

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Gregor Greif

**Proces izvajanja kohezijske politike EU v Republiki Sloveniji v obdobju
2007-2013**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Gregor Greif

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Proces izvajanja kohezijske politike EU v Republiki Sloveniji v obdobju
2007-2013**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

»Zdaj gledamo z ogledalom, v uganki, takrat pa iz obličja v obličje. Zdaj spoznavam deloma, takrat pa bom spoznal, kakor sem bil spoznan« (1 Kor 13,12).

*Hvala vsem, ki ste na svoj, vendar poseben način prispevali k temu delu, in da sem vztrajal na
zastavljeni poti!*

*Koordinatoriki podiplomskega programa Politologija (usmeritev Policy analiza – evropski
aspekti), red. prof. dr. Danici Fink-Hafner, za spodbujanje analitične žilice pri predmetih
Policy analiza in Oblikovanje evropskih politik.*

*Sodelavcem iz Sektorja za Evropski sklad za regionalni razvoj in nekaterim drugim, za vse
skrite navdihe.*

*Dolores, Urški, Sebastijanu, Primožu, Alemu in Matiji – prijateljem oz. sošolcem, za
poslušanje in nasvete.*

Družini, ati in mami, bratu Simonu ter bratu Borisu z ženo Polono, za podporo in spodbude.

Mentorju,izr. prof. dr. Damjanu Lajhu, za mentorstvo in strokovne usmeritve.

In Njemu, ki mi je dal um, ustvarjalnost in potrpežljivost!

Izjava o avtorstvu

Proces izvajanja kohezijske politike EU v Republiki Sloveniji v obdobju 2007-2013 (Povzetek)

Vstop RS v EU je na posameznih javnopolitičnih področjih povzročil prenos odločanja iz nacionalne na nadnacionalno raven. Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik EU predstavlja kompleksen proces, kar zahteva celovito proučevanje. V okviru procesa evropske integracije so se razvili različni teoretski pristopi in koncepti za proučevanje sistema EU. Med najbolj prepoznavnimi je zagotovo koncept mnogonivojske vladavine, ki je še posebej povezan s pojasnjevanjem kohezijske politike EU. Magistrsko delo predstavlja študijo izvedbe in je namenjeno pojasnjevanju procesa izvajanja kohezijske politike RS. Na ravni EU je določen skupni normativni okvir kohezijske politike, ki je fleksibilen, zato gre pri modelu izvajanja kohezijske politike RS za specifičnost. V praktičnem delu obravnavam izvedbene zahteve kohezijske politike EU in jih apliciram na izvedbeni model v RS, tako da sistematično analiziram izvedbene dejavnike. Na podlagi teoretičnih predpostavk uporabim mnogonivojski izvedbeni model. Z analizo sistemske in operativne ravni ugotavljam procesne značilnosti in konkretne izvedbene probleme, kar omogoča razumevanje izvajanja kohezijske politike RS. Celovit pristop predstavlja osnovo za nadaljnje študije na obravnavanem področju.

Ključne besede: kohezijska politika EU, mnogonivojska vladavina, izvajanje javnih politik.

The implementation process of the EU cohesion policy in the Republic of Slovenia in the period 2007-2013 (Abstract)

EU accession of the RS has, in particular policy fields, caused a transmission of decision-making from the national to the supranational level. The EU policy process represents a complex process that requires comprehensive research. Within the framework of the integration process different theories and concepts for researching of the EU system have been developed. Amongst the most significant is certainly the concept of multi-level governance which is especially connected to EU cohesion policy explaining. This master's thesis represents the implementation study that intends to provide a comprehensive explanation of the cohesion policy implementation process in the RS. On the EU level a common cohesion policy regulation framework is determined which is flexible enough to make possible a specific cohesion policy implementation model in the RS. In the practical part the EU cohesion policy requirements are considered and applied to the implementation model in the RS through the systematic analysis of the implementation factors. On the basis of the theoretical assumptions the multi-level implementation model is used. With the analysis of the system and operating levels process features and actual implementation problems on the project level are discussed which provide the understanding of the cohesion policy implementation in the RS. The comprehensive approach represents the basis for further research on the field of consideration.

Key words: EU cohesion policy, multi-level governance, policy implementation.

KAZALO VSEBINE

SLOVAR UPORABLJENIH KRATIC	12
1 UVOD	14
1.1 Raziskovalni problem	15
1.2 Cilji in hipoteze	17
1.3 Raziskovalni model	19
1.4 Raziskovalne metode in tehnike	20
1.5 Znanstveni prispevek magistrskega dela	21
1.6 Struktura naloge	23
2 TEORETIČNI DEL	24
2.1 Proučevanje sistema EU in politik EU: raznoliki koncepti in mnoga vprašanja	24
2.1.1 (Od) procesa evropske integracije in (do) evropeizacije	24
2.1.2 Tradicionalne debate EU: teorije mednarodnih odnosov	27
2.1.2.1 Neofunkcionalizem	28
2.1.2.2 Intergovernmentalizem	29
2.1.2.3 Liberalni intergovernmentalizem	30
2.1.3 Razmah novih teorij EU vladavine	31
2.1.3.1 Novi institucionalizem	32
2.1.3.2 Javnopolitična omrežja	33
2.1.3.3 Mnogonivojska vladavina	36
2.1.4 (Ne)uporabnost koncepta mnogonivojske vladavine: jasnost ali zmešnjava? ...	38
2.2 Proces izvajanja javnih politik: kako deluje in kaj gre narobe?	41
2.2.1 Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik	41
2.2.1.1 Kaj je javna politika?	41
2.2.1.2 Izvajanje (implementacija) javnih politik	42
2.2.2 Javnopolitični instrumenti – med oblikovanjem in izvajanjem javnih politik ...	44
2.2.2.1 Definicije in tipi javnopolitičnih instrumentov	45
2.2.2.2 Dejavniki in kriteriji izbire javnopolitičnih instrumentov	46
2.2.3 Proučevanje procesa izvajanja javnih politik: top-down in bottom-up pristopa	49
2.2.3.1 Top-down pristop	50
2.2.3.2 Bottom-up pristop	50
2.2.3.3 Primerjava pristopov	51

2.2.4	Problemi in blokade procesa izvajanja javnih politik	52
2.2.4.1	Izvedbeni primanjkljaj	52
2.3	Utemeljitev in razvoj kohezijske politike EU: nujnost in neznanka?.....	54
2.3.1	Skozi zgodovino politike.....	55
2.3.2	Ime, cilji in splošna pravila politike	56
2.3.2.1	Pojmovanje politike	57
2.3.2.2	Poslanstvo in cilji politike.....	57
2.3.2.3	Instrumenti in ozemeljska razsežnost	58
2.3.3	Načela kohezijske politike EU	59
2.3.4	Strateški vidik in načrtovanje programov kohezijske politike EU.....	59
3	IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE EU 2007-2013 V RS.....	61
3.1	Institucionalno-procesna ureditev kohezijske politike EU v RS	61
3.1.1	Regulacija sistemov upravljanja in nadzora na makro ravni.....	61
3.1.1.1	Izvedbene določbe	61
3.1.1.2	Deljeno upravljanje med EK in DČ	64
3.1.2	Pogoji učinkovitega izvajanja na mikro ravni.....	66
3.1.2.1	Okvirni pogoji.....	67
3.1.2.2	Izvedbena struktura – značilnosti sistemov kohezijske politike EU.....	68
3.1.2.3	Programiranje.....	69
3.1.2.4	Programsko upravljanje in generiranje projektov.....	71
3.1.2.5	Finančno upravljanje in nadzor.....	74
3.1.2.6	Spremljanje in vrednotenje	76
3.1.2.7	Absorpcijska sposobnost DČ	77
3.1.3	Analiza sistema izvajanja kohezijske politike RS.....	78
3.1.3.1	Metodologija	78
3.1.3.2	Analitični okvir	79
3.1.3.3	Identifikacija javnopolitičnega omrežja.....	83
3.1.3.4	Javnopolitični kontekst	87
3.1.3.5	Pravila in postopki	91
3.2	Izvajanje projektov kohezijske politike RS – kaj gre narobe?	138
3.2.1	Simulacijska analiza izvajanja projektov v praksi	138
4	ZAKLJUČEK.....	142
5	LITERATURA.....	150

Priloga A: Značilnosti »sestavljenih« in »nesestavljenih« politični ustanov	183
Priloga B: Proračun EU	183
Priloga C: Organigram SVLR	184
Priloga Č: Proces izvajanja kohezijske politike RS	186
Priloga D: Širši kontekst programiranja in izvajanja kohezijske politike RS	187
Priloga E: Vsebinske spremembe operativnih programov	187
Priloga F: Primer vertikalnega, horizontalnega in kronološkega izvajanja instrumentov kohezijske politike RS.....	188
Priloga G: Finančni tok izvajanja projektov	190
Priloga H: Finančna realizacija OP RR.....	191
Priloga I: Finančna realizacija OP ROPI.....	192
Priloga J: Finančna realizacija OP RČV	193
Priloga K: Pregled porabe sredstev po operativnih programih	194
Priloga L: Trajanje od plačila do povračila – OP RR	195
Priloga M: Upravljalna preverjanja od priprave instrumentov do povračil sredstev iz proračuna EU.....	196
Priloga N: Delež delovne obremenitve in stroškov po funkcijah.....	197
Priloga O: Tipologija dodeljevanja sredstev EU	197
Priloga P: Policy načrt in simulacija kvalitativne primerjalne analize izvajanja projektov kohezijske politike RS.....	198
Priloga R: Intervju 1	208
Priloga S: Intervju 2	211
Priloga Š: Intervju 3	213

SEZNAM SHEM

Shema 1.1: Shematski prikaz raziskovalnega problema izvajanja kohezijske politike RS	17
Shema 1.2: Raziskovalni model za analizo izvajanja kohezijske politike RS	20
Shema 2.1: Nastajanje nadnacionalne vladavine	26
Shema 2.2: Realokacija oblasti v okviru mnogonivojske vladavine.....	37
Shema 2.3: Javnapolitični cikel	42
Shema 2.4: Uspešno načrtovanje javnih politik	43
Shema 2.5: Umestitev javnapolitičnih instrumentov	44
Shema 2.6: Trije arhetipi instrumentov	46

Shema 3.1: Splošni sistemski prikaz kohezijske politike EU	66
Shema 3.2: Operacionalizacija instrumentov v procesu izvajanja kohezijske politike RS.....	67
Shema 3.3: Generiranje projektov	71
Shema 3.4: Izvedbeni sistem kohezijske politike EU	80
Shema 3.5: Analitični okvir	81
Shema 3.6: Javnapolitično omrežje kohezijske politike RS (1).....	83
Shema 3.7: Simulacija javnapolitičnih omrežij kohezijske politike RS (2)	84
Shema 3.8: Upravljavsko-izvedbena struktura kohezijske politike RS	95
Shema 3.9: Razčlenitev procesa kohezijske politike RS.....	104
Shema 3.10: Hierarhičnost modela mnogonivojske vladavine (a) in mnogonivojskega upravljanja kohezijske politike RS (b)	106
Shema 3.11: Javni razpis za izbor projektov	114
Shema 3.12: Primer priprave, potrjevanja in izvajanja projekta	121
Shema 3.13: Centrifugalna logika izvajanja infrastrukturnih projektov	124
Shema 3.14: Administrativni stroški izvajanja programov	136
Shema 3.15: Model dejavnikov finančnega primanjkljaja pri izvajanju projektov RS	138
Shema 6.1: Širši kontekst programiranja in izvajanja kohezijske politike RS.....	187
Shema 6.2: Primer vertikalnega paketa instrumentov v okviru izvajanja kohezijske politike RS v okviru ESRR.....	188
Shema 6.3: Primer horizontalnega paketa instrumentov v okviru izvajanja kohezijske politike RS v okviru ESRR.....	188
Shema 6.4: Kronološko zaporedje instrumentov za reševanje svetovne gospodarske in finančne krize v okviru izvajanja kohezijske politike RS	189
Shema 6.5: Finančna dimenzija izvajanja projektov.....	190
Shema 6.6: Nabor dejavnikov za pomanjkljivo izvajanje projektov	199
Shema 6.7: Model dejavnikov finančnega primanjkljaja pri izvajanju projektov	199
Shema 6.8: Analitični okvir finančnega primanjkljaja.....	201

SEZNAM SLIK

Slika 2.1: Hierarhična in omrežna strukturna ureditev	34
Slika 3.1: Delitev pristojnosti med EK in DČ	65
Slika 3.2: Poraba sredstev v okviru operativnih programov 2007-2013	130
Slika 3.3: Finančna realizacija operativnih programov	131

Slika 6.1: Organizacijska shema organa upravljanja ter drugih služb in sektorjev SVLR, vključenih v izvajanje kohezijske politike -1 (prej)	184
Slika 6.2: Organizacijska shema organa upravljanja ter drugih služb in sektorjev SVLR, vključenih v izvajanje kohezijske politike – 2 (potem).....	185
Slika 6.3: Procesi izvajanja kohezijske politike RS	186
Slika 6.4: Trajanje od plačila do povračila OP RR	195
Slika 6.5: Potek upravljalnih preverjanj	196
Slika 6.6: Delež delovne obremenitve in stroškov po funkcijah.....	197
Slika 6.7: Tipologija sistemov dodeljevanja sredstev kohezijske politike EU	197

SEZNAM TABEL

Tabela 2.1: Institucionalni proces in oblike mnogonivojske vladavine	37
Tabela 2.2: Prepletenost kohezijske politike EU in nacionalnih politik	49
Tabela 2.3: Raziskovanje izvajanja javne politike	49
Tabela 2.4: Primerjava pristopov	51
Tabela 2.5: Uspeh javne politike kot kombinacija odločanja in izvajanja.....	52
Tabela 2.6: Cilji in instrumenti kohezijske politike EU	58
Tabela 3.1: Tipologija administrativnih sistemov EU glede na upravljavsko strukturo.....	69
Tabela 3.2: Proces izbora projektov	73
Tabela 3.3: Značilnosti projektov.....	74
Tabela 3.4: Finančno upravljanje	75
Tabela 3.5: Tipologija faktorjev, ki opredeljujejo absorpcijsko sposobnost DČ	77
Tabela 3.6: Okvir sredstev kohezijske politike RS	93
Tabela 3.7: Priprava in potrditev OSUN RS	94
Tabela 3.8: Pristojnosti osrednjih akterjev kohezijske politike RS.....	97
Tabela 3.9: Kadrovska zasedba organa upravljanja	98
Tabela 3.10: Primerjava obsega sredstev po operativnih programih in zaposlenih v vsebinskih sektorjih.....	100
Tabela 3.11: Delegiranje nalog	102
Tabela 3.12: Izvajanje kohezijske politike RS in notranje organizacijske enote posredniških teles – primer MG OP RR.....	103
Tabela 3.13: Potrditev operativnih programov RS.....	107
Tabela 3.14: Časovni vidik programiranja kohezijske politike RS.....	109

Tabela 3.15: Finančne spremembe operativnih programov RS	110
Tabela 3.16: Pregled potrjenih instrumentov v okviru operativnih programov 2007-2010...	115
Tabela 3.17: Dinamika potrjevanja instrumentov	116
Tabela 3.18: Dolžina potrjevanja instrumentov OP RR.....	117
Tabela 3.19: Primerjava vrednosti infrastrukturnih projektov glede na način izbora	119
Tabela 3.20: Primerjava projektov/upravičencev med operativnimi programi.....	120
Tabela 3.21: Dolžina potrjevanja velikih projektov na EK.....	121
Tabela 3.22: Vrednotenja operativnih programov (stanje na 30.6.2011).....	126
Tabela 3.23: Ocena skladnosti za posamezni operativni program	133
Tabela 3.24: Primerjava stroškovnega ozadja operativnih programov	137
Tabela 6.1: Značilnosti »sestavljenih« in »nesestavljenih« politični ustanov	183
Tabela 6.2: Proračun EU	183
Tabela 6.3: Vsebinske spremembe operativnih programov RS	187
Tabela 6.4: Avtorizirani in certificirani izdatki na organu za potrjevanje - OP RR 2007-2013	191
Tabela 6.5: Uresničevanje pravila n+2/3 za OP RR 2007-2013	191
Tabela 6.6: Zahtevek za plačilo – napovedi OP RR	192
Tabela 6.7: Avtorizirani in certificirani izdatki na organu za potrjevanje - OP ROPI 2007-2013	192
Tabela 6.8: Uresničevanje pravila n+2/3 za OP ROPI 2007-2013	192
Tabela 6.9: Zahtevek za plačilo – napovedi OP ROPI.....	193
Tabela 6.10: Avtorizirani in certificirani izdatki na organu za potrjevanje - OP RČV 2007-2013	193
Tabela 6.11: Uresničevanje pravila n+2/3 za OP RČV 2007-2013	193
Tabela 6.12: Zahtevek za plačilo – napovedi OP RČV.....	194
Tabela 6.13: Poraba sredstev po operativnih programih.....	194
Tabela 6.14: Spremenljivke in indikatorji.....	202
Tabela 6.15: Dihotomiziranje podatkov – ocenjevanje dejavnikov finančnega primanjkljaja	203
Tabela 6.16: Poenostavitev tabele resnice.....	204
Tabela 6.17: Prisotnost (»vsebovanost«) izhodiščnih konfiguracij v poenostavljenih konfiguracijah finančnega primanjkljaja.....	205

SLOVAR UPORABLJENIH KRATIC

BDP – bruto družbeni proizvod

BND – bruto nacionalni dohodek

DČ – država članica

DKOM – Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

DRP – državni razvojni program

DZ – državni zbor

ECU – skupna evropska valuta

EEA – Enotni evropski akt

EGS – Evropska gospodarska skupnost

EIB – Evropska investicijska banka

EK – Evropska komisija

EP – Evropski parlament

ES – Evropska skupnost

ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo

ETS – evropsko teritorialno sodelovanje

EU – Evropska unija

IS – interesne skupine

ISARR – informacijski sistem organ upravljanja

JASPERS - skupna pomoč pri pripravi projektov v evropskih regijah

JR – javni razpis

MDDSZ – Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve

MF – Ministrstvo za finance

MG – Ministrstvo za gospodarstvo

MK – Ministrstvo za kulturo

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor

MP – Ministrstvo za pravosodje

MSP – mala in srednje velika podjetja

MŠŠ – Ministrstvo za šolstvo in šport

MVZT – Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

MzP – Ministrstvo za promet

NFP – nova finančna perspektiva (op. 2007-2013)

NPO – neposredna potrditev operacije

NO – nadzorni odbor

NUTS – klasifikacija statističnih teritorialnih enot

NVO – nevladne organizacije

OP RČV – Operativni program razvoja človeških virov 2007-2013

OP ROPI – Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007-2013

OP RR – Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007-2013

OSUN – opis sistema upravljanja in nadzora

OU – organ upravljanja

PO – organ za potrjevanje

PS – politične stranke

PT – posredniško telo

RS – Republika Slovenija

RS RS – Računsko sodišče Republike Slovenije

SPS – Slovenski podjetniški sklad

Svet – Svet Evropske unije

SVLR – Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

SVREZ – Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve

TP – tehnična pomoč

UKP – Urad za kohezijsko politiko

UL – Uradni list

UNP – Urad za nadzor proračuna

1 UVOD

Z vstopom RS v EU je na posameznih javnopolitičnih področjih prišlo do prenosa odločanja iz nacionalne na nadnacionalno raven. Članstvo v EU ponazarjam kot posledico ekonomske, družbene in politične globalizacije, ki povzroča spremembe institucionalnih in družbenih ureditev (Cerny 2002, 2), kar se odraža pri izvajanju javnih politik. Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik (ang. policy process) predstavlja kompleksen proces, saj posegi različnih javnopolitičnih igralcev¹ ustvarjajo nepričakovane posledice in izvedbene vrzeli (Rhodes 1997, 4). EU se namreč opisuje kot »vladavina brez vlade« (ang. governance without government), »mnogonivojska vladavina« (ang. multi-level governance), »omrežna vladavina« (ang. network governance) itd. (Diedrichs 2005, 4).

Za proučevanje oblikovanja javnih politik na ravni EU je od 90-ih let prejšnjega stoletja postal vse bolj značilen koncept »mnogonivojske vladavine«², ki so ga proučevali različni avtorji (npr. Marks 1993, 1996, 2001; Hooghe 1996a, 1996b; Marks in drugi 1996; Bache 1998; Jordan 2001; Hooghe in Marks 2001a, 2001b, 2003; Bache in Flinders 2004a, 2004b; Marks in Hooghe 2004). Koncept se odraža v t.i. dinamiki potiska in potega (ang. »push-pull«) oz. v učinkih med različnimi arenami odločanja in njihovimi igralci ter v določeni negotovosti rezultatov javnopolitičnega procesa, saj se hkrati s spremembo nacionalnih javnih politik in prenosa moči na raven EU spreminjajo tudi vloge igralcev (Richardson 2000, 1014; Lajh 2004, 3). Na splošno velja, da EU vpliva na (sub)nacionalno vladavino, regionalni igralci (vlade, institucije, ustanove, organizacije) pa igrajo pomembno vlogo pri izvajanju politik EU, še posebej v okviru programov kohezijske politike EU (John 2001, 116).

Kohezijska politika EU se po načelu solidarnosti ukvarja s prerazdeljevanjem (redistribucijo) sredstev od bolj k manj razvitim, saj si prizadeva za zmanjševanje razvojnih razlik med regijami oz. DČ EU. Obsega kar 347 milijard evrov na ravni EU, kar predstavlja 35,7 %

¹ V delu uporabljam termin igralci oz. akterji, ki sta sinonima.

