,96
Savinjska	92,3	48.531.000,60	47,30	14,97
Pomurska	159,5	36.570.634,00	33,66	34,64
Gorenjska	83,1	32.150.112,00	18,44	29,85
Jugovzhodna Slovenija	101,7	28.731.482,75	25,56	39,79
Goriška	93,8	20.983.812,04	29,13	42,72
Spodnjeposavska	116,8	18.651.587,80	35,82	39,42
Obalnodraška	82,4	16.706.532,32	11,34	58,48
Koroška	103,9	14.978.886,00	47,61	21,08
Notranjskokraška	127	11.359.528,00	24,13	58,12
Zasavska	113,9	8.155.057,77	48,81	15,03
Osrednjeslovenska	8,7	6.164.000,00	32,41	32,80

Vir: SVLR (2009, 10).

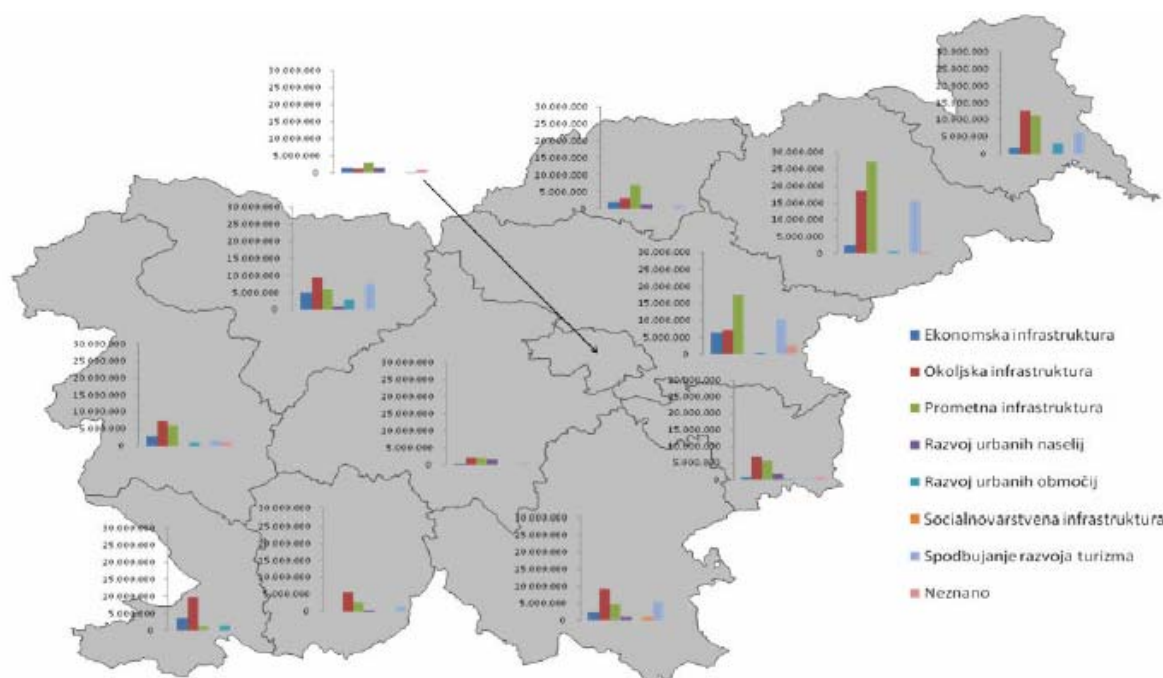
Priloga H: Karta števila in tipa operacij prednostne usmeritve RRP

(n=423)



Vir: SVLR (2009, 16).

Priloga I: Karta vrednosti sofinanciranja za operacije prednostne usmeritve RRP
(n=294.735.748,73 €)



Vir: SVLR (2009, 16).

Priloga J: Intervju z go. Stašo Mesec, SVLR, Urad za kohezijsko politiko

Kako je bilo urejeno področje, ki pokriva projekte na področju cestne infrastrukture v predpristopnem obdobju in v obdobju članstva v Evropski uniji?