² V delu uporabljam prevod mnogonivojska vladavina (struktura), čeprav je glede na kontekst naloge *per se* smiselni tudi prevod mnogonivojsko upravljanje (proces). Lajh (2006, 16-17) namreč navaja, da je »vladavina« (ki se nanaša na strukturo) primernejši izraz za opredelitev EU kot institucionalnega in mnogonivojskega političnega prostora, medtem ko je »upravljanje« (ki se nanaša na proces) preširok pojem, ki nujno ne zahteva vladnih igralcev. Izvajanje predstavlja proces znotraj določene strukture oz. sistema, zato se strinjam glede institucionalne in mnogonivojske opredelitve EU, hkrati pa poudarjam, da se upravljanje procesa izvajanja kohezijske politike v DČ nanaša na določeno izvedbeno strukturo. Poleg že omenjenega, bi se lahko za kohezijsko politiko EU uporabil tudi termin »mnogonivojska struktura upravljanja«, sicer odvisno od značilnosti posamezne DČ.

proračuna EU, s čimer se uvršča med najpomembnejše politike EU. Politika se izvaja v okviru t.i. deljenega upravljanja med EK in posamezno DČ, vendar za izvajanje ne obstaja preprost in univerzalno uporaben model (ÖIR 2003, 21). Čeprav obstaja enotni pravni okvir na ravni EU³, je ta fleksibilen, zato lahko DČ izberejo različne načine, kako to politiko izvajati. Po Wostnerju (2008a, 5) navajam, da (le) legalno porabljanje sredstev ni zadostna usmerjenost v okviru oblikovanja in izvajanja javnih politik ter kompleksnih administrativnih procedur, saj ne upošteva možnih neugodnih učinkov. Predpostavljam, da so učinki izvajanja kohezijske politike EU pogojeni z institucionalno kvaliteto (ang. institutional quality), kljub temu, da so relevantni različni koncepti in pristopi različnih avtorjev s tega področja (Wostner 2008b, 4).

1.1 Raziskovalni problem

V zadnjih letih je poraba sredstev EU med najaktualnejšimi javnopolitičnimi tematikami oz. problematikami⁴, saj se pogosto zastavlja vprašanje v zvezi z uspešnostjo črpanja sredstev EU in položajem proračuna RS glede na proračun EU. Wostner (2009, 4) trdi, da je predpogoj uspešnosti kohezijske politike EU njena učinkovitost. Zato menim, da je pomembno poznavanje sistema in procesa izvajanja kohezijske politike.

Za izvajanje javnih politik so značilne različne oblike in načini, ki so posledica raznolikih institucionalnih in družbenih ureditev (Hill in Hupe 2002). Fazo izvajanja izpostavljam kot ključno in kritično fazo javnopolitičnega procesa, diskurz, ki sta ga izpostavila že Pressman in Wildavsky (1973). Težave in blokade procesa izvajanja ter nedoseganje sprejetih (javno)političnih odločitev in ciljev so spodbudile zanimanje za t.i. izvedbeni primanjkljaj (ang. implementation gap) (npr. Pressman in Wildavsky 1973; Ham in Hill 1984; Hogwood in Gunn 1984; Hill in Hupe 2002). Uspešnost kohezijske politike EU je utemeljena z učinkovitostjo upravljanja s sredstvi EU na mikro (izvedbeni) ravni (Wostner 2009). Kvalitetno in učinkovito upravljanje procesa je prepleteno z mnogonivojsko strukturo in

³ Glavna značilnost kohezijske politike EU je skupni pravni okvir na ravni EU in različni izvedbeni sistemi v DČ oz. regijah, kjer prihaja do razdelitve pristojnosti med nacionalnimi in subnacionalnimi akterji.

⁴ Priprava dela je tudi odraz številnih razprav ter vprašanj v politični in širši javnosti, ki so se intenzivirala po vstopu RS v EU ter so še posebej aktualna v času svetovne gospodarske in finančne krize. V nadaljevanju predstavljeni cilji in raziskovalni model bodo neposredno ali posredno omogočili odgovore na naslednja, navidezno preprosta in dostikrat pavšalna vprašanja: Kaj vpliva na porabo sredstev EU? Kakšne so značilnosti procesa porabe sredstev EU in kaj ovira bolj pospešeno porabo? Kateri so problemi izvajanja kohezijske politike?

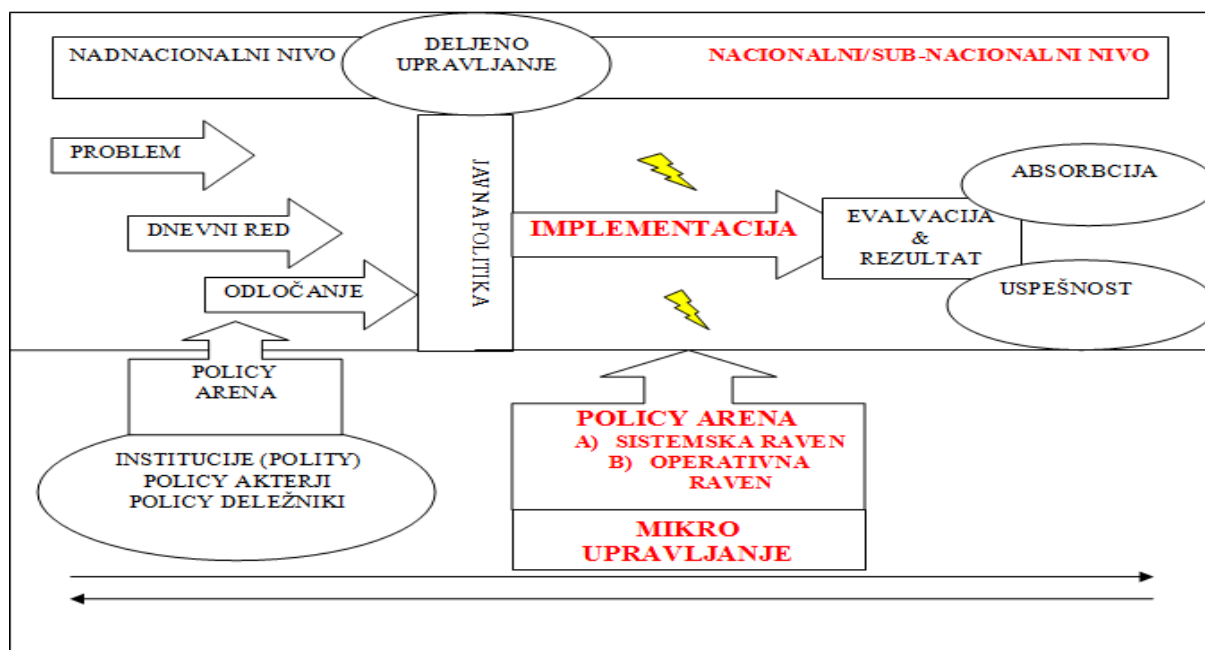
pogojeno z absorpcijsko sposobnostjo, zato je poleg administrativnega vidika pomemben celoten programsko-projektni cikel (Fitzgerald in Prome 1996; Wostner 2009) in absorpcijska sposobnost DČ (Mrak in Wostner 2005; Wostner 2009). Osrednji raziskovalni diskurz zadeva pojasnjevanje procesa porabe sredstev kohezijske politike RS, ki se odvija v določenem sistemu oz. strukturni ureditvi. Ker se DČ soočajo s težavami pri izvajanju politike, predpostavljam zahtevnost administracijskih postopkov, od katerih je odvisna učinkovitost in uspešnost porabe razpoložljivih sredstev (Wostner 2009). Še več, regulacijski okvir kohezijske politike EU *per se* ni ugoden (ang. conducive) za učinkovito izvajanje politike (ÖIR 2003, 64). Po podatkih je RS v programskem obdobju 2007-2013 porabila oz. uspešno povrnila v proračun RS dobrih 986 milijonov evrov sredstev, kar predstavlja 24 % razpoložljivih sredstev (UKP 2011a⁵).

Izvedbeni diskurz zadeva študijo procesa kohezijske politike RS »Kaj se dogaja, kako in zakaj?« (Dunn 1994, 403). Problem predstavlja dodatni raziskovalni izziv za proučevanje uporabnosti konceptov kot je mnogonivojska vladavina, ki se je razvil kot nasprotni pogled državnega centrizma (ang. state-centrism) za proučevanje procesov EU (Bache 2008, 6). Raziskovalni problem je neposredno povezan s kritičnimi dejavniki, ki vplivajo na učinkovitost izvajanja. Izvajanje je kompleksen proces, ki daje učinke glede na predhodne predpostavke v okviru javnopolitičnih posegov, ki so bili določeni kot del procesa programiranja, z namenom doseganja predhodno določenih rezultatov (ÖIR 2003, 27). Izvedbeni primanjkljaj vpliva na dva zelo pomembna faktorja, od katerih je odvisna uspešnost izvajanja, in sicer na proračunski (kvantitativni) faktor in razvojni (kvalitativni) faktor⁶. Podobno meni Wostner (2008a, 17), saj pravi, da imajo absorpcijska sposobnost in mehanizmi prenosa (ang. delivery mechanisms) pomemben vpliv na učinkovitost kohezijske politike EU. Proces izvajanja kohezijske politike EU predstavlja torej ključni problem oz. vez med sprejetimi javnopolitičnimi odločitvami in alokacijo resursov na eni in predvidenimi cilji oz. rezultati na drugi strani, kar prikazuje naslednja shema.

⁵ Stanje na dan 30.6.2011.

⁶ Oba faktorja sta zelo pomembna, saj je tudi od povračil sredstev iz EU proračuna (proračunski faktor) odvisna skupna bilanca proračuna (neto plačnik/prejemnik) in javnih financ ter od kvalitete projektov (kvalitativni faktor) odvisen razvojni pomen kohezijske politike.

Shema 1.1: Shematski prikaz raziskovalnega problema izvajanja kohezijske politike RS



Vir: lastna shema⁷.

V eni izmed najbolj celovitih in izvirnih študij (Wostner 2009) s področja kohezijske politike EU se je potrdila hipoteza, da je učinkovito upravljanje na mikro ravni s sredstvi EU ključna determinanta za učinkovitost oz. uspešnost obravnavane politike v posamezni DČ oz. regiji.

1.2 Cilji in hipoteze

Osnovni namen dela je študija izvajanja javne politike, in sicer pojasnjevanje procesa izvajanja kohezijske politike RS za obdobje 2007-2013⁸, s čimer izpostavljam nacionalno in subnacionalno komponento izvajanja politik EU. Ker univerzalno uporabni model, ki bi veljal za vse primere in situacije, ne obstaja (Taylor, Bachtler in Rooney 2000; ÖIR 2003), je splošni cilj naloge pojasniti izvajanje politike in ugotoviti njene glavne značilnosti, vključno z vzroki, ki povzročajo težave pri izvajanju. Nekatere izvedbene študije (npr. ÖIR 2003) se bolj osredotočajo na proces izvajanja kot pa na rezultate ter ocenjevanje dejanskih učinkov glede na načrtovane. Zato je pomembno upoštevati, da izvajanje javnih politik ne predstavlja samodejnega procesa, kjer se javnopolitične odločitve avtomatično spreminjajo v rezultat

⁷ Termina »sistemska« in »operativna« raven sta smiselno povzeta po Kisser in Ostrom (1982), termin »mikro upravljanje« po Wostner (2009).

⁸ Čeprav se osredotočam na fazo izvajanja, ni možno povsem izključiti drugih faz javnopolitičnega procesa, še posebej, ker gre za politiko EU.

(Pressman in Wildavsky 1973; Ham in Hill 1984; Hogwood in Gunn 1984; Grdešić 1995; O'Toole 2000; Hill in Hupe 2002; ÖIR 2003). Na primeru kohezijske politike RS se sprašujem, kaj se dogaja po sprejemu javne politike, zato izhajam iz sklepa, da je kohezijska politika EU na konceptualni ravni utemeljena in da mora biti hkrati strukturirana tako, da bo čim bolj prispevala k alokacijski učinkovitosti (Wostner 2009, 212)⁹. Ker izhajam iz systemske in operativne ravni analize javnopolitičnega procesa¹⁰, določam dva okvirna cilja:

- 1) Analitično pojasnjevanje procesa izvajanja kohezijske politike RS na systemski ravni, kjer gre za prepoznavanje in razumevanje glavnih strukturnih in procesnih značilnosti ter pojasnjevanje njihovih kritičnih dejavnikov.
- 2) Analitično dopolnjevanje systemske ravni z osredotočanjem na praktično izvajanje projektov kohezijske politike RS, kjer se konstituirajo specifična javnopolitična omrežja in pojavljajo operativne blokade projektov v izvedbi.

V nadaljevanju prikazujem pomožne cilje pojasnjevanja in razlaganja kohezijske politike RS, ki izhajajo iz okvirnih ciljev:

- Podati okvir za razumevanje kompleksnosti procesa oblikovanja in izvajanja kohezijske politike.
- Kritično preveriti uporabnost posameznih teoretičnih konceptov za študijo izvajanja v RS, s poudarkom na mnogonivojskem izvedbenem modelu.
- Pojasniti izvedbene zahteve kohezijske politike EU in jih aplicirati na model izvajanja v RS.
- Sistematično analizirati kritične dejavnike sistema v RS.
- Identificirati in pojasniti vzroke za neučinkovito izvajanje projektov kohezijske politike RS.
- Podati osnove za procesno vrednotenje, ki lahko služijo kot priporočila za izboljšanje sistema izvajanja kohezijske politike RS.

Hipoteze:

Na podlagi kombinacije relevantnih teoretičnih pristopov ter študije izvedbe, je cilj odgovoriti na raziskovalno vprašanje in ugotoviti:

⁹ Prav tako se je kohezijska politika EU na makro ravni izkazala za bolj ali manj uspešno, saj izpolnjuje svoj osnovni cilj povečanja javnih investicij ciljnih območjih (prav tam, 215).

¹⁰ Mikro upravljanje namenoma razdelim na dve ravni analize, saj je izvedba projektov v okviru sistema izvajanja ključnega pomena za porabo sredstev in doseganje ciljev, čeprav predstavlja v širšem smislu del sistema in je z njim neločljivo povezana oz. prepletena.

Kakšne so značilnosti kritičnih dejavnikov procesa izvajanja in katere so izvedbene pomanjkljivosti pri izvajanju kohezijske politike RS?

Na podlagi postavljenega raziskovalnega vprašanja se hipoteza dela glasi:

Trenutne značilnosti na sistemski (institucionalno-procesna ureditev kohezijske politike) ravni ne predstavljajo odločilnih pomanjkljivosti in blokad pri izvajanju kohezijske politike EU v RS, saj ne pojasnjujejo izvajanja in problemov kohezijske politike EU v RS v celoti ter ne upoštevajo zunanjih nesistemskih dejavnikov, katerim so podvržene.

Glavno hipotezo bom poskušal dokazati s pomočjo naslednjih pomožnih hipotez:

- Mnogonivojska vladavina se kaže kot primeren koncept za pojasnjevanje izvedbenega modela kohezijske politike RS, čeprav se ne odraža v mnogonivojski vladavini odločanja, saj predstavlja nerazločno večstopenjsko strukturo vladavine.
- Sistem izvajanja kohezijske politike RS izpolnjuje okvirne pogoje za učinkovito delovanje.
- Časovna neučinkovitost na obeh ravneh je ključna in soodvisna pomanjkljivost izvajanja kohezijske politike EU v RS.
- Blokade na operativni ravni so odločilnejše vis-a-vis sistemskih, saj a) je od njih neposredno odvisno doseganje ciljev javne politike in b) so neposredno odvisne od zunanjih dejavnikov.

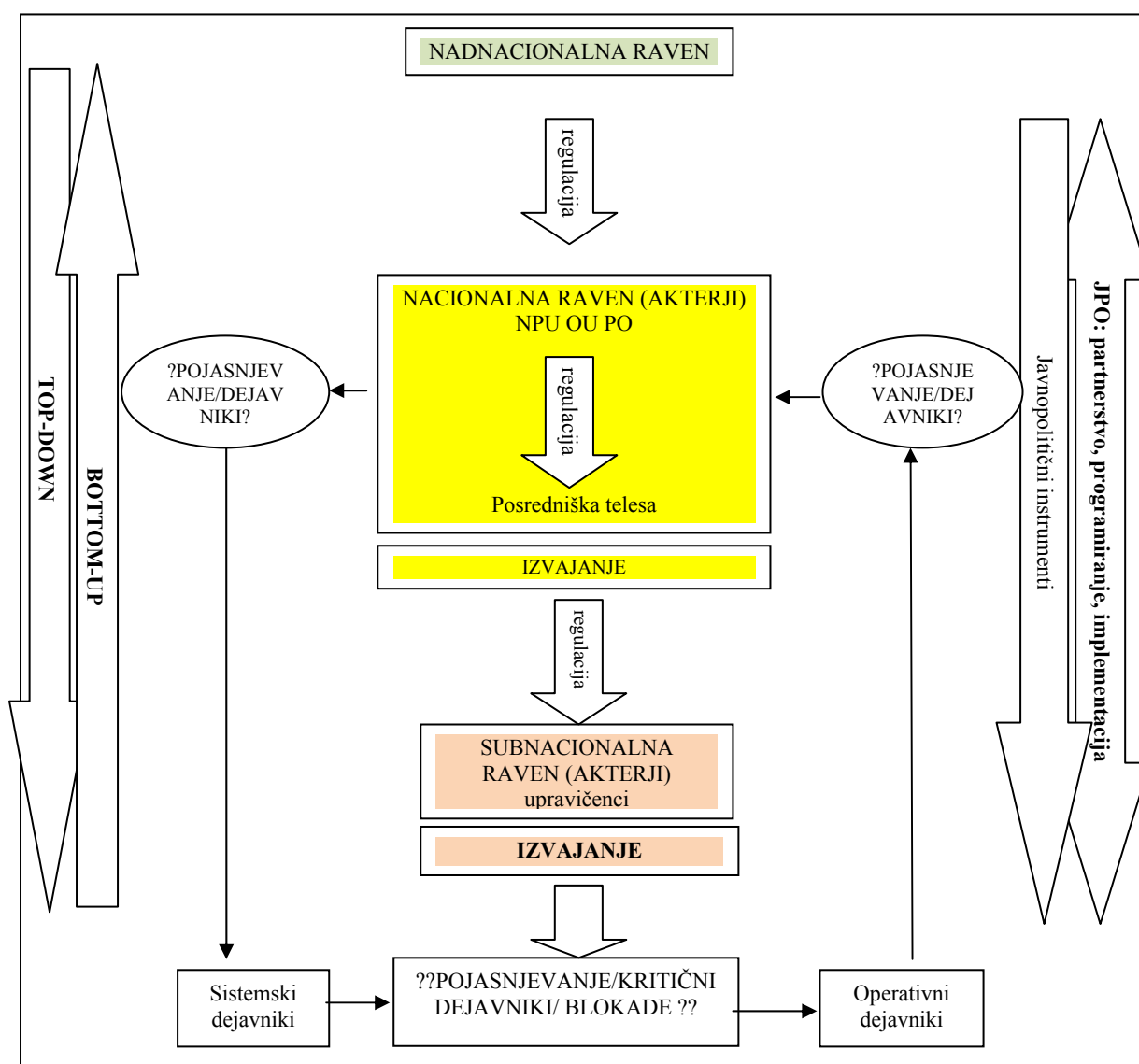
1.3 Raziskovalni model

Raven analize magistrskega dela predstavlja prepletanje ravni kolektivne izbire in operativne ravni po Kiser in Ostrumu (1982), saj pojasnjujem kohezijsko politiko RS s kombinacijo dveh ravni (Lajh, 2006: 30):

- a) raven kolektivne izbire (sistemska raven), kjer se odražajo kritični dejavniki izvajanja javne politike na (sub)nacionalni ravni,
- b) operativna raven, kjer poteka praktično izvajanje projektov javne politike.

Oblikoval sem raziskovalni model, ki zajema tako sistemske kot operativne dejavnike potencialnih težav pri izvajanju politike, ki predstavlja okvir za pojasnjevanje.

Shema 1.2: Raziskovalni model za analizo izvajanja kohezijske politike RS



Vir: lastna shema.

1.4 Raziskovalne metode in tehnike¹¹

V nalogi pojasnjujem proces izvajanja kohezijske politike RS in ugotavljam izvedbene značilnosti in težave zaradi prepletenosti nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne ravni politike. Zaradi navedenega, ob predpostavki manj relevantnih teorij in teoretskih pristopov (intergovernmentalizem, novi institucionalizem, javnopolitična omrežja), izhajam iz uporabnosti koncepta mnogonivojske vladavine in implementacijskih teorij, saj se kohezijska

¹¹ Glede na vrsto študije javnih politik (Hogwood in Gunn 1981) gre predvsem za a) javnopolitično študijo, in sicer za študijo procesa izvajanja. Ker opredeljujem tudi javnopolitične igralce (omrežja) in izvedbeno strukturo, gre tudi za b) javnopolitično analizo igralcev oz. struktur.

politika EU po načinu vladavine uvršča v t.i. »okvirna pravila« (ang. framework regulation) (Treib in drugi 2005), za katera je značilna tudi oblika mnogonivojske vladavine oz. vladavina brez vlade (Diedrichs 2005, 4; Rusu 2006, 92). Za preverjanje postavljenih hipotez magistrsko delo razdelim na teoretični (2. poglavje) in praktični del (3. poglavje¹²), z uporabo naslednjih metod in tehnik:

- a) Analiza primarnih, formalnih ter pravnih virov (pregled in interpretacija regulacijskega okvira in pravnih podlag na nadnacionalni in nacionalni ravni ter drugih dokumentov in gradiv, ki so povezani z raziskovalnim problemom).
- b) Analiza sekundarnih virov in literature (uporaba in vrednotenje relevantne literature na različnih teoretskih področjih: evropsko povezovanje, evropeizacija, javnopolitični proces, implementacija, intergovernmentalizem, novi institucionlizem, javnopolitična omrežja, mnogonivojska vladavina, EU vladavina, kohezijska politika EU itd.).
- c) Študija primera procesa izvajanja kohezijske politike RS, ki zajema večletno obdobje, z uporabo kvantitativno-kvalitativne metode raziskovanja na podlagi a) konstruiranja modela dejavnikov, b) analize javnopolitičnih instrumentov, ki jih določata EU in nacionalna zakonodaja za izvajanje kohezijske politike ter c) interpretacije značilnosti ključnih dejavnikov.
- d) Primerjalno raziskovanje (študija primerov izvajanja projektov, kjer uporabim kvalitativno primerjalno analizo in ugotavljam kombinacijo vzrokov za blokade in finančni primanjkljaj projektov).
- e) Anketa (izvedba spletne ankete z naslovom »Infrastrukturni projekti občin v okviru izvajanja kohezijske politike EU v RS za obdobje 2007-2013«).
- f) Polstandardizirani družboslovni intervju (izvedba intervjujev s predstavniki SVLR).

1.5 Znanstveni prispevek magistrskega dela

Izbrana tema je aktualna, saj je izvajanje kohezijske politike RS v polnem zamahu, hkrati pa že poteka razprava o prihodnji finančni perspektivi po letu 2013. Zelo obširna študija sistemov izvajanja z izbranega področja že obstaja (ÖIR 2003), kjer je bil osnovni cilj raziskati postopke izvajanja in identificirati dejavnike, ki vplivajo na izvajanje kohezijske politike EU (ÖIR 2003, 7). V konkretni študiji sistema izvajanja¹³ je na podlagi izvedenih študij povsem relevantno izhajati iz širšega okvirja, ki omogoča odgovore na vprašanja, ki se

¹² Proces oblikovanja in izvajanja javne politike predstavlja empirični proces (Fink-Hafner 2002a, 17).

¹³ Sistemski model je opredeljen kot eden izmed možnih modelov za analizo javnih politik (Fink-Hafner 2002b).

nanašajo na pozitivne in negativne značilnosti dejavnikov procesa izvajanja kohezijske politike RS. Izvirnost prispevka magistrskega dela se odraža v pristopu izvedbene študije, saj proces izvajanja obravnavam celostno, tako v sistematičnem kot konceptualnem smislu. Čeprav je teorija mnogonivojske vladavine v osnovi pojmovana kot deskriptivna kategorija, mnogonivojsko vladavino v študiji RS pojmem kot izvedbeni model (Milio 2010). Izvirnost prispevka se odraža tudi zaradi univerzalnosti študije izvedbenega sistema, ki v izhodišču izhaja iz celovitejših pristopov in bolj obsežnih ter splošnih študij (ÖIR 2003; Polverari in drugi 2006; Ferry in drugi 2007; Vironen in Kah 2008; Mendez in Kah 2009; Wostner 2009; SWECO 2010). Prav tako mi ni znano, da bi tovrstna celostna študija izvedbe kohezijske politike RS, ki izhaja iz priznanih celovitejših pristopov ter del in ki celostno pojasnjuje, obstajala¹⁴. Zato predstavlja delo komplementarni prispevek k celovitejšim študijam. Prav tako predstavlja poudarek na uporabnosti modela mnogonivojske vladavine poseben pristop, saj se slednji kaže kot splošno relevanten in prodoren koncept za analizo politik EU.

Kljub temu, da se osredotočim na izvajanje, v delu presežem proučevanje zgolj ene faze javnopolitičnega procesa, saj izvajanje kombiniram z javnopolitičnim načrtovanjem oz. oblikovanjem, deloma lahko govorim tudi o procesnem vrednotenju. Za boljše razumevanje procesa izvajanja je izvedbeno študijo smiselno povezati s procesom načrtovanja (Schneider in Ingram v Sydney 2007, 84). Glede na zvrst analize javnih politik (Fink-Hafner 2002a) je pomen dela v osnovi opisen (deskriptiven)¹⁵ in ne posvetovalen (preskriptiven)¹⁶, saj je primarni cilj razložiti proces izvajanja politike in pojasniti okoliščine izvedbenih problemov¹⁷. Ker se osredotočim na posamično javnopolitično področje, bodo lahko ugotovitve izhodišče za morebitne procesne spremembe v prihodnje. Ker politiko pojasnjujem tudi skozi procesno vrednotenje, je delo posredno uporabno (preskriptivno) naravnano.

Magistrsko delo je izključno avtorsko delo, s specifičnim analitičnim pristopom pojasnjevanja kohezijske politike RS, ki dopušča tudi možnost drugačnih pristopov. Delo je zaradi narave javne politike kompleksno in predstavlja velik časovni zalogaj, zato vsebuje določene posplošitve. Poleg tega je delo metodološko zahtevno, predvsem z vidika obsežnosti in obdelave podatkov. Z izvedbenega vidika je časovnost dela ustrezna, saj je po več kot štirih

¹⁴ Predvidevam, da v takšnem obsegu in s tovrstnim pristopom kohezijska politika RS še ni bila razložena.

¹⁵ Razumevanje procesa oblikovanja in izvajanja javne politike.

¹⁶ Izboljšave procesa oblikovanja in izvajanja javne politike.

¹⁷ Zaradi kompleksnosti predmeta proučevanja je narava dela v osnovi akademska.

letih izvajanja sedemletnega programskega obdobja izvedbeni vložek zelo velik, sprejemljivost pa se zaradi tega kaže tudi iz procesno vrednotnega vidika.

1.6 Struktura naloge

Po uvodnem delu, ki vsebuje raziskovalni problem in cilje s postavljenimi hipotezami, je magistrsko delo razdeljeno na dva metodološka dela (teoretični in praktični). V drugem poglavju začnem s pregledom teorij, konceptov ter pristopov za analizo javnopolitičnega procesa EU oz. oblikovanja politik EU. Predvsem se osredotočim na javnopolitični analitični pristop (proučevanje izvajanja) in model mnogonivojske vladavine in njegovo pojasnjevalno funkcijo za študijo procesa izvajanja v RS¹⁸, vendar pred tem uporabim nekatere druge pristope, ki so potrebni za razumevanje širšega konteksta obravnavanega področja (neofunkcionalizem, (liberalni)intergovernmentalizem, supranacionalizem, novi institucionalizem, javnopolitična omrežja). Posebej izpostavim izvajanje, kot ključno fazo javnopolitičnega procesa s poudarkom na relevantnosti obeh pristopov proučevanja (tako »top-down« kot bottom-up) saj menim, da ju je za celostno razumevanje izvajanja politike potrebno kombinirati. S pomočjo teoretičnih konceptov in pristopov potrdim relevantnost področja raziskovanja ter oblikujem predpostavke za razreševanje zastavljenih vprašanj ter utemeljim kohezijsko politiko EU. Tretje poglavje je namenjeno empiričnemu raziskovanju, kjer analiziram celotni programsko-projektni cikel kohezijske politike RS, in sicer v dveh delih: a) z analizo sistemske ravni – institucionalno-procesna ureditev kohezijske politike RS (opredelitev javnopolitičnega omrežja in konteksta ter analiza kritičnih dejavnikov učinkovitosti izvajanja), ki jo nadgradim s b) primerjalno analizo projektov kohezijske politike. V zaključku je predstavljen pomen dela ter sklepne ugotovitve na podlagi preverjanja hipotez, teoretičnih predpostavk ter spoznanj empiričnega dela. Zaključek dela je namenjen kritičnemu razmisleku o vzpostavljenem sistemu kohezijske politike RS in prisotnih blokadah s sintezo sistemske in operativne ravni.

¹⁸ Ne gre za študijo veljavnosti *per se*, ampak za uporabnost glede na izbrani primer ter empirične ugotovitve.

2 TEORETIČNI DEL

2.1 Proučevanje sistema EU in politik EU: raznoliki koncepti in mnoga vprašanja

V nadaljevanju sledi prikaz in kratka primerjava ključnih teoretskih pristopov in konceptov, ki se ukvarjajo z evropskim povezovanjem in javnopolitičnim procesom EU, s kratkim uvodom v procesa integracije in evropeizacije. Na razpolago je kar nekaj splošnih del, ki obravnavajo oz. primerjajo različne pristope (npr. Bache 1998; Rosamond 2003; Bache in Stephen 2006b itd.). Kratka primerjava je smiselna zaradi pojasnjevanja in boljšega razumevanja kohezijske politike kot ene izmed politik EU, saj je vstop RS v EU zahteval institucionalno in procesno prilagajanje na posameznih javnopolitičnih področjih (Lajh 2006, 44).

Strinjam se s tezo, da ena sama teorija ne more razložiti kompleksnega sistema in oblikovanja politik EU (Bache 1998, 16). Govorim o dveh prvotnih konkurenčnih teorijah neofunkcionalizma in intergovernmentalizma, ki sodita v okvir tradicionalnih razprav oz. teorij mednarodnih odnosov (ang. international relations) ter o novejših teorijah mnogonivojske vladavine in liberalnega intergovernmentalizma, vključno s konceptom omrežij (prav tam). Študije vladavine so se pojavile kot nasprotje tradicionalnim študijam vlad, ki ponazarjajo hierarhičnost. Dodatno se je diskurz razmahnil zaradi inkrementalnega političnega procesa EU. To je omogočilo širok prostor raziskovanja politik EU na mezo ravni, neodvisno od rezultatov povezovanja (Pollack, Jachtenfuchs, Wessels v Wallace 2003, 1). »Povezovanje EU in nacionalne vladavine učinkujejo tako na proces formulacije javnih politik kot na proces implementacije javnih politik« (Kohler-Koch 2003, 12).

2.1.1 (Od) procesa evropske integracije in (do) evropeizacije

V tej točki na kratko opozorim na širši kontekst skupnih politik EU, sicer ne z namenom natančnega pojasnjevanja procesa evropskega povezovanja¹⁹ in njegovih posledic. Proces povezovanja²⁰ in javnopolitični proces²¹ EU sta odraz prenosa odločanja iz nacionalne na

¹⁹ V nalogi uporabljam termin »povezovanje«, sicer je kot sinonim uveljavljen tudi termin »integracija«.

²⁰ Se je začel aprila leta 1951 s podpisom Pariške pogodbe, ko so podpisnice (Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska) začele skupno urejanje gospodarske in drugih politik, kar je pomenilo, da so se odločitve, ki so jih prej sprejemale nacionalne vlade same, sprejemale z drugimi vladami in posebej za to

nadnacionalno raven. Proces evropskega povezovanja²² ne poteka sorazmerno na vseh (javnopolitičnih) področjih in vseh nivojih (Börzel 2005). Menim, da sta nastanek in razvoj EU dvostranska, saj gre na eni strani za nadnacionalno problematiko evropskega povezovanja, na drugi strani pa za nenehen proces oblikovanja in izvajanja skupnih politik EU. Javnopolitični proces EU je primarno odvisen od določil posamezne pogodbe kot temeljnega akta EU in iz nje izhajajočih zakonodajnih postopkov za sprejem sekundarne zakonodaje EU in drugih aktov²³.

Po tem, ko sem na kratko izpostavil evropsko povezovanje, omenjam še diskurz »EU vladavine« (ang. EU governance²⁴), ki se nanaša na politični sistem EU in je (bil) predmet proučevanja različnih pristopov (Bache in George 2006b). Na splošno lahko EU vladavino²⁵ označim kot način delovanja EU (Wallace 2003)²⁶, saj ni enotnega pogleda na definicijo pojma²⁷, ki ima različne značilnosti, dimenzije in oblike (Rhodes 1996; Lowndes in Skelcher 1998; Peters in Pierre 1998; Sandholtz in Stone-Sweet 1999; Lang 2001; Hooghe in Marks 2003; Diedrichs 2005; Treib in drugi 2005; Dezseri in Vida 2007; Howlett 2009). Za razpravljanje o vladavini na konkretnem javnopolitičnem področju je pomembna temeljita in merodajna analiza dejanske situacije posamezne javne politike, kar se odraža v določenih pogojih, omejitvah in naravi vladavine (Mayntz 2006, 9). Avtorji (npr. Scharpf 2001, Knill in Lenschow 2003) namreč izpostavljajo problem učinkovitosti vladavine oz. učinkovitega reševanja javnopolitičnih problemov. Glede na izbrano javnopolitično področje velja nameniti

vzpostavljenimi evropskimi institucijami. Skupno odločanje je pomenilo odmik od nacionalne suverenosti na posameznih javnopolitičnih področjih k združenim suverenosti (Bache in George 2006a, 4).

²¹ Javnopolitični proces predstavlja proces oblikovanja in izvajanja (implementacije) javnih politik.

²² V ospredju povezovanja je bil politični razlog, saj je nastanek ESPJ pomenil izogibanje konfliktom dveh sosednjih držav (Francije in Nemčije) in ohranjanje miru v Evropi ter posledično varovanje nacionalnih interesov vključenih držav (Bache in George 2006c, 94).

²³ Izvajanje skupnih politik EU, ki je pogosto predmet (sub)nacionalne ravni, predstavlja del javnopolitičnega procesa EU, saj se evropska zakonodaja oz. skupne politike EU sprejmejo oz. oblikujejo na nadnacionalni ravni, kjer sodelujejo ključne nadnacionalne institucije in DČ (Lajh 2006, 96).

²⁴ Leta 2001 je EK sprejela Belo knjigo z naslovom »European governance«, kjer je šlo za diskurz »dobre vladavine« (Evropska komisija 2001).

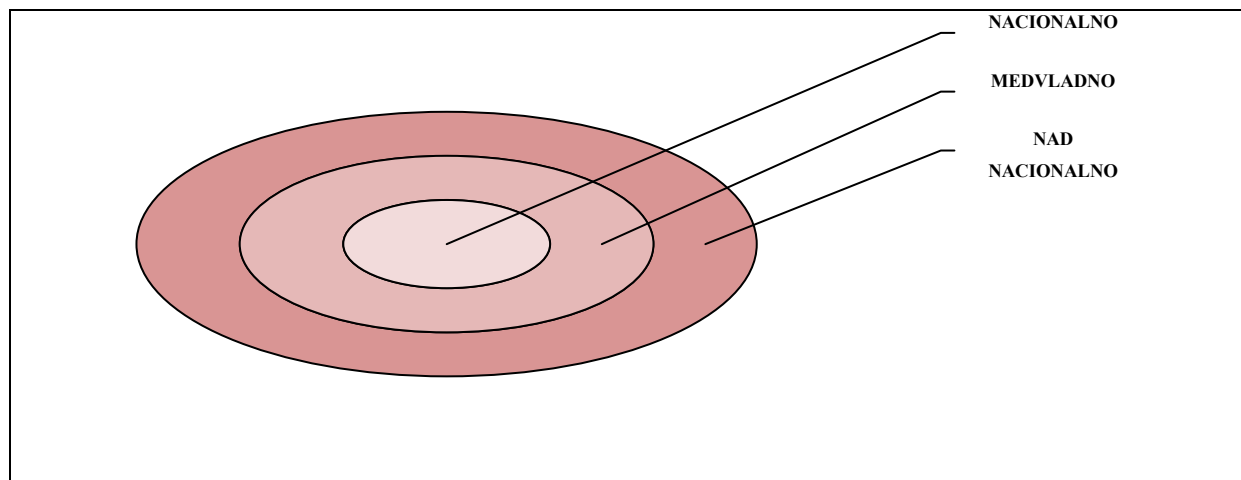
²⁵ EU vladavina je zelo širok in kompleksen pojem (Kohler-Koch 2003; van Kersbergen in van Waarden 2004²⁵; Mayntz 2006), zagotovo pa ga lahko povežem z določeno strukturo omrežja javnopolitičnih akterjev in njihovih razmerij, saj predstavlja EU bolj ali manj mnogonivojsko vladavino oz. mnogonivojsko strukturo (Scharpf 2001; Knill in Lenschow 2003; Mayntz 2006), kar je posledica spreminjajoče narave vladavine, ki se ne razlikuje samo glede na vsebino, ampak tudi glede na nacionalni kontekst (Eising in Kohler-Koch 1999, 267).

²⁶ Bache (2000, 577) npr. pravi, da »*pojem vladavina v bistvu opisuje povečano participacijo nevladnih igralcev pri oblikovanju in izvajanju javnih politik*«.

²⁷ Po Bulmerju (1998, 366) se EU vladavina razume kot opisni pojem za EU polity. Na splošno gre pri pojmu za to, da se spreminja način vladanja (ang. governing), tako da se izpodriva vlado kot monolita vladanja.

posebno pozornost vzpostavljanju »nacionalne vladavine«²⁸ (ang. supranational governance) in zavezujočih pravil pod domeno ES (Stone-Sweet in Sandholtz 1997, 297).

Shema 2.1: Nastajanje nadnacionalne vladavine



Vir: prirejeno po Sandholtz in Stone-Sweet (1999).

Z institucionalnega vidika se je v okviru razvoja EU pojavilo nasprotje ali je (bo) EU medvladna organizacija ali nadnacionalna »država«. Z vidika procesa vzpostavljanja političnih ustanov lahko po desetletjih razvoja ugotovim, da se je temeljno nasprotje med zagovorniki intergovernmentalizma (EU kot medvladna organizacija) in supranacionalizma (EU kot nadnacionalna država) obrnilo v korist slednjih, saj se EU institucije krepijo na račun DČ, kar je posledica evropskega povezovanja kot nadnacionalne politične integracije (Schmitter 1996, 2). Lajh (2006, 44) je označil (pre)oblikovanje EU kot interaktiven proces, saj se soočamo z vzajemnimi razmerji različnih ravni (nacionalna, nacionalna, subnacionalna) oblikovanja in izvajanja javnih politik²⁹.

²⁸ Za raziskovanje procesa povezovanja in oblikovanja politik EU je bila ves čas značilna dihotomija »medvladne vladavine« (ang. intergovernmental) in »nacionalne vladavine«, kjer od prve proti drugi narašča pomen EU pravil, institucij in nevladnih igralcev (Stone-Sweet in Sandholtz 1997, 303).

²⁹ Splošne institucionalne in omrežne značilnosti EU so: a) nov tip političnega sistema se odraža v vladavini brez vladanja oz. vlade (Peters in Pierre 1998; Bache 2000), b) institucionalna praznina (ang. institutional void) (Hajer 2003), c) inkrementalnost (Schendelen 2005), d) dinamičnost, kompleksnost in konsenzualnost skupnega odločanja (Eising 2003; Bache in George 2006d), e) interesna interakcija in intermediacija (Börzel 1997, 1998; Ansell 2000; Fink-Hafner in Lajh 2006), f) mnogonivojski politični prostor, ki je omogočil mnogonivojsko vladavino (Marks in drugi 1996; Hooghe in Marks 2001a; Jordan 2001; Bernard 2002), g) variabilnost vlog različnih javnopolitičnih igralcev na različnih ravneh odločanja (Keating 1998; Jordan 2001; Nugent 2003a; Lajh 2006) in h) omogočanje novih oblik povezovanja javnopolitičnih igralcev (Cerny 2002).

Preden konkretno nadaljujem s posameznimi teorijami, opredelim še evropeizacijo. Če posplošim, lahko evropeizacijo opredelim kot proces učinkovanja nadnacionalne ravni na (sub)nacionalno raven, njene strukture in postopke odločanja, medtem ko se odvija proces oblikovanja skupnih politik EU (evropsko povezovanje) s prenosom preferenc DČ na odločanje na nadnacionalni ravni, torej od spodaj navzgor (Lajh 2006, 41). Čeprav ni enotne definicije ali teorije o evropeizaciji, je v kontekstu dela posebej relevantna oznaka evropeizacije kot prodiranje institucij EU in postopkov odločanja v nacionalne in subnacionalne sisteme vladavine (Olsen 2003, 334). Evropeizacijo se razume tudi kot »preusmeritev ali preoblikovanje politike v nacionalnih arenah v smeri, ki odraža javne politike, prakse in preference, zagotovljene skozi EU sistem governance« (Bache in Jordan v Bache 2008, 2). Kohezijsko politiko EU lahko umestim v okvir pozitivnega povezovanja³⁰, kjer je značilen neposreden pritisk po institucionalnih prilagoditvah, s konkretnimi institucionalnimi rešitvami (Lajh 2006, 46). Lajh (prav tam, 30) je izpostavil dva pomembna vidika evropeizacije na izbranem področju, in sicer a) oblikovanje institucionalnega okvira, tj. ustreznega javnopolitičnega omrežja, ki je pristojno za koordiniranje in izvajanje kohezijske politike EU, in b) vzpostavitev regionalne strukture skladno z NUTS klasifikacijo teritorialnih enot.

2.1.2 Tradicionalne debate EU: teorije mednarodnih odnosov

Začetek procesa povezovanja je pomenil velik izziv obstoječim teorijam in je hkrati vzpostavil akademsko debato glede vloge nacionalnih držav (Bache in George 2006a, 4). Za razvoj ideje povezovanja je bil pomemben intelektualni kontekst funkcionalizma, evropskega federalizma in federalnega funkcionalizma. Funkcionalizem se ukvarja s vprašanjem, kako se izogniti vojnem v svetu oz. kako doseči svetovni mir (najvidnejši predstavnik je bil David Mitrany), evropski federalizem se ukvarja s vprašanjem, kako podrediti nacionalne vlade federalni oblasti, medtem ko je federalni funkcionalizem kombinacija obeh (prav tam, 5-8).