Kar se tiče predpristopne pomoči, so projekti cestne infrastrukture spadali pod okrilje Agencije za regionalni razvoj, v okviru Phare-ovih projektov ter pod okrilje okoljskega in prometnega ministrstva v okviru predpristopne pomoči ISPA. Sedaj pa je za te projekte odgovorna SVLR. Znotraj SVLR sta tako organ upravljanja kot posredniško telo za kohezijsko politiko. Posredniško telo, ki ga predstavlja Urad za regionalni razvoj, izvaja razpise, Urad za kohezijsko politiko pa nadzoruje posredniško telo. Urad za regionalni razvoj skrbi za izvajanje, za črpanje kohezijskih sredstev, torej oblikuje politiko. Urad za kohezijsko politiko pa mora to potrditi, skrbeti za doseganje ciljev iz operativnega programa. Urad za kohezijsko politiko komunicira z Evropsko komisijo in skrbi za strateški vidik, za doseganje lizbonskih ciljev.

V kakšni meri so se prijavljali projekti cestne infrastrukture za črpanje iz kohezijskih sredstev?

V prvem obdobju, ko je Slovenija postala članica EU, je sicer bilo nekaj projektov cestne infrastrukture, vendar bolj v okviru drugih projektov; gradilo se je npr. poslovne cone in v okviru tega je nastala tudi kakšna cesta kot dostop do poslovne cone.

V novem obdobju pa je v veljavi Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, ki vsebuje razvojno prioriteto Razvoj regij, znotraj katere sta dve prednostni usmeritvi, in sicer Regionalni razvojni programi in Razvoj obmejnih območij s Hrvaško. Znotraj tega so se pojavili tudi manjši projekti izgradnje cestne infrastrukture. V Operativnem programu je navedeno, da se mora »prometna infrastruktura zagotavljati strateško premišljeno in celovito, in sicer na način, ki minimalizira negativne okoljske vplive. Pri tem je za delovanje funkcionalnih regij na lokalno regionalni ravni vendarle pomembna tudi prometna povezanost, ki omogoča učinkovitost, mobilnost ljudem in gospodarstvu oziroma dostopnost do storitev, delovnih mest in javnih funkcij, kar tudi omogoča najboljše izkoriščanje prostorskih potencialov znotraj posameznih regij. Tudi inteligentni transportni sistemi in kvaliteten javni prevoz z dobrimi intermodalnimi povezavami predstavlja ključen del trajnostnega in policentrično usmerjenega razvoja prometnega sistema v Sloveniji.«

Koliko projektov cestne infrastrukture je bilo prijavljenih in koliko je bilo realiziranih?

V okviru ekonomske infrastrukture so bili izvedeni že štirje razpisi, večinoma so bili prijavljeni projekti tudi izbrani, in trenutno je 478 projektov v teku. Ta številka nam pove, da so to majhni projekti. Na to temo je bilo opravljeno tudi vrednotenje. Gre v glavnem za obnove cest. Kazalniki so od nekaj 100 metrov do nekaj kilometrov, nekaj pa je tudi novih cest. Imamo tudi kazalnik, koliko kilometrov cest bomo imeli obnovljenih. Obnovljenih naj bi bilo 179 km, kar je ogromno.

Kako pa poteka postopek prijave projekta?

Razpis je bil delan za celotno Slovenijo, upravičenke so občine. Posamezna regija ima kvoto glede na indeks razvojne ogroženosti. Pogoji za prijavo projekta na razpis je njegova skladnost z regionalnim razvojnim programom, kar potrdi s svojim podpisom svet regije, ki ga sestavljajo župani, od leta 2005, ko je prišel v veljavo Zakon o regionalnem razvoju. Projekti so predvsem občinski. Pogoji za prijavo na razpis je bil,

da mora cesta voditi do objekta, ki se javno trži. Tako so bili tudi primeri, ko so ceste vodile do npr. cerkve, utemeljitev tega pa je bila, da gre za objekt, ki predstavlja kulturno dediščino, turistična točka ipd.