Tradicionalne teorije razlagajo razvoj evropskega povezovanja oz. EU v luči političnega povezovanja med nacionalnimi državami in tudi znotraj sistema EU (Bache 1998; Bache in George 2006a). Iz teorije mednarodnih odnosov sta izšle dve nasprotujoči si teoriji, in sicer neofunkcionalizem (začetnika pluralista Haas in Lindberg) ter intergovernmentalizem

³⁰ Knill in Lehmkuhl (1999, poglavje 2) sicer omenjata tri mehanizme povezovanja: pozitivnega, negativnega in okvirnega.

(začetnik realist Hoffmann). Za te prve teorije je značilno, da se osredotočajo na makro raven analize, ki zajema proces evropskega povezovanja, torej glede sprejemanja pravil igre in temeljnih načel delovanja oz. odločanja³¹. Sicer je v 50-ih letih prejšnjega stoletja v teoriji mednarodnih odnosov prevladoval realizem, ki je obravnaval države kot temeljne enote mednarodnih odnosov (Bache in George 2006a, 19).

2.1.2.1 Neofunkcionalizem

Neofunkcionalizem³² razlaga proces povezovanja in je imel največji vpliv v 50-ih in 60-ih letih 20. stoletja, glavni predstavnik je bil Ernst Haas (npr. 1958). Neofunkcionalisti so zagovarjali učinek snežne kepe oz. prelitja (ang. spillover³³), ki pomeni, da vsak korak procesa povezovanja povzroča nadaljnjo povezovanje izven kontrole nacionalne suverenosti in državnih igralcev, ki izgubljajo vpliv na račun nadnacionalnih in subnacionalnih javnopolitičnih igralcev, tudi nevladnih (Bache 1998; Jensen 2003; Bache in George 2006a). Učinki prelitja zahtevajo sodelovanje držav, ki so del povezovanja. Bache (1998, 17) pravi, da je neofunkcionalizem prednjačil v prvem obdobju povezovanja, od podpisa Rimske pogodbe dalje. Ključno vprašanje je bilo, kako (če sploh) vodi ekonomsko povezovanje v politično povezovanje in v kakšno obliko politične enotnosti. V tem se ta teorija razlikuje od drugih tradicionalnih pristopov, saj so neofunkcionalisti verjeli, da lahko ekonomsko povezovanje okrepi vse vključene države, kar bo privedlo do nadaljnjega političnega povezovanja (Jensen 2003, 84). V nadaljevanju podajam glavne značilnosti neofunkcionalističnega procesa povezovanja (Bache in George 2006a, 19):

- spodkopavanje suverenosti nacionalnih držav,
- pluralen proces oblikovanja nacionalnih interesov – medsebojno vplivanje različnih igralcev in neenotnost državnih igralcev, ki se povezujejo z organiziranimi interesi in transnacionalnimi igralci,
- učinki prelitja izven kontrole vlad³⁴.

³¹ Slednje pojasnilo je povzeto po prosojnicah iz predavanj pri predmetu Oblikovanje evropskih politik (FDV, 28. februar 2009).

³² Postulati neofunkcionalizma so postali del Monetove inkrementalne metode evropskega povezovanja, ki vodi po funkcionalistični logiki do nastanka »federalne« Evrope. Dejansko je šlo za veliko povezanost teorije (povezovanja) in realnosti, saj je pionir teorije Ernst B. Haas pojasnjeval novo obliko nadnacionalnega sodelovanja v okviru ESPJ, s tem ko je znanstveno razložil regionalno sodelovanje (Jensen 2003, 81).

³³ Funkcionalno, politično in kulturno prelitje (Jensen 2003; Bache in George 2006a).

³⁴ Npr. a) povezovanje na področju posamezne gospodarske panoge zahteva povezovanje v drugi gospodarski panogi (funkcionalno), b) ustvarjanje političnih pritiskov interesnih skupin za nadaljnjo povezovanje (politično) in c) vloga nadnacionalnih igralcev in ustvarjanje EU mrežnih skupin (kulturno) (Bache 1998, 17).

Teorija se v glavnem zanima za proces povezovanja (z razlago dejavnikov in dinamiko sprememb, ki zadevajo sodelujoče države) in manj za končni rezultat (npr. konstitucijo EU) povezovanja (Jensen 2003, 81)³⁵. Po neofunkcionalistični logiki stalnega in (samo)napredujočega procesa povezovanja se je sicer napovedovala oblika federalne evropske države³⁶, a sta veto de Gaulla v zgodnjih 60-ih in kriza t.i. praznega stola³⁷ (1965-66) začela krizo te teorije (Bache 1998, 18). Koncept ponovno zaživi ob koncu 80-ih oz. v 90-ih letih 20. stoletja³⁸ z nekaterimi novimi nadnacionalnimi pristopi (več v delu novih teorij).

2.1.2.2 Intergovernmentalizem

Tudi teorija medvladnega odločanja pojasnjuje proces povezovanja, a za razliko od neofunkcionalizma poudarja odločilno vlogo nacionalnih držav oz. njihovih izvršilnih oblasti. Glavni predstavnik je bil Stanley Hoffman (npr. 1964, 1966), vpliv teorije pa se je obdržal do konca 20. stoletja, čeprav v nekoliko spremenjenih oblikah (Cini 2003a). Intergovernmentalizem se je odrazil kot odgovor na neofunkcionalizem z naslednjo kritiko (Bache in George 2006a, 19):

- regionalno povezovanje ni zaprt proces, ampak je del širšega mednarodnega konteksta,
- države so močan igralec, saj imajo formalno suverenost in demokratično legitimnost,
- povezovanje v nizki politiki (ang. low politics) nujno ne vodi do prelitja v višji politiki (ang. high politics)³⁹.

Ključna predpostavka te teorije je, da imajo pri procesu povezovanja sicer vlogo tudi ostali igralci in interesi, a so nacionalne vlade čuvaji (ang. gatekeepers) političnih preferenc med nadnacionalnim in nacionalnim političnim sistemom ter razsodniki ključnih odločitev (Bache 1998, 19). Povezovanje se namreč odraža v državnem centrizmu, saj se varuje pred povezovanjem tista javnopolitična področja, ki so temeljna za suverenost posamezne države (Cini 2003a, 94). Z institucionalnega vidika je lahko intergovernmentalizem pomemben tudi

³⁵ Kar je nekoliko paradoksalno, saj kljub formalnemu nastanku EU l. 1993, proces povezovanja še danes ni povsem dokončan, predvsem zaradi nenehnih širitvev (nove DČ) in poglobitev (nove pristojnosti, nove skupne zadeve).

³⁶ Tudi t.i. ekspanzionistična logika povezovanja, ki vodi k novemu nadnacionalnemu centru (Jensen 2003, 82).

³⁷ DČ ostanejo ključni akterji, nadnacionalne institucije EU se komaj razlikujejo od tradicionalnih mednarodnih organizacij (prav tam, 91).

³⁸ Zaradi EEA in politike enotnega trga.

³⁹ Tudi Moravcsik je kritiziral v podobni smeri, saj se je nanašal na nadnacionalno komponento regionalne integracije, zato je namenil večjo pozornost nacionalnim državam – regionalne oblike koordinacije bi se naj analizirale kot medvladne organizacije – ker je poudarjal avtonomijo nacionalnih voditeljev na račun nadnacionalnih uradnikov (Jensen 2003, 89).

kot model povezovanja, ki favorizira meddržavne institucije (npr. Svet, Evropski svet) na račun nadnacionalnih (EK, EP itd.) (Cini 2003a).

2.1.2.3 Liberalni intergovernmentalizem

Liberalni intergovernmentalizem je teorija evropskega povezovanja, ki ne zajema le makro ravni, ampak tudi mezo raven oblikovanja politik EU, saj poleg povezovanja pojasnjuje tudi oblikovanje nacionalnih interesov. Glavni predstavnik je Andrew Moravcsik (npr. 1993, 1995). Liberalni intergovernmentalizem prevzame neofunkcionalni pogled na določanje nacionalnega interesa (kot del notranjega pluralnega političnega procesa), a hkrati zmanjšuje pomembnost nadnacionalnih igralcev, saj vlade nadzirajo proces evropskega povezovanja (Bache in George 2006a, 20). Moravcsik je oblikoval princip t.i. dvonivojske igre (ang. two-level game) (Moravcsik 1993) oz. kot ugotavljata Bache in George (2006a, 20) predlagal dvonivojsko analizo posvetovanja v EU. Pri dvonivojski igri gre za dvostopenjsko oblikovanje odločitev, saj gre na eni strani za določanje nacionalnih preferenc na nacionalni ravni, ki služijo za podlago za medvladna (meddržavna) pogajanja na institucionalni ravni EU na drugi strani (Moravcsik 1993, 517)⁴⁰. Prav tako se lahko zgodi, da se odločitve na enem (nacionalnem) nivoju razlikujejo od odločitev na drugem (nadmacionalnem nivoju).

Bache in George (2006a, 20) ugotavljata, da je primarni dejavnik vladnih preferenc ravnotežje med gospodarskimi interesi znotraj države, medtem ko medvladna pogajanja temeljijo na doseganju dogovora glede skupnih odzivov na javnopolitične probleme in na doseganju dogovora glede ustreznih institucionalnih dogovorov. Za razliko od intergovernmentalizma, se pri meddržavnih pogajanjih lahko izpostavi vprašanje moči, kar pomeni, da so vplivnejše države v prednosti pri uveljavljanju lastnih interesov (relativna pogajalska moč), še vedno pa gre v glavnem za proučevanje zgodovinskih odločitev (Cini 2003a). Ne glede na navedeno in dejstvo, da je liberalni intergovernmentalizem nekakšna izpeljanka tradicionalnega intergovernmentalizma, ne gre več za klasično teorijo povezovanja, ampak predvsem za teorijo medvladnih pogajanj (Rosamond 2003, 110). Ključni dejavnik povezovanja je medvladno »povpraševanje« po javnopolitični zadevah in ne nadnacionalna »ponudba« teh

⁴⁰ Liberalni intergovernmentalizem ločuje tri ravni procesa odločanja EU: a) oblikovanje nacionalnih preferenc, npr. na področju zunanje ekonomske politike, b) meddržavna pogajanja (ang. inter-state bargaining) in c) institucionalno delegiranje (ang. delegation/pooling) suverenosti (Moravcsik 1995, 612).

zadev, saj so nacionalne vlade še vedno prevladujoči akterji nasproti nadnacionalnim (Moravcsik 1995, 618).

2.1.3 Razmah novih teorij EU vladavine

Novejši pristopi in teorije obravnavajo EU kot politični sistem in so za razliko od tradicionalnih razprav mednarodnih odnosov oblikovani na primerjalnih in nacionalnih politikah (Bache in Stephen 2006b). Raven analize se spremeni iz makro v mezo, saj ni več v ospredju pojasnjevanje procesa povezovanja, ampak obstoječega sistema EU. Splošno gledano gre torej za novi diskurz delovanja sistema in politik EU (Bulmer 1983; Hix 1999; Rosamond 2003; Bache in Stephen 2006b). Sicer bi težko potegnil ločnice med posameznimi teorijami, a zagotovo velja, da se je v 90-ih s pojavom liberalnega intergovernmentalizma in supranacionalizmov dokončno ustalila dihotomija med medvladnim in nadnacionalnim pristopom.

Bulmer (1983) in Wallace (1977) sta se ukvarjala z razmerjem in pozicijo nacionalne (ang. domestic) politike v odnosu do EU politik oz. zadev. Bache (1998, 20) ugotavlja, da se Bulmerjeva kritika⁴¹ tradicionalnih konceptov nanaša na nezmožnost zagotavljanja analitičnega okvirja za strukturiranje učinkov nacionalnih politik na EU, saj se preveč osredotočajo na nadnacionalno raven oblikovanja politik EU. Bulmer (1983) določa štiri glavne elemente pristopa nacionalnih politik, in sicer: a) nacionalne institucije kot ključne enote proučevanja, b) raznoliko okolje nacionalnih javnih politik, c) vloga nacionalnih vlad in d) raznolikost javnopolitičnih stilov. Kot enega pomembnejših faktorjev nacionalnih odzivov na EU politike velja izpostaviti raznolikost administrativnih tradicij DČ (Wallace 1977). Navedeno potrjuje predpostavke o kompleksnosti oblikovanja in izvajanja politik EU. Bache (1998, 21) je izpostavil, da je EEA 1985 nakazal novo fazo evropskega povezovanja, saj je prišlo do novega teoretskega razvoja pri pluralistih in realistih, in sicer s pionirji mnogonivojske vladavine (Marks 1992, 1993) in liberalnega intergovernmentalizma (Moravcsik 1993). In prav kohezijska politika EU predstavlja ključno področje razpravljanja v okviru obeh novih konceptov, še posebej mnogonivojske vladavine (Bache 1998, 22).

⁴¹ Neofunkcionalizem se preveč opira na vlogo interesnih in drugih skupin, medtem ko intergovernmentalizem pretirano poudarja centralnost nacionalnih vlad, kar otežuje analizo vedenja DČ nasproti EU.

2.1.3.1 Novi institucionalizem

Teorija novi institucionalizem se nasprotno kot tradicionalne teorije osredotoča na pojasnjevanje vloge institucij, ki odločajo v javnopolitičnih procesih⁴². Politične institucije so pomembne pri odločanju na mezo ravni, torej pri oblikovanju in izvajanju skupnih politik EU (Lajh 2009). Gre za odziv na behavioristični pristop (ki ga zanima politični proces v ozadju formalnih struktur – interesno-societalne skupine). Zaradi pretiranega odmika od institucionalizma in manjšega pomena proučevanja formalnih institucij (parlamenti, izvršne oblasti itd.), se je razvil novi institucionalizem, čigar glavni poudarek je v pomenu institucij (ang. institutions matter)⁴³, tudi iz vidika neformalnih vzorcev interakcij (Bache in George 2006b, 23-24). Novi institucionalizem je metodološki pristop, ki je sestavljen iz različnih oblik (Bulmer 1998). Najbolj so uveljavljene tri oblike⁴⁴:

- institucionalizem racionalne izbire, ki razlaga institucionalne spremembe, njihove vzroke, dinamiko in obseg, na kar vplivajo vedenjski vzorci in pravila političnih akterjev (vidik spreminjanja moči in oblasti institucij),
- zgodovinski institucionalizem⁴⁵, ki razlaga mejnike pri spreminjanju starih in nastajanju novih institucij (vidik dolgoročnih učinkov institucij in odzivov le-teh na zunanje pritiske),
- sociološki institucionalizem, ki razlaga nastanek novih institucij z vidika vedenjskih vzorcev, tj. vrednostnega sistema političnih akterjev (vidik »kulture« institucij) (Rosamond 2003; Bache in George 2006b, 38; Lajh 2006, 32).

Novi institucionalizem je zelo uporaben za proučevanje EU (Rosamond 2003). V primeru evropeizacije kohezijske politike EU v RS se je odražal pri institucionalnih pritiskih in prilagoditvah (sub)nacionalne ravni glede upravljanja in izvajanja kohezijske politike EU (Lajh 2006, 31). Na podlagi zgoraj navedenega ugotavljam, da gre za odmik od »velikih« tradicionalnih teorij evropskega povezovanja, saj teorija ne pojasnjuje sprememb povezovanja na makro ravni, ampak se s fragmentiranim raziskovanjem institucij osredotoča na manjše spremembe⁴⁶ (Bulmer 1998, 365). Ker evropsko povezovanje in sprejemanje pravnega reda

⁴² Ključna predstavnika sta March in Olsen (npr. 1984; 1989; 1999).

⁴³ Tudi Pollack 1996; Bulmer 1998;

⁴⁴ Hall in Taylor (1996, 5) sta pred tem poimenovala tri različne analitične pristope oz. šole novega institucionalizma.

⁴⁵ Pristop vključuje elemente obeh drugih pristopov (Bache 2008, 5).

⁴⁶ Npr. institucionalne spremembe v Republiki Irski kot posledica evropskega povezovanja (Adshead 2005).

EU povzročata institucionalizacijo EU (Stone-Sweet in Sandholtz 1997), institucionalizacijo razumem tudi kot del povezovalnega procesa, saj prihaja do vzpostavljanja skupnih institucij v okviru širšega javnopolitičnega procesa EU (Lajh 2006, 44). Teorija je predvsem primerna za analizo procesa evropeizacije, predvsem z vidika prilagoditvenih pritiskov na področju posamezne politike EU (prav tam), zato je manj relevantna za pripravo dela, saj se osredotočam predvsem na proces izvajanja. Teorija je relevantna le v kontekstu razumevanja že vzpostavljenega institucionalnega okvira sistema izvajanja kohezijske politike RS. Prav tako je navedeni pristop v kombinaciji s pristopom javnopolitičnih omrežij temeljito uporabil Lajh (prav tam), ko je proučeval (sub)nacionalne spremembe in izvajanje kohezijske politike RS z vidika evropeizacije in regionalizacije.

2.1.3.2 Javnopolitična omrežja

Koncept javnopolitičnih omrežij predstavljam v nekoliko širšem obsegu⁴⁷, saj ga uporabim na začetku tretjega poglavja kot deskriptivni pripomoček za opis sistema izvajanja kohezijske politike RS. Zaradi njegove fleksibilnosti in raznolikosti (Börzel 1997, 1998; Howlett 2002) menim, da ga je smiselno uporabiti z drugimi pristopi. Omenjeni koncept analizira oblikovanje in izvajanje politik EU, v okviru katerih se odraža vloga različnih javnopolitičnih akterjev, ki so pri odločanju medsebojno interesno⁴⁸ odvisni⁴⁹ od raznovrstnih virov in znanj⁵⁰. Bache (1998, 25) trdi, da je teoretiziranje o javnopolitičnem procesu EU toliko bolj zapleteno, saj se ta proces ne odvija (le) znotraj formalnega okvirja institucij EU, ampak po Wallacovi (prav tam) zajema tudi omrežje odnosov, razmerij in stikov med nacionalnimi javnopolitičnimi oblikovalci v različnih DČ, hkrati neposredno v okviru EU javnopolitičnega omrežja⁵¹ in posredno v okviru nacionalnih javnopolitičnih omrežij. Predhodno predstavljene teorije mednarodnih odnosov so makro teorije, ki se ukvarjajo s procesom povezovanja in javnopolitičnim odločanjem na ravni EU, ne ukvarjajo pa se s posledicami teh procesov in

⁴⁷ Ne gre za natančen pregled nastanka, razvoja in značilnosti tega koncepta, ampak za prikaz tistih značilnosti, ki so najbolj relevantne za obravnavano temo.

⁴⁸ Koncept se opredeljuje tudi kot interesna intermediacija javnih in privatnih javnopolitičnih igralcev, ki oblikujejo različne tipologije le-te (Van Waarden 1992; Börzel 1997) ali kot institucionalizirani kontekst določene javne politike, ki ga tvori omrežje javnih, pol-javnih in zasebnih javnopolitičnih igralcev (Kickert in drugi 1997, 1).

⁴⁹ Več o odvisnosti v Rhodes (1981), Kassim (1994), Börzel (1997) in Thielemann (1998).

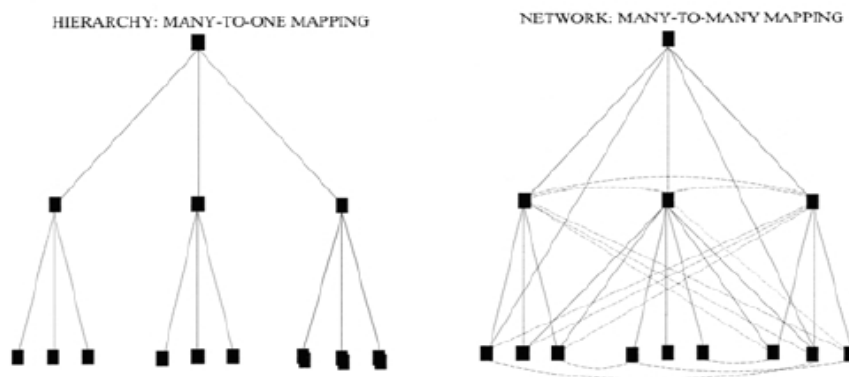
⁵⁰ Ti viri so lahko finančni, informacijski, politični, organizacijski, pravni itd. (Bache 1998, 27).

⁵¹ Navedeno lahko primerjam s pojmom »proces velikega gibanja« (ang. great moving process), ki odraža nove usmeritve v novih mednarodnih omrežjih v smeri prilagajanja javnopolitičnih igralcev (tako vladnih kot nevladnih) na širše globalno in bolj kompleksno polje oblikovanja in izvajanja javnih politik (Cerny 2002, 4-5), globalna vladavina (ang. global governance) pa zahteva mnogonivojski pristop (Benner in drugi 2002, 6).

izvajanjem politik EU v nacionalnih kontekstih (Bache 1998, 25; Peterson 2003, 8). Opredelitev omrežja se nanaša na grozde različnih javnopolitičnih igralcev, ki so politično, ekonomsko in družbeno povezani (Peterson 2003, 1).

Okrepljena ali oslabljena država⁵² je naslednji pomemben diskurz koncepta javnopolitičnih omrežij (Börzel 1997). Liberalni intergovernmentalisti so povezovanje še vedno dojemali kot instrument za krepitev položaja države oz. nacionalnih vlad, medtem ko so novejša teorije vladavine opozorile na policentričnost, ki zmanjšuje vlogo nacionalnih držav. Odmik od statizma, tudi od nadsnacionalnega (Börzel 1997, 13), namreč omogoča posameznim igralcem, še posebej interesnim skupinam, da uveljavljajo interese tudi mimo države, npr. direktno na ravni EU (Cerny 2002, 7). Princip EU vladavine se odraža v t.i. »push-pull« dinamiki oz. učinku med različnimi arenami odločanja in njihovimi igralci ter v določeni negotovosti rezultatov javnopolitičnega procesa, saj se hkrati s spremembo nacionalnih javnih politik (»push«) in prenosa moči na EU (»pull«) spreminjajo tudi vloge javnopolitičnih igralcev (Richardson 2000, 1014; Lajh 2004, 3).

Slika 2.1: Hierarhična in omrežna strukturna ureditev



Vir: Ansell 2000, 307.

EU po tem konceptu ni več klasična mednarodna organizacija (Peterson 2003), ampak prej kot omrežna institucija (ang. networked polity; Ansell 2000), ki je večstopenjsko javnopolitično omrežje. Iz širšega omrežnega vidika EU vladavina namreč ni hierarhična⁵³, vendar je kompleksna in fleksibilna (Börzel 1997, 1998; Kickert in drugi 1997; Richardson

⁵² Slabitev države je posledica odmika od statizma (npr. van Warden 2002) ali izpraznitve države (ang. hollowing out the State; prim. Rhodes 1997; Cerny 2002).

⁵³ Čeprav že sama delitev strukture na »pod« oz. »nad«-rejene nivoje ponazarja neko hierarhičnost (Lajh 2006, 219).

2000; Benner in drugi 2002; Peterson 2003). Posebej ne presojam omrežnega pomena EU, vendar EU kot nadnacionalni okvir nedvomno ponuja večjo priložnost za uveljavljanje interesov javnopolitičnih igralcev, saj različne »dostopne točke« (ang. points of access) sestavljajo modificirano strukturo priložnosti, ki omogočajo različne načine vplivanja, katerih učinki so odvisni od mobiliziranja in ravnanja z različnimi materialnimi in oblastnimi viri (Cerny 2002, 2-3). Oblikovanje javnih politik EU je tako raznovrstno kot specializirano, zato se znotraj tega procesa oblikujejo mnoga javnopolitična omrežja oz. skupnosti (Rhodes 1997, 138).

Analiza javnopolitičnih omrežij kot mezo koncept⁵⁴ omogoča raziskovanje najrazličnejših političnih procesov, saj se pojem omrežja nanaša na razmerja med javnopolitičnimi igralci, ki sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik (Fink-Hafner 1998, 817). Kljub temu, se kot pomembna pomanjkljivost tega koncepta omenja zanemarjanje institucionalnih razmerij v okviru javnopolitičnega procesa EU (Rosamond 2003)⁵⁵. Faza izvajanja v javnopolitičnem procesu EU povečuje število vključenih javnopolitičnih akterjev, zato je pri izvajanju javne politike nevarnost spreminjanja konfliktov in nastajanja novih toliko večja (Bache 1998, 28). Z navedenim potrjujem uporabnost orodja omrežij za analizo vlog, odnosov in razmerij različnih javnopolitičnih akterjev⁵⁶, vendar v tretjem delu naloge z opisom in predstavitvijo sistema (omrežja) izvajanja kohezijske politike RS zgolj opozorim na kompleksnost teh razmerij. Kljub navedenemu se zastavlja mnogo pomislekov, ki se nanašajo na nejasnost in pomanjkljivost tega koncepta, saj je javnopolitični proces kompleksen, javnopolitična omrežja pa z mnogimi in prepletenimi interesi fluidna in manj prepoznavna (prim. Peterson 2003, 11-15). Da bi lahko EU vladavino (še posebej področje kohezijske politike EU) bolje razumeli z vidika kompleksnega procesa odločanja, oblikovanja ter izvajanja javnih politik EU, sledi v nadaljevanju podrobnejša obravnava koncepta mnogonivojske vladavine, ki lahko služi kot izvedbeni model za proučevanje politik.

⁵⁴ Ob tem se posredno zastavlja vprašanje kaj so javnopolitična omrežja – analitični koncept ali teorija (prim. Börzel 1997, 2; 1998, 254)? Omrežja so se v večji meri izkazala kot opisni koncept oz. analitično orodje a) za analizo konkretnih omrežij in medsebojnih razmerij njihovih igralcev (npr. Van Waarden 2002) in b) za analizo javnopolitičnega procesa EU (Peterson 1995; Bache 1998, 28), kot pa teorija z bolj zanesljivim napovedovanjem javnopolitičnih izidov in sprememb (Dowding 1995; Bache 1998; Howlett 2002; Peterson 2003). Lajh (2006, 28) sicer kritizira Petersonov (1995) model, ki se osredotoči na integracijske elemente (oblikovanje institucij, postopkov odločanja in javnih politik na nadnacionalni ravni), ne pa tudi na fazo izvajanja.

⁵⁵ Thielemann (1998, 32) omenja dopolnjevanje omrežnega koncepta z novim institucionalizmom, saj lahko s poudarkom na modelu javnopolitičnih igralcev in na vplivu razmerij moči (ang. power relations) ter omrežnih struktur lažje pojasnimo omrežne spremembe in javnopolitične izide.

⁵⁶ Kar je natančno izvedel Lajh (2006) na primeru izvajanja kohezijske politike v prejšnjem programskem obdobju in regionalizacije v RS.

2.1.3.3 Mnogonivojska vladavina

Oba koncepta, tako javnopolitična omrežja, še posebej pa mnogonivojska vladavina, predstavljata poskus razlaganja EU vladavine, ki presega klasično dihotomijo med neofunkcionalizmom in intergovernmentalizmom (prim. Börzel 1997, 10). Ker je vladavina zelo širok pojem, je izvajanje javne politike lažje razumeti v tako širokem konceptu kot je mnogonivojska vladavina (Hill in Hupe 2002, 13-15). Podobno kot zgoraj predstavljene »novejše« teorije, se tudi koncept mnogonivojske vladavine osredotoča na poontološki vidik evropskega povezovanja, torej na pojasnjevanje delovanja EU, ki je rezultat tega procesa (Hix 1999). Koncept se je najprej razvil na podlagi proučevanja kohezijske politike EU⁵⁷ (Bache in George 2006b, 33), kar potrjuje smiselnost apliciranja koncepta na konkretnem primeru procesa izvajanja kohezijske politike RS. Na splošno velja, da se je omenjeni koncept odražal predvsem kot deskriptivna metoda, manj pa kot okvir za izvajanje politik EU (Milio 2010, 14). Koncept mnogonivojske vladavine lahko na splošno opredelim kot sistem, kjer je oblast deljena med različne nivoje vlade oz. vladavine (Marks 1992, Marks in drugi 1996; Hooghe 1996a; Hooghe in Marks 2001a), tako da procesi oblikovanja in izvajanja javnih politik vključujejo različne javnopolitične igralce iz različnih ravni odločanja - nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne (Lajh 2006). Proces evropskega povezovanja in regionalizacija sta omogočila disperzijo (nacionalne) oblasti (Hooghe in Marks 2003). Pri mnogonivojski vladavini je ključno kolektivno odločanje in neodvisnost nadnacionalnih institucij, ki omejujejo suverenost nacionalnih vlad, tako da slednje posledično težje kontrolirajo aktivnosti drugih nacionalnih akterjev na mednarodnem prizorišču (Bache 1998, 22)⁵⁸. Razširitev in poglobitev javnopolitičnega procesa in politik EU je postalo primerno okolje za razmah koncepta mnogonivojske vladavine v 90-ih letih 20. stoletja (Marks in drugi 1996, 342). Mnogonivojski model se od medvladnega razlikuje glede na mesto⁵⁹ (ang. locus) kontrole znotraj javnopolitičnega procesa EU. Državno-središčni model⁶⁰ zagovarja odločilno moč in kontrolo držav (nacionalnih vlad), tako da proces povezovanja ne izpodbija avtonomnosti, temveč jo krepi, medtem ko mnogonivojski model prav nasprotno izpodriva suverenost

⁵⁷ Takrat še uradno strukturne politike (npr. Marks 1992).

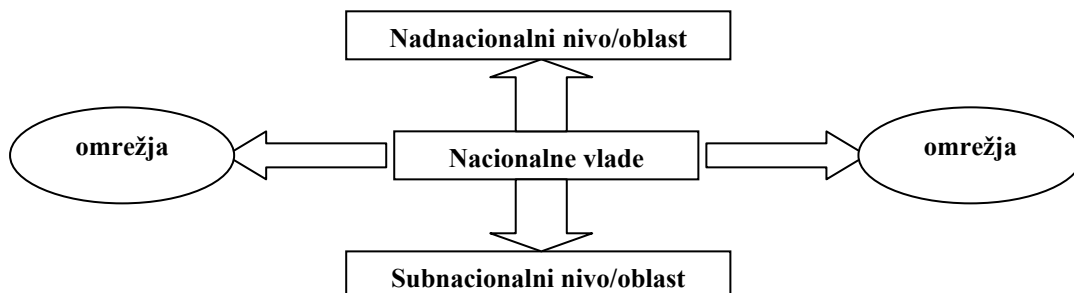
⁵⁸ Evropeizacijo in regionalizacijo lahko na splošno prepoznam kot komponenti mnogonivojske vladavine, ki predstavljata poskus odmika od intergovernmentalizma (Benz in Eberlain 1999, 342; Lajh 2006, 35-72), kar je odvisno od konstitucionalne in institucionalne regionalizacije (Bailey in de Propriis 2002, 320).

⁵⁹ Realokacija ali disperzija oblasti (Hooghe in Marks 2001b).

⁶⁰ Državni centrizem: državna kontrola ne izhaja iz političnega vakuuma, saj se konkretna mednarodna razmerja oblikujejo na podlagi nacionalnih vladnih izhodišč, ki so odvisni od pritiskov različnih političnih interesov znotraj avtonomne državne arene (Marks in drugi 1996, 345).

držav⁶¹, saj se kontrola, oblast in vpliv delijo med različne nivoje vladavine (Marks in drugi 1996)⁶², čeprav imajo DČ sicer še vedno ključno vlogo pri javnopolitičnem odločanju EU. Awesti (2007, 2) namreč omenja nehierarhično, povezano in mnogo-aktersko (ang. multi-actor) naravo sistema mnogonivojske vladavine.

Shema 2.2: Realokacija oblasti v okviru mnogonivojske vladavine



Vir: prirejeno po Hooghe in Marks 2001b.

Hooghe in Marks (2001b) sta razvila dvojno tipologijo mnogonivojske vladavine⁶³. Awesti (2007) je za razliko od dvojne tipologije razvil tipologijo treh oblik mnogonivojske vladavine, ki izhajajo iz različnih institucionalnih procesov, tako da je apliciral *tri ključne oblike novega institucionalizma* znotraj koncepta mnogonivojske vladavine.

Tabela 2.1: Institucionalni proces in oblike mnogonivojske vladavine

Institucionalni proces	TIP 1 <i>Institucionalizem racionalne izbire</i>	TIP 2 <i>Zgodovinski institucionalizem</i>	TIP 3 <i>Sociološki institucionalizem</i>
Izvor	posledica izbir nacionalnih političnih voditeljev	posledica izbir, ki povzročajo »odvisnost (ang. path dependency) in ustvarjanje EU strukture, norm in pravil	vedenje in identifikacija akterjev (»EU vrednostni sistem«)
Značilnosti	policentrična vladavina – prerazdelitev oblasti:	avtonomija nadnacionalnih institucij, disperzija oblasti	proces »učenja«, (v skladu z družbenimi

⁶¹ V tem nadaljuje tradicijo neofunkcionalizma.

⁶² Ravno razvoj strukturne politike je okrepil položaj EK, tako da nacionalne vlade niso ustalile oz. utrdile svojega položaja nasproti EU, saj so jih lahko obšle vzpostavljene direktne povezave med EK in subnacionalnimi vladami (Marks 1992, 212-18; Hix 1999, 273-274).

⁶³ Na eni strani gre za približek »federalne« vladavine, saj gre za omejeno realokacijo oz. razpršitev oblasti na omejeno število teritorialnih ravni in omejeno število pristojnosti (npr. vlad), ki so jasno določene in številčne, tako da predstavlja relativno stabilen sistem vladavine. Ta tip se povezuje s krepitvijo nadnacionalnih (EU) in subnacionalnih institucij (npr. da se »zbir« pristojnosti skoncentrira med vlade na regionalnem nivoju), kar je še posebej relevantno z vidika decentralizacije oz. regionalizacije držav. Na drugi strani je drugi tip prav nasproten, saj gre za večje število pristojnosti (ki so specifične), ki so razpršene med različne teritorialne ravni, tako da so pristojnosti bolj fleksibilne in se tudi teritorialno prekrivajo (npr. posamezne javne službe ne zagotavlja vlada na posameznem nivoju, ampak različne javne službe). Drugi tip je najbolj razširjen na lokalnem nivoju, pojavlja pa se tudi med nacionalnimi in mednarodnimi mejami (Hooghe in Marks 2003, 241).

	zasledovanje strateških ciljev, pridobivanje pogajalskih prednosti, učinkovito reševanje problemov	od centralne države	vlogami), ki omogoča in krepi disperzijo oblasti od centralne države
--	--	---------------------	--

Vir: prirejeno po Awesti (2007, 19-20).

Zgornja tabela sama po sebi ne predstavlja posebne dodane vrednosti, saj se avtor ne opredeljuje do kredibilnosti in koristnosti tipologije, kar pa tudi ni namen pričujočega dela. Menim le, da ne moremo govoriti o tipologiji o pravem pomenu besede, saj gre zgolj za splošno združitev elementov mnogonivojske vladavine s posamezno obliko novega institucionalizma. Nekoliko novejše razlage koncepta ga povezujejo z difuzijo politične oblasti, v manj hierarhične in bolj omrežne oblike oz. strukture oblikovanja politik EU (Conzelmann 2008, 1), kar se odraža v spremenljivih oz. novih oblikah vladavine (NEWGOV 2005; Treib in drugi 2005; Dezseri in Krisztina 2007; Blom in drugi 2008; Conzelmann 2008).

2.1.4 (Ne)uporabnost koncepta mnogonivojske vladavine: jasnost ali zmešnjava?

V izhodišču razpravljanja o sistemu EU vladavine ugotavljam, da ni natančne definicije in enoznačnega razumevanja EU vladavine oz. njenih oblik. Na splošno velja, da je za institucionalno ureditev EU značilna kompleksna in mnogonivojska dimenzija, ki jo določa več dejavnikov (omrežja, partnerstvo, interesna soodvisnost, multi-funkcionalnost itd.). Pogledi na koncept so različni. Če najprej splošno primerjam obravnavni koncept s konceptom javnopolitičnih omrežij trdim, da gre za sistem, ki se prav tako pretežno osredotoča na javnopolitične igralce in njihove interakcije v sistemu (poraz)deljene oblasti (Rusu 2006, 95; Awesti 2007, 2). Podobno izpostavi Conzelmann (2008, 1) v svoji kratki sintezi, ko omenja omrežne strukture pri oblikovanju politik EU. Proces evropskega povezovanja sproža prerazdeljevanje različnih virov med nacionalnimi akterji, kar lahko spodbuja ali ovira razvoj mnogonivojske vladavine (Bache 2008a, 11). Poleg povezanosti z omrežnim konceptom, se ta koncept lahko tudi dopolnjuje z novim institucionalizmom (Awesti 2007, 9). Ali ne gre torej za nič novega, razen za novo obliko opisovanja evropskih procesov (Jordan 2001)?

Prepričan sem, da ni naključje, da je bila predmet proučevanja mnogonivojske vladavine najprej ravno kohezijska politika EU, saj oba zaznamuje krepitev oz. mobilizacija subnacionalnih javnopolitičnih igralcev. Zato se zastavlja ključno vprašanje – kako vpliva tako kompleksna mnogonivojska vladavina (predvsem na račun številnih javnopolitičnih igralcev) na učinkovitost oblikovanja in izvajanja javnih politik? Milio (2010, 177) postavi dodatno vprašanje: »Ali je tako razpršena vladavina učinkovita kot sistem izvajanja?« Predpostavljam, da je uporabnost oz. primernost mnogonivojskega koncepta odvisna od (sub)nacionalnih ureditev in pristopov, ki povzročajo določen primanjkljaj⁶⁴ tega koncepta oz. izvajanja javne politike. Benz in Eberlein (1999, 342) menita, da lahko koncept mnogonivojske vladavine uspešno premaguje to nevarnost, pod pogojem diferenciacije (preoblikovanja) javnopolitičnega odločanja⁶⁵, ki omogoča učinkovito upravljanje mnogonivojskega sistema. Ne glede na to, da se soočam z mnogonivojsko vladavino oz. sistemom, upravljanje proračuna EU ni popolnoma diferencirano, ampak je zaradi svoje kompleksnosti lahko deljeno, kot v primeru kohezijske politike EU. Kritika tega koncepta je tudi v neusmerjenosti v institucionalni in konstitutivni vidik vladavine (Rusu 2006, 95)⁶⁶, pogosto pa se poudarja ravno interakcije javnopolitičnih igralcev z različnih nivojev (Rusu 2006; Awesti 2007; Littoz-Monnet 2010). Tako obstaja tavnološka nevarnost tega koncepta, če se operacionalizira kot neki funkcionalni prostor oz. več akterska omrežja, mimo teritorialnega vidika (Conzelmann 2008, 7). V nadaljevanju navajam pomembna vprašanja, ki predstavljajo izhodišče za razmislek uporabnosti tega koncepta v okviru izvajanja kohezijske politike RS:

- Ali je v posamezni DČ prišlo do uveljavitve tega koncepta, ali je ta relevanten (do kakšne mere) (Bailey in de Propriis 2002; Bache 2008)⁶⁷ oz. kako deluje kot izvedbeni model (Piattoni 2009, Milio 2010)?
- Kdo nadzira izvajanje javne politike oz. razmerje nacionalno/subnacionalno? Ali so države v vlogi čuvajev (Bache 1998)? Ali gre za mnogonivojsko odločanje ali (le) participacijo (Ujupan 2006; Bache 1998, 2008)?

⁶⁴ Pravno-formalni (konstitutivna ureditev, pristojnosti, centralizacija-decentralizacija), informacijski, strateški, administrativni, finančni itd.

⁶⁵ Gre za funkcionalno in teritorialno diferenciacijo. Tako se npr. pri prvi naloge delijo na različne arene (npr. programiranje posamezne politike EU poteka na določenih nivojih z določenimi akterji), medtem ko pri drugi prihaja vse bolj do bi- in tri-lateralnih »medvladnih« razmerij (npr. med EU in posamezno regijo).

⁶⁶ Nekateri ga poskušajo razložiti kot dinamični in mnogonivojski pojasnjevalni okvir EU povezovanja (Littoz-Monnet 2010).

⁶⁷ Odgovor je odvisen v veliki meri tudi od regionalnih značilnosti DČ.

Smer odgovora ponuja Bache (1998, 155), saj izpostavi razliko med odgovornostjo in participacijo. Po njegovem se participacija nanaša na udejstvovanje v procesu odločanja, medtem ko vladavina na vplivno udejstvovanje, ki vpliva na rezultate procesa odločanja (prav tam, 9). Da bi lahko konkretnje nakazal smer odgovora, je potrebno upoštevati vprašanje alokacije oz. koncentracije oblasti in vpliva v okviru institucionalnega okvira posamezne DČ, ki se razlikuje med sestavljeno politično ustanovo (kjer je bolj razpršena⁶⁸) in nesestavljeno politično ustanovo (kjer je bolj koncentrirana⁶⁹) (Schmidt v Bache 2008, 1)⁷⁰. Menim, da ima navedeni pristop večjo analitično težo s tem, ko je disperzija moči aplicirana na institucionalne nosilce oblasti in ne zgolj na različne teritorialne nivoje. Po drugi strani velja izpostaviti, da ta koncept označuje hierarhijo in s tem pretirano poudarja vertikalno interakcijo med posameznimi nivoji (Bache in Flinders 2004a, 36), saj že sam pojem predstavlja hierarhično oz. stopničasto zaporedje nivojev (Lajh 2006, 219)⁷¹. Ne glede na pomisleke in kritike se je izkazalo, da je kohezijska politika EU primerna za razpravljanje in ponazoritev mnogonivojske vladavine (Hooghe 1996; Marks in drugi 1996; Bache 1998; Lajh 2006; Lang 2003 itd.)⁷². Zato poleg opredelitve in relevantnosti prevladujočih tradicionalnih in novjših pristopov za proučevanje EU in njenih politik, podrobneje apliciram in preverim model mnogonivojskega izvajanja na primeru sistema izvajanja kohezijske politike RS v praktičnem delu. Zastavlja se vprašanje uporabnosti tega modela z vidika »strukture«, »odločanja« in »izvajanja«. Tako predpostavljam na izbranem primeru manjšo uporabnost modela z vidika »odločanja« in večjo uporabnost modela z vidika »strukture« in »izvajanja«. Ker menim, da je uresničevanje koncepta mnogonivojske vladavine v veliki meri odvisno od pogojev v posamezni DČ, lahko na izbranem primeru pokažem relevantnost dihotomije »mnogoarenska vladavina« in »mnogonivojska vladavina« (Lajh 2006).