Ali lahko podate nekatere primere projektov cestne infrastrukture, ki so bili izbrani v okviru četrte razvojne prioritete, Razvoj regij? Kako so projekti usmerjeni?

Primeri projektov so na primer kolesarska povezava med Idrijo in spodnjo Idrijo, cesta med Idrijo in Vojskim, rekonstrukcija krožišča v Slovenski Bistrici, ki vodi do prometne con. Prej so bili projekti financirani z naslova direktnih regionalnih spodbud in svet regij je imel drugačno sestavo in bi bilo tudi iz tega vidika zanimivo pogledati, ali se projekti, ki so se sprejemali takrat, razlikujejo od projektov, ki se sprejemajo danes. Projekti so bili bolj strateški in so morali biti regionalnega značaja. Projekti med sabo niso povezani. Javna infrastruktura ne podpira gospodarstva. V okviru prioritete razvoja regij se sofinancirajo ekonomska, okoljska, prometna, socialnovarstvena infrastruktura in turistična infrastruktura. Projekti cestne infrastrukture prevladujejo, ker so to dokaj enostavni projekti. V okviru vrednotenja je bilo ugotovljeno, da je bilo za projekte obnove lokalnih cest namenjenih 2,4-krat sredstev več kot je bilo načrtovano. Tovrstne investicije pa nimajo neposrednega učinka na izpolnjevanje Lizbonske strategije, saj ne dvigujejo BDP-ja, ne generirajo dodatnih zaposlitev.

Zakaj po vašem mnenju prihaja do tega kar opisujete?

Pravila so zelo ohlapna, na drugi strani pa je vidik črpanja evropskih sredstev in projekti cestne infrastrukture so zelo preprosti s tega vidika, saj so pravila Evropske komisije glede javnega naročanja in glede informacijskih sistemov zelo zapletena. Pri nekaterih drugih projektih je veliko težav glede soglasij in dovoljenj. Sicer pa je veliko tudi komunalnih projektov, kot so na primer čistilne naprave.

V okviru druge prioritete Razvoj obmejnih področij s Hrvaško pa je bila dostopnost prioriteta. Bili so namreč primeri, ko so imele določene hiše dostop samo čez hrvaško ozemlje. Tukaj se je cestne projekte spodbujalo.

Kolikšen delež pa predstavljajo projekti cestne infrastrukture v okviru četrte razvojne prioritete?

Nekatere ceste so bile zgrajene v okviru drugih projektov. Tako je bilo v okviru okoljske infrastrukture obnovljenih 5 km cest. To pomeni, da je bil projekt v osnovi projekt okoljske infrastrukture, vendar je bilo v tem okviru potrebno zagotoviti tudi dostop. Glede na kazalnik števila kilometrov obnovljenih rekonstruiranih cest je bilo v okviru ekonomske infrastrukture takšnih cest 4,8 km, v okviru spodbujanja razvoja turizma 10,0 km, kot samostojni projekt pa je bilo obnovljenih 464 km cest.

Četrta razvojna prioriteta in vse, kar regionalni razvojni programi predvidevajo, naj bi bilo skladno z Zakonom o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Splošni cilj prioritete razvoja regij je skladen razvoj regij, ki izhaja iz ciljev Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, in projekti, ki so vsebovani v regionalnih razvojnih programih, naj bi to odražali, kar pa je vprašljivo.

Kako je s projekti, povedali ste, da so projekti še v izvajanju. Ali se pričakuje še kakšen razpis?

Na razvoju regij je bilo razpisanih 50 % sredstev. Recimo, da bo porabljenih od tega 80 %. Tako da pričakujemo še razpise. Čaka pa se študija vrednotenja, in glede na njene

izsledke bodo oblikovani tudi razpisi. Vlada namreč želi, da bi bili projekti bolj regionalni. Tudi na področju turizma je razpisanih že 50 % sredstev. Kar se tiče Kohezijskega sklada, pa se ne dogaja skoraj nič.