⁶⁸ Ang. compounded polity (npr. Nemčija, Italija, Španija).

⁶⁹ Ang. simple polity (npr. Velika Britanija, Francija, Grčija).

⁷⁰ Podrobneje v Prilogi A Značilnosti »sestavljениh« in »nesestavljenih« političnih ustanov.

⁷¹ Podobno kot medvladna perspektiva javnopolitičnega procesa (Bailey in de Propriis 2002, 320), ki se odraža v dvonivojski igri (npr. vzpostavitev NUTS klasifikacije regionalizacije je naloga na dveh nivojih).

⁷² Leta 2001 je EK objavila Belo knjigo o evropski vladavini. Dokument izrecno ne omenja mnogonivojske vladavine, so pa izrecno izpostavljeni regionalni in lokalni akterji skozi glavna načela (partnerstvo, proporcionalnost, subsidiarnost, odgovornost itd.), ki se poleg drugih instrumentov nanašajo na vse nivoje politik EU. Bela knjiga je torej namenila posebno pozornost regionalnim in lokalnim akterjem oz. oblastem, predvsem kot posrednike pri izvajanju politik EU, kar podobno ugotavlja Conzelmann (2008, 9). Poleg tega je bila posebej sprejeta bela knjiga z naslovom »Multi-level governance« (Odbor regij, 2009), kjer je ta koncept opredeljen kot »Dinamičen proces z horizontalno in vertikalno dimenzijo, ki ne redči odgovornosti. Nasprotno ob ustreznih in pravilno uporabljenih mehanizmih in instrumentih pomaga povečati skupno odgovornost in izvajanje. Posledično predstavlja mnogonivojska vladavina bolj politični »načrt dejanj« kot pa pravne instrumente ter zato ne more biti razumljena le skozi vidik delitev pristojnosti« (prav tam, 3).

V točki 2.1 sem se osredotočil na ključne teoretske pristope za proučevanje evropskega povezovanja in javnopolitičnega procesa EU, ki so nedvomno relevantne za proučevanje kohezijske politike EU. Ker je osrednji diskurz naloge izvedbeni proces, nadaljujem z obravnavo implementacije kot faze javnopolitičnega procesa in kot predmet analitičnega raziskovanja.

2.2 Proces izvajanja javnih politik: kako deluje in kaj gre narobe?

Implementacijski oz. izvedbeni proces javnih politik predstavlja osrednji diskurz naloge, zato je poleg različnih konceptov za proučevanje procesa povezovanja in javnopolitičnega procesa EU nujno nameniti posebno pozornost izvajanju javnih politik in njegovemu ozadju.

2.2.1 Proces oblikovanja in izvajanja javnih politik

2.2.1.1 Kaj je javna politika?

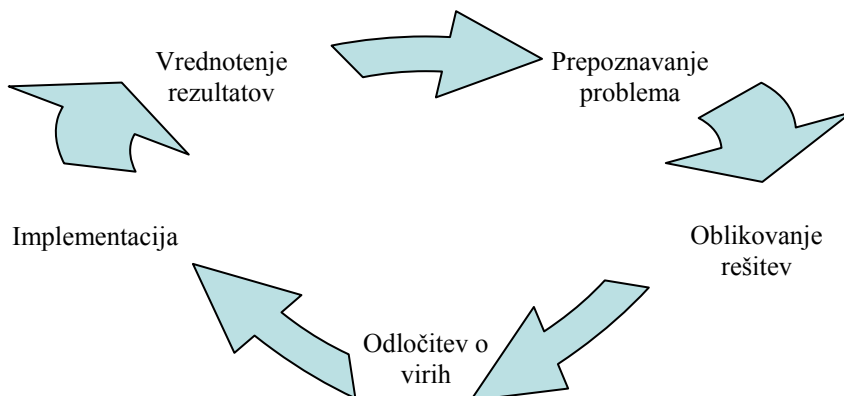
Dye (v Fink-Hafner 2002a, 12) preprosto opredeli javno politiko kot »Kaj vlada dela? Zakaj to dela? Kakšno spremembo dosega?⁷³«. Na vprašanje ali gre torej za skupek odločitev vladnih organov (Dunn 1994) odgovarjata Hogwood in Gunn (1984, 19-23), da je javna politika več kot le odločanje, saj zajema vedenje, namene, dejanja, brezdolje, časovni proces, nepričakovane rezultate in medorganizacijska razmerja. Fink-Hafner (2002a, 13) doda, da je odločanje o javnih politikah monopol političnih odločevalcev, ki odločajo o izbiri in uporabi javnopolitičnih instrumentov za izvajanje javnih politik. Javnopolitični proces predstavlja procesni model, ki zajema oblikovanje in izvajanje javnih politik. Ta proces je prvi razdelil na faze Laswell, izumitelj analize javnih politik (Jann in Wegrich 2007, 43). Javnopolitični cikel predstavlja poenostavljen model javnopolitičnega procesa⁷⁴. Procesni model določa zaporedne in vsebinsko ločene faze procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik, in sicer naslednje faze: a) identifikacija družbenega problema in oblikovanje političnega dnevnega reda, b) oblikovanje alternativnih rešitev družbenega problema, c) uzakonitev (legalizacija) javne

⁷³ Termin vlada lahko glede na izvirnik (ang. government) razumemo v širšem smislu kot politične odločevalske ustanove (prav tam).

⁷⁴ Faze javnopolitičnega procesa predstavljajo (zgolj) kronološki razvoj in ureditev procesa, ki se je transformiral v ciklični model (ang. policy cycle), saj gre za neprekinjeno trajanje procesa, kjer gre za feed-back med različnimi elementi (outputi in inputi itd.), kar predstavlja bolj realno sliko procesa kot razmejene faze (Jann in Wegrich 2007, 44).

politike z izborom rešitve, d) izvajanje (implementacija) javne politike in e) vrednotenje (evalvacija) javne politike. (Fink-Hafner 2002a, 17).

Shema 2.3: Javnapolitični cikel



Vir: ÖIR 2003, 11.

2.2.1.2 Izvajanje (implementacija) javnih politik

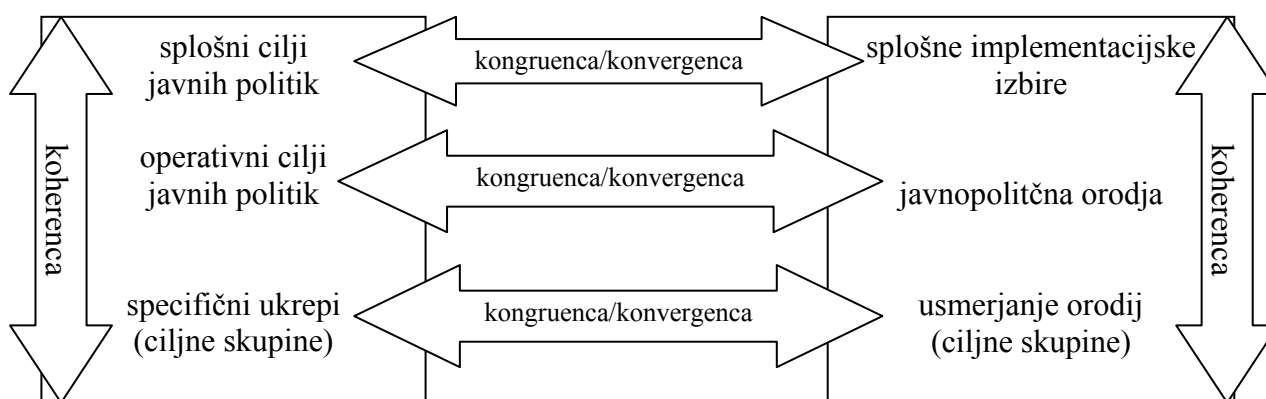
Izvajanje predstavlja del (javnapolitičnega) procesa in je njegova ključna točka, kjer se odvija spreminjanje »inputa« v »output«⁷⁵ (Grdešić 1995, 110). Izvajanje zajema izpolnjevanje in izvrševanje javne politike, kar zahteva predhodne akte, ki formulirajo ta dejanja (Hill in Hupe 2002, 4). Podobna opredelitev utemelji izvajanje kot vmesni proces med javnapolitično odločitvijo (alokacijo virov) in proizvedenimi rezultati (ÖIR 2003, 11). Nekoliko širša definicija izvajanja govori o vmesnih dejanjih med vzpostavitvijo oz. oblikovanjem javne politike in njenimi učinki v okviru konkretnih dejanj (O'Toole 2000, 273). Javne politike imajo smotrni značaj ter se nanašajo na (societalne) probleme, zato je za raziskovanje izvajanja pomemben kontekst, saj se izvajanje nanaša na specifične politike in odziva na specifične probleme v družbi (Hill in Hupe 2002, 5). Pal (v Kotar 2002, 50) opisuje javnapolitični proces: a) je lahko kompleksen ali kooperativen, b) ima veliko faz, ki se lahko prekrivajo, ponavljajo ali pojavljajo sočasno, c) v njem sodeluje malo ali veliko igralcev na različni ravneh, v različnih fazah, in uporabljajo različne instrumente.

Izvajanje javnih politik ne opredeljujem kot neki togo teoretični in linearni proces, ampak prej kot empirični kontinuum med osrednjimi odločevalci in avtonomijo ostalih akterjev, saj ne

⁷⁵ Oz. spreminjanje namena v dejanje (Rist 1998, 158).

gre za avtomatično in tehnično izvrševanje političnih odločitev v izolaciji, temveč za prepleten in spremenljiv proces (Pülzl in Treib 2007, 100-101)⁷⁶. Proces javnih politik je rezultat kompleksnosti koncepta javnih politik, ki ima različne segmente (Bemelmans-Videc 1998, Rist 1998, Howlett 2009). Da lahko pride do izvajanja, je potrebna javnopolitična odločitev, kar ponazarja prej omenjeni prehod iz inputa v output. Organi, ki izvajajo javne politike, ne delujejo v vakuumu, saj so na različne načine in preko mnogih kanalov povezani z ostalimi akterji (Rist 1998, 161). Namen načrtovanja in oblikovanja javnih politik je ujemanje ciljev in instrumentov na vseh ravneh javnih politik (Howlett 2009)⁷⁷, zato je smiselno pri analiziranju procesa izvajanja uporabiti dodatne pristope, kot npr. proučevanje vladavine in omrežij itd. (O'Toole 2000).

Shema 2.4: Uspešno načrtovanje javnih politik



Vir: povzeto po Howlett (2009, 74).

Ugotavljam, da so za dosego javnopolitičnih ciljev potrebni ukrepi oz. javnopolitični instrumenti, ki segajo na različne ravni javnih politik, torej od bolj splošne ravni (npr. abstraktne preference), do bolj konkretne ravni (npr. predpisi/pravila) in do najbolj specifične ravni (npr. dnevno odločanje) (Howlett 2009, 74). Po drugi strani se pri izvajanju javnih politik soočamo s spremenljivostjo pogojev, fluidnostjo okolja in s spremenljivostjo politične in organizacijske dinamike (Rist 1998, 162).

⁷⁶ V idealnih okoliščinah se sicer lahko predpostavi, da bodo po tem, ko so določeni izvedbeni postopki in procedure s strani javnopolitičnih akterjev, rezultati avtomatično sledili (ÖIR 2003, 12).

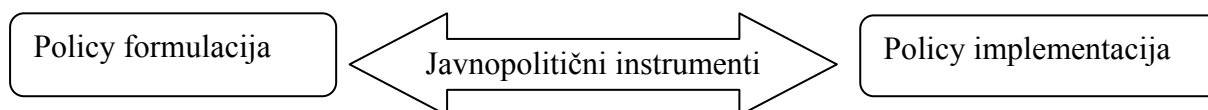
⁷⁷ V širšem smislu je javnopolitično načrtovanje povezano z javnopolitično dinamiko, kjer se zastavlja vprašanje načinov prekinjanja in preusmerjanja javnih politik ter interakcij med institucijami in preostalimi (sub)sistemskimi akterji, kar pa že zahteva značilnosti razvoja in (daljšo) časovno komponento javnih politik (Cashore in Howlett 2007, 532-533).

Do sedaj sem prikazal, da je za politike EU značilna večdimenzionalnost. Pri analizi izvajanja politik EU na (sub)nacionalni ravni sta tako pomembna dva vidika, in sicer prvi »ex-ante« vidik (EU predpisi, ki določajo okvir izvajanja – npr. kohezijska politika EU) ter drugi »ex-post« vidik (nacionalni pravni okvir, ki predpiše, kako te zahteve konkretno izvajati), kjer se srečamo z značilnostmi institucionalnega sestava v DČ (Lang 2003, 159). Za lažje razumevanje izvajanja je pomembno analizirati modeliranje (ang. designing) javne politike (Sidney 2007), saj je izvajanje kot kompleksen in pomemben pojav široko zastavljenih načinov sodobne vladavine (Hill in Hupe 2002).

2.2.2 Javnopolični instrumenti – med oblikovanjem in izvajanjem javnih politik

Za izvajanje javnih politik je potrebno sprejeti odločitve o instrumentih oz. mehanizmih (ang. policy instruments oz. policy mechanisms), kako oblikovane javne politike izvajati (Fink-Hafner 2002a 13; Kotar 2002, 52)⁷⁸. Temeljno vprašanje je, kakšna je vloga javnopoličnih instrumentov za (učinkovito) izvajanje javnih politik? Trdim, da je izbor javnopoličnih instrumentov zelo pomemben del v javnopoličnem procesu, saj vpliva izbira in uporaba instrumentov na doseganje zastavljenih ciljev javne politike. Zato predpostavljam, da obstaja relevantnost določenih instrumentov v konkretnem javnopoličnem problemu. Hood (v Howlett in Ramesh 2003, 199) je pri svojem modelu izbire instrumentov začel z oceno, da izbira instrumenta ni empirična vaja, ampak »stvar zaupanja in politike«, kar je odvisno od virov, političnih pritiskov, zakonodajno-pravnih omejitev in preteklih izkušenj, saj so različni instrumenti (ne)učinkoviti glede na naravo ciljne skupine na katero učinkujejo. Izbor instrumentov nedvomno vpliva na izvajanje javne politike, fazi oblikovanja in izvajanja pa se s tem prekrivata.

Shema 2.5: Umestitev javnopoličnih instrumentov



Vir: Povzeto po Howlett 1991, 1; Arentsen 1998, 212.

⁷⁸ »Oblikovanje uspešne politike zahteva izbiro modela javnopoličnih orodij, ki dosledno upoštevajo različne nivoje javne politike in obstoječe povezave med posameznimi nivoji« (Howlett 2009, 75).

Formacija (ang. formation) je kontinuum med javno politiko in udejanjanjem le-te, ki predpostavlja, da se pri izvajanju oblikovanje nadaljuje (Hill in Hupe 2002, 8)⁷⁹. V 80-ih letih 20. stoletja se je razmahnila politološka literatura, ki je nakazala pomembnost izvajanja javnih politik in izbire instrumentov. Številni avtorji so se začeli ukvarjati s vprašanjem izbire instrumentov in njenih posledic za izvajanje javnih politik (Howlett in Ramesh 2003, 90). Osnovni cilj oblikovanja javnih politik je priprava in izbor javnopolitičnih instrumentov, ki se uporabijo v izvedbenem procesu (Arentsen 1998, 212). Rezultat tega je nastanek različnih definicij in tipologij instrumentov.

2.2.2.1 Definicije in tipi javnopolitičnih instrumentov

Instrumenti, imenovani tudi javnopolitična orodja oz. instrumenti vladanja (ang. governing instruments), so namenjeni za izvajanje javnih politik. Vlade se morajo odločiti med različnimi instrumenti v procesu oblikovanja javnih politik⁸⁰. Anderson (v Howlett in Ramesh 2003, 89) omenja izbiro instrumentov kot t.i. »državno obrt« (ang. statecraft), ki so proizvod posamezne družbe in so namenjeni za reševanje javnih problemov in le večši oblikovalci javnih politik lahko najdejo ustrezne načine za njihovo reševanje. Javnopolitične instrumente razlagam tudi kot konkretne delujoče oblike intervencije javnih organov (Bemelmans-Videc 1998, 4), kjer gre za vrsto tehnik, s katerimi državni organi uveljavljajo svojo pristojnost (Vedung 1998, 21). Proces izvajanja določajo različni instrumenti, ki so v proces vključeni neposredno ali posredno ter imajo različne interese (ÖIR 2003, 12).

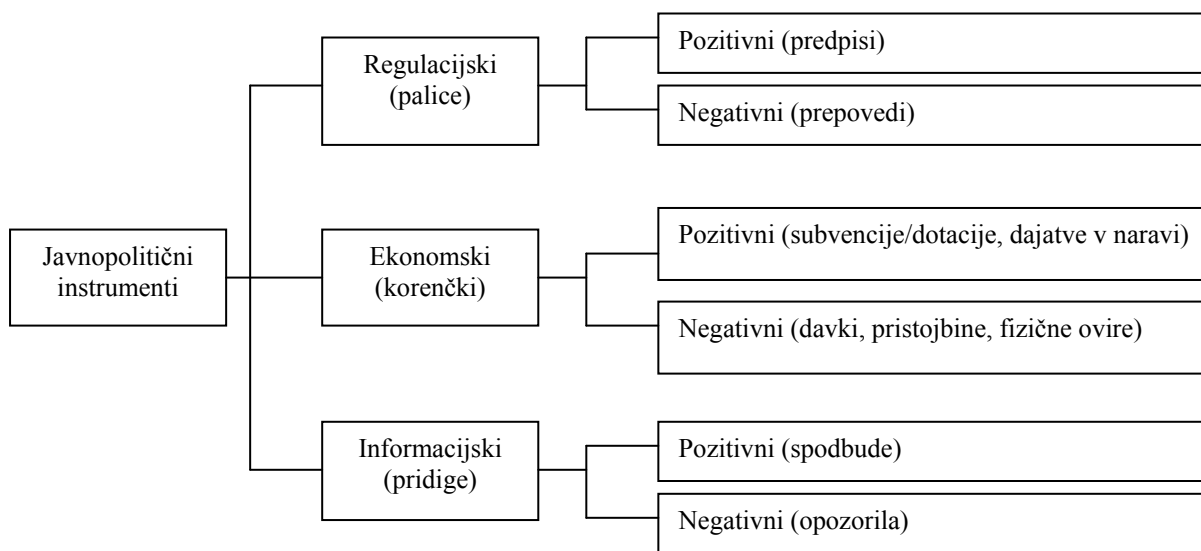
Lowi (1972, 300) je uporabil javnopolitične instrumente, tako da je kategoriziral posamezne vrste javnih politik: a) distributivne politike, ki so usmerjene v individualnega uporabnika in z nizko stopnjo prisile oz. sankcije, b) regulativne politike, ki so usmerjene v individualnega uporabnika in z visoko stopnjo prisile oz. sankcije, c) redistributivne politike, ki so usmerjene v vrsto uporabnikov in z visoko stopnjo prisile oz. sankcije in d) konstitutivne politike, ki so usmerjene v vrsto uporabnikov in z nizko stopnjo prisile oz. sankcije. Vedungova razdelitev (v Bemelmans-Videc in Vedung 1998, 250) instrumentov predstavlja pomemben prispevek k

⁷⁹ V nasprotju s klasično teorijo M. Webra in W. Wilsona, ki pogojuje začetek administracije s koncem politike oz. javne politike (prav tam).

⁸⁰ Izbira določenega instrumenta navadno ne poteka v soglasju, saj zahteva posvetovanje med različnimi podsistemskimi akterji procesa (Howlett in Ramesh 2003, 87). Instrumenti predstavljajo nabor sredstev in ukrepov, ki jih uporabljajo oblikovalci javnih politik za doseganje ciljev javnih politik (Majchrzak 1984, 25).

tipologiji instrumentov. Instrumente razdeli na tri arhetipe: palice, korenčke in pridige (ang. the sticks, the carrots and the sermons) oz. na regulacijske, ekonomske in informacijske, ki jih sestavljajo številne interne variacije.

Shema 2.6: Trije arhetipi instrumentov



Vir: Bemelmans-Videc in Vedung 1998, 250.

Instrumenti se delijo tudi na vsebinske in proceduralne. Vsebinski instrumenti vplivajo na substanco učinkov javne politike oz. na različne načine učinkujejo na različno število in vrsto akterjev, ki so vključeni v aktivnosti javne politike (Howlett in Ramesh 2003, 194-195). V posameznih primerih obstaja korelacija med stopnjo prisile in vrsto instrumenta. Poleg različnih tipologij instrumentov, omenjam tudi pristop izbire instrumentov, saj se zastavlja vprašanje zakaj izvajalci javnih politik izberejo določen instrument med mnogimi ter ali so te izbire rezultat točno določenih vzorcev in stilov pri izbiri instrumentov (prav tam, 194-202). Menim, da je slednje relevantno le v določenih okoliščinah, v katerih poteka izbor instrumentov, saj lahko specifične okoliščine (npr. negativne eksternalije, horizontalna zakonodaja itd.) izvajanja javne politike postavijo pod vprašaj »možno izbiranje« instrumentov in s tem povezano učinkovito izvajanje.

2.2.2.2 Dejavniki in kriteriji izbire javnapolitičnih instrumentov

V bistvu gre pri izbiri javnapolitičnih instrumentov za odločanje. Oblikovalci javnih politik se soočajo z javnapolitičnimi problemi, ki zahtevajo odzive in rešitve (Rist 1998, 149). V

oblikovanje in izbor instrumentov so vključeni različni akterji, bodisi preko konzultacije v fazi oblikovanja, bodisi preko vključitve v izvajanje javnih politik in s tem posledično v konkretno uporabo instrumentov (Bemelmans-Videc 1998, 4). Za zagotavljanje učinkovitega izvajanja javne politike je zgolj opredeljevanje instrumentov nezadostno, saj je potrebno upoštevati tudi vidik kriterijev in dejavnikov, ki vplivajo na njihovo izbiro. Na podlagi neo-klasične ekonomske teorije so definirani različni kriteriji idealnega instrumenta (Veld, 2): a) učinkovitost, b) motiviranost, c) administrativna ugodnost, d) ekonomska uspešnost in e) politična sprejemljivost.

Za Rista (1998, 155) je ključni vidik izbora instrumentov vprašanje, kako je problem definiran, kar nakazuje na zaporedje: definiranje problema – izbor instrumentov. Howlett (1991) razpravlja o teoriji in izbiri javnopolitičnih instrumentov in (posebnih) nacionalnih javnopolitičnih stilih (ang. policy styles)⁸¹, ki so omejeni z obstoječimi socialnimi, političnimi in ekonomskimi okoliščinami, ki bodisi ovirajo bodisi pospešujejo uporabo posameznih instrumentov (prav tam, 4). Bemelmans-Videc (1998, 7-8) izpostavi štiri osrednje kriterije za izbiro instrumentov, in sicer: a) uspešnost, b) učinkovitost, c) zakonitost in d) demokratičnost. Linder in Peters (v Howlett in Ramesh 2003, 200-201) sta razvila model podsistema (ang. subsystem model) za izbiro javnopolitičnih instrumentov, kjer sta zvrstila ključne faktorje izbire instrumentov: a) značilnosti instrumentov (intenzivnost virov, ciljne skupine, politično tveganje, omejitve državnih aktivnosti), b) javnopolitični stil in politična kultura, c) organizacijska kultura, d) kontekst problemske situacije in e) subjektivne preference javnopolitičnih oblikovalcev. Pred tem sta ista avtorja (v Howlett 1991, 8) izpostavila štiri ključne lastnosti posameznega instrumenta, ki morajo biti pretehtane pri načrtovanju javnih politik: a) intenzivnost virov (administrativni stroški, operativnost), b) ciljna usmerjenost (natančnost, selektivnost), c) politično tveganje (podpora/nasprotovanje, transparentnost, možnost neuspeha) in e) omejenost državnega delovanja (prisila, ideološki principi). Bressers in O'Toole (1998) denimo izhajata pri selekciji javnopolitičnih instrumentov iz mrežnega koncepta, saj poteka oblikovanje javnih politik v okviru mrežnih interakcij različnih akterjev, kar še dodatno potrjuje smiselnost uporabe omrežnega koncepta za pojasnjevanje delovanja procesa kohezijske politike RS. Sam zagovarjam, da je izbor instrumentov stvar oblikovalcev in odločevalcev, ki morajo pretehtati različne razpoložljive instrumente na podlagi stroškov in

⁸¹ Teorije in uporaba instrumentov se namreč razlikujejo po nacionalnih okoljih, države so različno naklonjene določenim instrumentom, kar potrjuje obstoj nacionalnih stilov. Oblikovalci javnih politik imajo raje manj kompleksne instrumente (z manj stroški in manj viri) in manj tvegane instrumente.

koristi. Izbira je odvisna od križanja dveh spremenljivk: od organizacijske zmožnosti vplivanja države na ciljne skupine in kompleksnosti podsistema (tj. od števila in vrste igralcev, ki jih »srečujejo« vlade) (Howlett in Ramesh 2003, 201). Prav tako menim, da je zaznavanje izvedbenega primanjkljaja in s tem povezanega javnopolitičnega problema na ustrezni izvajalski ravni ključno za izbiro ustreznih instrumentov. Zato je pri izbiri instrumentov potrebna javnopolitična deliberacija z inkluzijo različnih javnopolitičnih igralcev, tudi na mikro-izvedbeni ravni. S tem lahko odgovorim na vprašanje, kaj določa izbiro instrumentov? Narava samega problema v procesu izvajanja javne politike. Elmer (v Sabatier 1997, 282) trdi, da morajo oblikovalci javnih politik pretehtati tako instrumente in druge vire, ki so na razpolago (t.i. forward mapping oz. top-down perspektiva), kakor tudi pobude končnih ciljnih skupin (t.i. backward mapping oz. bottom-up perspektiva), saj je uspeh programa odvisen od združitve obeh. Tako lahko »intervencijo« kot enega izmed vidikov spremenjenega konteksta oblikovanja javnih politik (Hajer, 2003) povežem z naborem ustreznih instrumentov in zagotavljanjem učinkovite participacije javnopolitičnih akterjev v okviru javnopolitičnega posvetovanja, kar je tudi posledica mnogonivojske vladavine. Zato se strinjam s trditvijo, da ne moremo govoriti o znatni konvergenci med nacionalnimi javnopolitičnimi repertoarji (Fink-Hafner 2007, 148), ampak se pri izboru instrumentov v posameznih DČ odražajo specifični javnopolitični stili⁸² (Howlett 1991), ki različno vplivajo na učinkovitost izvajanja politik EU.

Kljub identificiranju različnih pogojev in vidikov izbora javnopolitičnih instrumentov ne gre zaključiti, da se je proučevanje instrumentov znotraj EU razvilo v splošno teorijo, ampak le v teorijo srednjega obsega, saj ni zajemalo zanesljivih možnosti napovedovanja, predvsem zaradi nacionalne pogojenosti (Howlett 1991, 15). Določeni vzorci oz. tipi izbranih instrumentov tako nujno ne pomenijo oz. napovedujejo (ne)uspešnost izvedbe javnih politik. Na koncu poudarjam, da se pri skupnih politikah EU kljub različnim nivojem vladavine in različnim državnim ureditvam ter instrumentov, kaže prepletenost institucij in koeksistenca instrumentov (Lang 2003, 157).

⁸² Pri javnopolitičnem stilu gre za širši diskurz, zato ga omenjam le zaradi širšega razumevanja obravnavane teme. Po navadi se ta odraža v načinu vladnega reševanja problemov in odnosih z drugimi javnopolitičnimi igralci (Howlett 1991, Bemelmans-Videc 1998). Tako so različni instrumenti značilni v različnih okoliščinah, ki so načeloma nacionalno pogojene.

Tabela 2.2: Prepletenost kohezijske politike EU in nacionalnih politik

EU instrumenti	Nacionalni instrumenti
Pravne podlage	Pravne podlage (postopki)
Cilji, klienti, izvajalske agencije	
Delna spojitve	

Vir: Lang 2003, 158.

2.2.3 Proučevanje procesa izvajanja javnih politik: top-down in bottom-up pristopa

V osnovi se za proučevanje izvrševanja javnih politik omenjata dva temeljna pristopa, pristop »od zgoraj navzdol« (ang. top-down approach) in pristop »od spodaj navzgor« (ang. bottom-up approach). V zvezi z delitvijo pristopov se deli tudi strokovna literatura. Pölzl in Treib (2007, 89) razdelita študije o implementaciji na tri generacije: V prvo sodijo t.i. začetniki (Pressman in Wildavsky 1973, Bardach 1977), medtem ko se druga generacija deli glede na pristop od zgoraj navzdol (Van Meter in Van Horn 1975, Mazmanian in Sabatier 1983 itd.) in pristop od spodaj navzgor (Ingram 1977, Lipsky 1971, 1980, Elmore 1980 itd.). Tretja generacija (Sabatier 1986, Goggin in drugi 1990 itd.) se osredotoča na bolj znanstveni pristop in povezovanje obeh pristopov. Pri pionirjih je šlo predvsem za vprašanje težav in doseganja ciljev, ki so bili določeni z javno politiko. Javnopolitični cikel predstavlja analitični okvir za analizo javnih politik, vendar se tovrstni analitični modeli redko uporabljajo na celotnem ciklu procesa (Jann in Wegrich 2007, 45).

Tabela 2.3: Raziskovanje izvajanja javne politike

	Predmet	Raziskovalno delo
Izvajanje	Proces/vedenje	Opis
	Učinki (outputi)	Razlaga
	Rezultati	Oblikovanje in testiranje teorij
	Vzročne povezave	Analitična presoja
Vrednotenje	Povezava rezultatov in vrednosti	Vrednostna presoja

Vir: Hill in Hupe 2002, 12.

Pogosto je problem študij vrednotenja v pomanjkljivi obravnavi administracijsko-izvedbenih procesov, ki so kot »črna škatla« (ang. black box) med formacijo in rezultati javne politike (Hill in Hupe 2002, 41). Pomembna predpostavka raziskovanja mnogonivojskega izvajanja je

metodološka in institucionalna kompleksnost. Ker različni nivoji sodelujejo ali odločajo pri formiranju in izvajanju javne politike, je smiselna delitev teh nivojev (prav tam, 126).

2.2.3.1 Top-down pristop

Pristop od zgoraj navzdol predstavlja klasičen model proučevanja izvajanja javnih politik, saj se izvajanje razume kot proces uresničevanja verižnih zapovedi, tj. kot proces izvajanja političnih odločitev skozi upravno-administrativno izvrševanje (Grdešić 1995; Howlett in Ramesh 2003). Top-down predpostavlja, da se izvajanje začne z odločitvami centralnih vlad (Pülzl in Treib 2007, 90), zato so ključni elementi tega pristopa (politični) odločevalci, centralna kontrola, odgovornost in hierarhična struktura (Hogwood in Gunn 1986; Grdešić 1995; Cini 2003b; Howlett in Ramesh 2003). Izvajalci javnih politik so zgolj agenti oblikovalcev in odločevalcev javnih politik ter politika in administracija povezana člana, kar povzroča politizacijo administracije ali celo depolitizacijo politike (Hogwood in Gunn 1986, 207). Splošno povedano gre za ugotavljanje uspešnosti izvajanja javne politike, in sicer s preverjanjem razmerja med zastavljenimi cilji in doseženimi rezultati, kar pa izvzame druge vplive na izvajanje (Howlett in Ramesh 2003; Pülzl in Treib 2007).

2.2.3.2 Bottom-up pristop

Bottom-up se pojavi na prelomu 70-ih in 80-ih let prejšnjega stoletja kot kritični odziv na top-down model (Pülzl in Treib 2007, 92). V nasprotju s klasičnim pristopom se ta pristop razume kot proces interakcije, posvetovanja (deliberacije), kompromisa in povratnih informacij (Grdešić 1995, 108). Tako se v okviru tega pristopa vzpostavijo različna javnopolitična omrežja. Teoretiki so se osredotočili na vprašanje, kaj se dejansko dogaja na ravni prejemnikov javnih politik, tako da so analizirali prave vzroke, ki vplivajo na dogajanje na terenu. Značilnost tega pristopa je, da na izvedbeni ravni identificira omrežja akterjev, ki so vključeni v izvrševanje oz. prenos politike in so bližje resničnim problemom kot osrednji oblikovalci javnih politik (Pülzl in Treib 2007, 92). Bottom-up kritika se nanaša predvsem na ignoriranje ostalih akterjev, neuporabnost pristopa v primeru številčnih »enakovrednih« igralcev in razmejevanje procesa oblikovanja ter izvajanja (Sabatier 1986, 30-31). Če povzamem, je glavna kritika na eni strani pretirano poudarjanje elementov moči, ciljev in kontrole, kar razmejuje oblikovanje in izvajanje javne politike, po drugi strani pa se politika

in administracija obravnavata kot povezana člena, pri čemer je slednja zgolj neki avtomatični proces uresničevanja (transpozicije) top-down odločitev, brez upoštevanja širšega konteksta javnih politik.

2.2.3.3 Primerjava pristopov

Pülzl in Treib (2007, 90) povzemata naslednje značilnosti pristopov:

- top-down pristop: glavni poudarek je na zmožnostih odločevalcev, da sprejmejo jasne cilje javnih politik in na kontroliranju izvedbene faze,
- bottom-up pristop: je kritika top-down pristopa, saj opredeljuje lokalne birokrate kot glavne akterje pri prenosu in izvajanju politik, kjer poteka pogajalski proces znotraj omrežij izvajalcev (prim. Grdešić 1995, 104),
- hibridne teorije poskušajo preseči razlike obeh pristopov z upoštevanjem elementov obeh modelov.

Tabela 2.4: Primerjava pristopov

	Top-down teorije	Bottom-up teorije
1) Raziskovalna strategija	od političnih odločitev do administrativnega izvrševanja	od posameznih uradnikov do administrativnih omrežij
2) Cilji analize	napovedovanje, priporočila	opis, razlaga
3) Model policy procesa	stopnje	združen
4) Značaj/vrsta implementacijskega procesa	hierarhično vodenje	decentralizirano reševanje problemov
5) Poudarjeni vzorec demokracije	elitistični	participativni

Vir: Pülzl in Treib 2007, 94.

Na podlagi primerjave trdim, da je potrebna kombinacija obeh pristopov za kvalitetnejše proučevanje učinkovitosti izvajanje javne politike, saj zagovarjam smiselnost kombinacije oz. poznavanja obeh pristopov, tudi zaradi značilnosti posamezne javne politike. Glede na Cinijevo (2003b, 352) delitev izvajanja na formalno in praktično oz. administrativno, je v primeru izvajanja kohezijske politike EU bolj relevantno praktično izvajanje, kjer se konstituirajo različna javnopolitična omrežja. Zagovorniki bottom-up pristopa so bolj dovzetni za probleme javnih politik, ta pristop pa je tudi bolj uporaben za javne politike z večjim številom akterjev, ki jih izvajajo (Sabatier 1986). Po drugi strani je potrebno

upoštevati naravo posameznih politik oz. programov, saj je vprašanje učinkovitega upravljanja in izvajanja javnih programov, ki temeljijo na obvezujočih predpisih, bolj primeren top-down pristop. Avtorja (Pülzl in Treib 2007, 98) dodajata, da se je raziskovanje izvajanja v EU preusmerilo v smer hibridnih teorij. Predvsem drugi val proučevanja v 90-ih se je osredotočil na izvedbeni primanjkljaj politik EU in na neprilagojenost med institucionalnimi in regulacijskimi strukturami. Zato je primerno obravnavati in dopolnjevati oba pristopa oz. sintezne pristope⁸³.

2.2.4 Problemi in blokade procesa izvajanja javnih politik

Izvajanje skupnih politik EU lahko označim kot učinkovanje EU zakonodaje, ki jo sprejme institucionalni trikotnik EU (Cini 2003b, 349). Peters (v prav tam, 350) izpostavlja vprašanje izvajanja kot ključno, saj je (ne)sposobnost izvajanja osrednja značilnost vsakega političnega sistema. Izvajanje javne politike se tako dogaja v omrežju oz. znotraj organizacijske strukture, zato je učinkovitost in uspešnost izvajanja odvisna od celotnega strukturnega konteksta, saj so upravljalvske organizacije nemalokrat odvisne od podpornih oz. posredniških institucij ter komplementarnih javnih politik. To je še posebej značilno za kohezijsko politiko EU, ki nekako predstavlja »nadpolitiko« oz. dežnik (in ne zgolj seštevke) drugih sektorskih politik.

Tabela 2.5: Uspeh javne politike kot kombinacija odločanja in izvajanja

		odločanje	
		dobro	slabo
implementacija	dobra	ni problema (predobro, da bi bilo resnično)	problem javne politike
	slaba	problem nadzora nad implementacijo	ni problema (oziroma kako sta dve slabi dejavnosti dobri)

Vir: Majone in Wildavsky v Lajh (2006, 92).

2.2.4.1 Izvedbeni primanjkljaj

Izvedbeni oz. implementacijski primanjkljaj je lahko posledica napak pri izvajanju, ki se lahko pojavijo na mikro-izvedbeni ravni⁸⁴. Pri tem je potrebno razlikovati med »ne-

⁸³ Presojanje in analiziranje izvajanja javnih politik in njihovih rezultatov zahteva analitično razmejitev med učinki in cilji ter med procesom in vsebino (Hill in Hupe 2002, 161).

⁸⁴ Zato je za učinkovitejšo izvajanje smiselno potencialne probleme proučiti oz. premisliti v naprej (Hogwood in Gunn 1984, 9).

implementacijo« (ki se nanaša na učinkovitost) in »neuspešno implementacijo« (ki se nanaša na rezultate) (Hogwood in Gunn 1984, 197). Izvajanje mnogih politik EU se srečuje s problemom učinkovitosti (Knill in Lenschow 2000a, 3)⁸⁵, zato vidim pomen raziskovanja primanjkljaja v pojasnjevanju izvajanja posamezne politike. Učinkovito izvajanje se med drugim pojmuje kot stopnja, v kateri formalna transpozicija in praktična uporaba institucionalnih in instrumentalnih sprememb ustreza definiranim ciljem v evropski zakonodaji (Knill in Lenschow 2000b, 11). (Ne)učinkovitost se je torej v osnovi nanašala na izvajanje zakonov oz. predpisov (ang. law implementation) (Milio 2010)⁸⁶. Praktično gledano je takšno pričakovanje idealistično oz. nerealno, saj se z nastalimi problemi in blokadami zastavlja vprašanje učinkovitosti, to pa zadeva izvedbene vložke in stroške (ÖIR 2003, 7)⁸⁷. »Bolj kot so vprašanja javne politike obsežna in kompleksna, manj verjetno je, da oblikovalci javnih politik kontrolirajo okoliščine izbora instrumentov« (Rist 1998, 151-152). Dalje avtor navaja, da se nacionalni in subnacionalni oblikovalci javnih politik srečujejo z vrsto omejitvami, ki so pogosto zunanje glede na njihove pristojnosti oz. področje vpliva (prav tam, 152). Problemi javne politike zahtevajo ustrezne odzive, zato je pomembna ustrezna »diagnoza« problemov, tako glede na zbir akterjev kot glede na različne nivoje izvajanja javne politike (Rist 1998)⁸⁸.

Nedvomno je dolžina vzročne verige (izvedbena vzročnost) pomemben dejavnik izvedbenega tveganja, kar sta opozorila že Pressman in Wildavsky (1973), saj številčnejša razmerja verižnih členov pomenijo bolj kompleksno izvajanje, kar je sicer pogosto neizogibno (npr. pri skupnih politikah EU)⁸⁹. V okviru diskurza izvedbenega primanjkljaja se omenja triadno razmerje med javnopolitičnim problemom, javnopolitičnimi instrumenti in ciljnim skupinami (Rist 1998, 157). Glede na Barreta in Fudgeja (v Hill in Hupe 2002, 7) gre za razmerje med tistimi, ki omogočajo javno politiko in tistimi, od katerih je posamezno dejanje odvisno. Ugotavljam, da gre za soodvisno razmerje, saj je potrebno poznavanje posameznega elementa razmerja, da bi lahko sklepali o drugem, prav tako pa dopuščam možnost zunanjih oz.

⁸⁵ Vprašanje učinkovitosti procesa izvajanja sta odprla pionirja na tem področju Pressman in Wildavsky (1973).

⁸⁶ Pomankljivo izvajanje so povzročale tri vrste vzrokov: evropeizacija, nacionalne omejitve in nadnacionalne omejitve (Milio 2010, 8).

⁸⁷ Učinkovitost izvajanja predstavlja zmogljivost, izdatnost in moč javne politike (prav tam).

⁸⁸ O'Toole (2000, 266) omenja konceptualno razmejitev med izvajanjem (kot dejavnost v imenu javne politike) in končnimi (ultimativnimi) učinki glede na probleme javne politike. Prav tako izpostavlja pomembnost razumevanja izvajanja z vidika multiakterskega značaja udejanjanja javnih politik, ki presega mono-institucionalni vidik, saj različni akterji in klienti niso le pasivni prejemniki oz. uporabniki javnih politik.

⁸⁹ Obratno velja predpostaviti, da preprosta izvedbena struktura (z minimalnim številom akterjev, zgodnjim prepoznavanjem problemov, ustreznimi upravljavskimi organi) omogoča manj blokad v izvedbenem procesu (O'Toole 1986, 200).

nepredvidljivih vplivov. Javnopolitični proces lahko blokirajo predvsem organi, ki javne politike izvajajo⁹⁰ in deležniki, ki koristi prejemajo. Zato lahko organizacijsko strukturo, ki je odgovorna za izvajanje, najbolje ponazorim z institucionalno zmogljivostjo, ki jo premore v okviru svojih pristojnosti in nalog. Uspeh javne politike torej ni odvisen (le) od izbora določenih instrumentov, ampak (predvsem) od izbora upravljavskih organov (Rist 1998, 162).

Sabatier in Mazmanian (v Pulzl in Treib 2007, 92) določata šest kriterijev učinkovite implementacije: a) jasni in konsistentni cilji javne politike, b) program, ki temelji na veljavni vzročni teoriji, c) izvedbeni proces, ki je strukturiran primerno, d) izvajalski uradniki, ki so zavezani k ciljem programa, e) interesne skupine in oblasti, ki delujejo spodbudno in f) odsotnost škodljivih sprememb v socialno-ekonomskih pogojih. Vendar neuspešno izvajanje ni le rezultat slabega izvajanja, ampak tudi slabega javnopolitičnega dizajna in slabših ocen vzročno-posledičnih razmerij (Pressman in Wildavsky 1973, Hogwood in Gunn 1984)⁹¹. Na koncu poudarjam, da predstavljajo problemi izvajanja politik kompleksen diskurz, ne glede na to je z metodološkega vidika bolj smiselno celostno pojasnjevanje in razumevanje procesa izvajanja, kot pa le določanje oz. pojasnjevanje izvedbenega primanjkljaja (Hill in Hupe 2002, 197).

2.3 Utemeljitev in razvoj kohezijske politike EU⁹²: nujnost in neznanka?

V točki 2.3 sledi kratek pregled razvoja in utemeljitve kohezijske politike EU na splošni ravni, medtem ko izvedbene določbe politike za obdobje 2007-2013 umestim v praktični del. Pogodbe EU določajo enega od osrednjih ciljev, tj. krepitev ekonomske in socialne kohezije, ki sodi na področje kohezijske politike EU⁹³, ki se uvršča med redistributivne politike. V tem podpoglavju najprej utemeljim nastanek in razvoj kohezijske politike EU kot posledico procesa evropskega povezovanja, nato pa se osredotočim na njene značilnosti, kar je nujna podlaga za razumevanje in analizo izbrane teme. Čeprav se v nalogi osredotočim na izvajanje

⁹⁰ Rist (1998, 160-162) izpostavlja institucionalno (ne)zmogljivost, politično filozofijo in šibkosti upravljavskih organov kot možne šibkosti.

⁹¹ Ali proces formiranja politike in njenih instrumentov usmerja in kontrolira izvajanja politike ali predstavlja le okvir, kjer se to formiranje nadaljuje v bolj odprtem izvajanju z vključevanjem različnih akterjev (Hill in Hupe 2002, 184-185)?

⁹² Čeprav se je bolj običajno nanašati na politike EU, se je bolj natančno sklicevati na kohezijsko politiko ES, saj spada na (socialno in ekonomsko) področje »metode Skupnosti« (Bache 1998, 13), a kljub temu zaradi poenostavitve in lažjega razumevanja v nalogi uporabljam besedno zvezo »kohezijska politika EU«, kadar jo omenim kot splošno navedbo, ki združuje vse DČ EU.

⁹³ Področje predstavlja eno izmed nominalnih kategorij, ki razlikuje posamezne javne politike (Fink-Hafner 2002a, 14), čeprav se v praksi le-te lahko prepletajo ali dopolnjujejo, kar je tudi razvidno v pričujočem delu.

kohezijske politike EU v RS, je za njeno razumevanje pomembno omeniti širši kontekst te politike, medtem ko so v praktičnem delu podane bolj konkretne opredelitve politike, ki se nanašajo na njeno izvajanje.

2.3.1 Skozi zgodovino politike

Regionalna politika je bila na ravni EU ustanovljena leta 1974, čeprav se je sprva izvajala v okviru nacionalnih regionalnih politik. Širitve EU v 70-ih in 80-ih letih prejšnjega stoletja so privedle do velikih razvojnih razlik med DČ oz. njihovimi regijami. EEA je leta 1986 ekonomsko in socialno kohezijo opredelil kot pravo evropsko politiko zmanjševanja razvojnih razlik, ki jo poznamo pod pojmom kohezijska politika (Wostner 2009, 1). Kohezijska politika je vseskozi predstavljala pomembno politiko EU, saj je s svojo ustanovitvijo postala za kmetijsko politiko druga največja politika EU po obsegu sredstev. Zgodovina kohezijske politike EU se deli na pet obdobj: 1) 1957-1988: Izvor kohezijske politike, 2) 1989-1993: Od projektov do programov, 3) 1994-1999: Konsolidacija in podvajanje projektov, 4) 2000-2006: Zagotavljanje uspešne širitve in 5) 2007-2013: Osredotočenje na rast in delovna mesta (Inforegio 2011a). 1) Pred uradnim nastopom kohezijske politike EU so obstajali različni finančni instrumenti za odpravljanje socialnih in ekonomskih neravnotežij. Čeprav je »še« EEA leta 1986 pomenil formalno-pravno ustanovitev integrirane kohezijske politike EU, je bila regionalna politika omenjena že v Rimski pogodbi leta 1957⁹⁴. V tem začetnem obdobju nastajanja kohezijske politike EU so bili ustanovljeni ESS (1958), EKUJS (1962) in ESRR⁹⁵ (1975), ki so sofinancirali projekte izbrane s strani DČ. 2) Drugo obdobje se je praktično začelo z letom 1988⁹⁶, ko so bili v kohezijsko politiko EU prvič pravno vključeni strukturni skladi in določena temeljna načela politike: osredotočanje na najrevnejše in najbolj zaostale regije, večletno programiranje, strateško usmerjanje naložb, vključevanje regionalnih in lokalnih partnerjev. Prvo petletno programsko obdobje je vsebovalo 64 milijard ECU. 3)

⁹⁴ Problematiko razvojnih razlik je izpostavila že Rimska pogodba (preambula, 2. člen), s katero je bila vzpostavljena EGS, toda pogodba ni predvidela za to posebnega instrumenta oz. politike za zmanjševanje razvojnih razlik. Kljub temu so drugi instrumenti oz. politike predstavljali regionalno razsežnost (npr. ESS, EIB, kmetijska politika, pravila državnih pomoči). Podlaga za nastanek regionalne politike EGS je bilo Thompsonovo poročilo iz leta 1973 (Wostner 2009, 74).

⁹⁵ Leta 1968 je bil ustanovljen Generalni direktorat za regionalno politiko.

⁹⁶ Wostner (2009, 78) pravi, da je leta 1988 uvedena ključna reforma, ki je predhodno regionalno politiko de facto preoblikovala v pravo kohezijsko politiko EU, čeprav je šlo za logično nadgradnjo ukrepov, ki so se nakazovali že pred tem. Ekonomska in socialna kohezija sta bila vključena kot ena osnovnih ciljev EEA, s tem pa se je tudi uveljavil termin »kohezijska politika«. Pri reformi leta 1988 se je »partnerstvo« odražalo kot ključno pri a) zmanjševanju regionalnih razlik, b) strukturiranju »self-governance«, c) uveljavljanju principa solidarnosti in participacije ter d) mnogonivojskem odločanju (Hooghe 1998, 469).

Maastrichtska pogodba iz leta 1992 je uvedla tri novosti: novi finančni instrument KS, novo institucijo Odbor regij in novo načelo subsidiarnosti. Prav tako se je podvojil programski proračun, ki je znašal 168 milijard ECU (tretjino proračuna EU). V okvir predpisov kohezijske politike EU se je poleg ustanovljenega KS priključil še finančni instrument za usmerjanje ribištva. Predpisi so potrdili nova načela: koncentracija, programiranje, dodatnost in partnerstvo. 4) Obdobje 2000-2006 sta zaznamovali največja širitev EU in poenostavitve kohezijske politike EU. Prednostne naloge politike so bile prilagojene Lizbonski strategiji, državam pristopnicam pa so bili na voljo predpristopni instrumenti. Programsko obdobje je znašalo 213 milijard evrov ter dodatnih 22 milijard evrov za obdobje 2004-2006 za deset novih DČ. S širitvijo EU 2004 se je prebivalstvo EU povečalo 20%, medtem ko se je BDP za 5%. 5) Zadnje, še aktualno, obdobje se je usmerilo v rast in zaposlovanje, z doslej največjo koncentracijo finančnih sredstev za najbolj revne regije. Proračun sedemletnega programskega obdobja znaša 347 milijard evrov. Obdobje se je močno usmerilo v poenostavljanje pravil in struktur politike (Inforegio 2011a).

Za RS sta najbolj aktualno četrto in peto obdobje, saj se je RS kot DČ in kandidatka neposredno soočila z instrumenti kohezijske politike EU, v obdobju članstva pa s temi sredstvi upravlja sama⁹⁷. Pri izbrani temi gre za politiko z dolgo tradicijo. Izkazalo se je (Wostner 2009), da je kohezijska politika EU ustrezna in da jo EU potrebuje, saj si ves čas prizadeva za isti cilj, tj. uravnotežen razvoj evropskih regij.

2.3.2 Ime, cilji in splošna pravila politike

Skupne politike EU so primarno odvisne od pravnega reda EU, čeprav se proces oblikovanja in izvajanja politik EU načeloma odvija na treh ravneh. Področje kohezijske politike EU spada pod pristojnost EU oz. natančneje EK (t.i. metoda Skupnosti), ki ima sicer v pristojnosti 33 področij (Europa).

⁹⁷ Formalno gre za deljeno upravljanje med EK in DČ, dejansko pa je vsaka DČ odgovorna za izbiro instrumentov in struktur ter dnevnega izvajanja kohezijske politike.

2.3.2.1 Poimovanje politike

Na izbranem področju veljajo različni izrazi za opredeljevanje politike⁹⁸, katere osrednji namen je zmanjševanje razvojnih razlik med regijami EU (prim. Lajh 2006, 15). Ne glede na to, da se vse tri navedbe nanašajo na isto politiko EU, je zaradi sistemsko-vsebinskega⁹⁹ in zgodovinsko-kontekstnega¹⁰⁰ razloga v nalogi uporabljen izraz *kohezijska politika*. Ko se omenja regionalni razvoj oz. regionalna politika, je v kontekstu EU mišljena kohezijska politika. Pravila politike zajemajo tri sklade, in sicer ESRR, ESS in KS. Pretekle in sedanje politike oz. razvojne strategije na različnih nivojih predstavljajo različne poglede na procese razvoja sodobnih družb v globaliziranem svetu. RS je z vstopom v EU sprejela določen nadnacionalni razvojni okvir, ki predstavlja obvezo in priložnost za uresničevanje nacionalnih razvojnih potencialov in politik v EU in globalnem kontekstu. Pri kohezijski politiki EU gre za razvojno naravnano politiko, saj so znanje in inovativnost, transport, varovanje okolja in preprečevanje tveganja ter človeški viri, ključna naložbena področja (Info regio 2008b, 5).

2.3.2.2 Poslanstvo in cilji politike

Kohezijska politika EU je kot razvojna in kompleksna politika krepko povezana s številnimi izzivi EU¹⁰¹. Politika ima podlago v evropskih pogodbah, saj opredeljujejo spodbujanje gospodarske in socialne kohezije z zmanjševanjem razlik med regijami¹⁰². Po načelu

⁹⁸ Regionalna politika, strukturna politika, kohezijska politika. »Kohezija« se prvič omeni v EEA 1986, pred tem pa se je politika zmanjševanja razvojnih razlik imenovala kot »regionalna politika EU« in je bila del »strukturnih politik«. Termin kohezija (vez, zveza, povezanost) ni bil nikoli natančno opredeljen, dejansko pa predstavlja več dimenzionalni koncept: ekonomska, socialna in teritorialna kohezija (Wostner 2009, 83-84).

⁹⁹ Študija sistema izvajanja kohezijske politike RS 2007-2013, ki zajema tri sklade: ESRR in ESS (strukturna sklada) ter KS.

¹⁰⁰ Regionalna politika je bila obeležena z nastankom ključnega finančnega instrumenta ESRR leta 1975, čeprav ima korenine že v Rimski pogodbi in čeprav imajo tudi drugi finančni instrumenti regionalne aspekte. Strukturna politika je bila utemeljena leta 1988 z združitvijo treh skladov (ESRR, ESS, EKUJS) pod njeno okrilje, kjer je bil najpomembnejši instrument še vedno ESRR – leta 1993 je bil dodan še FIUR. Kohezijskega politika je bila utemeljena z EEA (1986), ki je opredeljeval vrsto ukrepov (vključno s strukturnimi skladi) ES za zmanjševanje ekonomskih in socialnih neskladij v EU. Kot največji instrument je bil leta 1993 vpeljan še KS.

¹⁰¹ Gospodarsko prestrukturiranje, globalizacija, tehnološka revolucija, ekonomija znanja, staranje prebivalstva.

¹⁰² »Ker ciljev „konvergenca“, „regionalna konkurenčnost in zaposlovanje“ in „evropsko teritorialno sodelovanje“, zaradi raznolikosti in omejitve finančnih sredstev in števila regij, ki spadajo pod cilj „konvergenca“, države članice ne morejo same zadovoljivo doseči in ker te cilje lažje doseže Skupnost z večletno zagotovitvijo sredstev Skupnosti, kar omogoča kohezijski politiki, da se osredotoča na prednostne naloge Skupnosti, lahko Skupnost sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe. Skladno z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta uredba ne prekoračuje okvirov, ki so potrebni za doseganje teh ciljev« (Uredba 1083/2006/ES, preambula, 25. točka).

solidarnosti se ukvarja s prerazdeljevanjem (redistribucijo¹⁰³) sredstev od bolj k manj razvitim, saj si prizadeva za zmanjševanje razvojnih razlik med regijami EU oz. DČ. EU namenja več sredstev v manj razvite regije, saj so zadnje širitve (2004, 2007) prinesle še večje razvojne razlike. Gre za največji znesek, ki je namenjen za spodbujanje hitrejšega razvoja regij in gospodarskega prestrukturiranja v posameznih območjih. S svojo kompleksno dimenzijo združuje mnoge politike in prispeva, da se le-te lažje realizirajo (Evropska komisija, DG REGIO).

2.3.2.3 Instrumenti in ozemeljska razsežnost

Tabela 2.6: Cilji in instrumenti kohezijske politike EU

CILJI	INSTRUMENTI		
Konvergenca	ESRR	ESS	KS
Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	ESRR	ESS	/
Evropsko teritorialno sodelovanje	ESRR	/	/
	Infrastruktura, inovacije, investicije itd.	Poklicno usposabljanje, zaposlovanje itd.	Okoljska in prometna infrastruktura, obnovljivi viri energije
	Vse DČ in regije		DČ pod BND pod 90%

Vir: Evropske skupnosti (2007).

Sredstva politike so dostopna v različnih oblikah, od nepovratnih sredstev (npr. subvencije) do povratnih oblik financiranja (z lastniškimi in dolžniškimi viri, npr. z zagotavljanjem ugodnejših kreditov). Prav tako so sredstva na razpolago celotni skupnosti, tako javnim kot gospodarskim subjektom kot tudi posameznikom. Sredstva ESRR so večinoma usmerjena za projekte v splošno infrastrukturo, inovacije in investicije, s poudarkom na konkurenčnosti, ustvarjanju in ohranjanju trajnih delovnih mest ter zagotavljanju trajnostnega razvoja. Dejansko gre za projekte, ki so neposredno povezani z vsakdanjim življenjem prebivalcev in se dopolnjujejo z ukrepi ESS (ki namenja sredstva neposredno v ljudi in človeške vire, npr. v usposabljanje, zaposlovanje, mlade raziskovalce, vseživljenjsko učenje, socialno vključenost,

¹⁰³ Kohezijsko politiko EU označujejo kot glavno redistribucijsko politiko EU, ki predstavlja pomemben instrument v okviru ekonomske politike EU oz. širšega političnega projekta EU (Borras in Johansen 2001, 52). V okviru njenega izvajanja se tako odraža redistribucijska funkcija države (redistribucija sredstev od bolj k manj razvitim območjem), ki predstavlja tudi eno od utemeljitev kohezijske politike (Wostner 2009, 48).

e-upravo itd.) ter KS, ki namenja sredstva v večje okoljske (npr. s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, odvajanja in čiščenja odpadnih voda, oskrbe s pitno vodo, zagotavljanju poplavne varnosti ter na področju učinkovite rabe energije in obnovljive energije) in večje prometne projekte (npr. izgradnja prometnih omrežij) (prirejeno po Uredbi 1083/2006/ES; Uredbi 1080/2006/ES; Uredbi 1081/2006/ES; Uredbi 1084/2006/ES).

2.3.3 Načela kohezijske politike EU

Za vse tri cilje kohezijske politike EU se uporabljajo enaka načela. V nadaljevanju sledi kratek pregled načel kohezijske politike EU, kar je pomembno za razumevanje širšega ozadja izvajanje kohezijske politike RS. V obdobju 2007-2013 je nekaj novih načel (sorazmernost, nediskriminacija in enakost med ženskami in moškimi, trajnostni razvoj, prednostne naloge lizbonske strategije), medtem ko je načelo partnerstva razširjeno (Evropske skupnosti 2007). Načela kohezijske politike so naslednja: dopolnjevanje, skladnost, usklajevanje in spoštovanje pravnega reda, načrtovanje programov, partnerstvo, teritorialna raven izvajanja, sorazmerna intervencija, deljeno upravljanje, dodatnost, enakost med moškimi in ženskami ter nediskriminacija, trajnostni razvoj (Uredba 1083/2006/ES, poglavje IV.) Partnerstvo je eno od temeljnih načel od reforme kohezijske politike leta 1988, z nadaljnjimi spremembami politike se je načelo širilo od nacionalnih, regionalnih in lokalnih partnerjev do socialnih partnerjev in regionalnih ter lokalnih vlad (ÖIR 2003, 22).

2.3.4 Strateški vidik in načrtovanje programov kohezijske politike EU

Z razvojem kohezijske politike EU se je strateški vidik odražal kot vedno bolj pomemben. Z novim programskim obdobjem 2007-2013 se uvaja bolj strateški pristop politike, kar se odraža v strateških smernicah Skupnosti za kohezijo in nacionalnih strateških referenčnih okvirih. Tako DČ in regije ohranijo nacionalne posebnosti, saj se prednostne naloge EU preoblikujejo v nacionalne prednostne naloge. Finančna pomoč je bolj koncentrirana, saj se osredotoča na kategorije Strategije EU za krepitev rasti in zaposlovanja. Načelo koncentracije se preverja pri programiranju izvedbenih dokumentov, ki je pod nadzorom EK. Kot rečeno so DČ bolj samostojne in odgovorne za konkretno izvajanje preko operativnih programov, saj se pravila glede upravičenosti izdatkov vzpostavljajo na nacionalnih ravni, pravila revizij pa dopuščajo ocenjevanje s strani nacionalnih revizijskih organov. Pomembna poenostavitev EK

je reduciranje politike na tri omenjene sklade. Pri tem je potrebno dodati, da obstajajo še posebni finančni instrumenti, in sicer gre za tri skupne pobude¹⁰⁴ EK in mednarodnih finančnih institucij z namenom povečati naložbe, izkoristiti sredstva strukturnih skladov in izboljšati nacionalno in regionalne kapacitete (Evropske Skupnosti 2007, 28-29; Inforegio 2011b). Za lažje razumevanje strateškega pomena sledi v nadaljevanju kratek zaporedni prikaz vseh javnopolitičnih faz obravnavanega področja. Faze kohezijske politike EU (Inforegio 2011c):

- 1) Sprejem proračuna in pravil za strukturna sklada in KS. Odločitev sprejmeta Svet EU in EP na podlagi predloga EK.
- 2) Na podlagi posvetovanja med EK in DČ se določijo načela in prednostne naloge kohezijske politike EU – Strateške smernice EU za kohezijo, ki predstavljajo podlago za nacionalne in regionalne programe.
- 3) DČ v skladu s Strateškimi smernicami pripravijo nacionalne strateške referenčne okvirje, ki določajo strategijo DČ in predlog izvedbenih operativnih programov. EK poda na nacionalne strategije mnenje ali zahteva dodatna pojasnila.
- 4) EK potrdi nacionalne strateške referenčne okvirje in posamezne operativne programe. Operativni programi opredeljujejo prednostne naloge DČ ali regij. Gospodarski in socialni partnerji ter civilna družba sodelujejo tako pri programiranju kot upravljanju operativnih programov.
- 5) DČ oz. regije začnejo z izvajanjem operativnih programov in izborom spremljanjem in vrednotenjem projektov. Organi upravljanja DČ oz. regij so odgovorni za izvajanje programov kohezijske politike EU.
- 6) EK z dodelitvijo sredstev dovolijo DČ porabo sredstev za svoje programe.
- 7) EK DČ plača odobrene izdatke.
- 8) EK in DČ spremljajo izvajanje posamezne DČ oz. regije.
- 9) Krog se sklene s strateškimi poročili EK in DČ oz. regij.

Z utemeljitvijo kohezijske politike EU zaključujem teoretični del, v nadaljevanju sledi praktični del, v okviru katerega obravnavam primer izvajanja kohezijske politike EU v DČ RS.

¹⁰⁴ Jaspers, Jessica, Jeremie.

3 IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE EU 2007-2013 V RS

Tretje poglavje je namenjeno praktičnemu raziskovanju, kjer analiziram proces izvajanja kohezijske politike RS. Analizo sistema in programsko-projektnega cikla razdelim na dva dela: a) analiza sistemske ravni – institucionalno-procesna ureditev kohezijske politike, ki jo dopolnim s b) primerjalno analizo projektov kohezijske politike. Izvedba sistemske in operativne analize izvajanja kohezijske politike EU na mikro ravni je komplementarnega pomena obstoječim študijam na širši ravni¹⁰⁵.

3.1 Institucionalno-procesna ureditev kohezijske politike EU v RS

3.1.1 Regulacija sistemov upravljanja in nadzora na makro ravni

Potem ko je v točki 2.3 skozi razvoj politike opredeljen teoretični in vsebinski vidik kohezijske politike EU, v tej točki na podlagi analize relevantnih dokumentov povzemam bistvene določbe, ki predstavljajo izvedbeni okvir na ravni EU, s čimer posegam na nadnacionalni nivo. Finančni okvir za preraščevanje sredstev za obdobje 2007-2013 znaša 347 milijard evrov na ravni EU in predstavlja 35,7 % proračuna EU, kar jo uvršča med najpomembnejše politike EU (glej Prilogo B Proračun EU). Finančna perspektiva pomeni v formalnem smislu t.i. mehko zakonodajo, saj se sprejme na podlagi medinstitucionalnega sporazuma med Svetom, EP in EK (Mrak in drugi 2007, 16).

3.1.1.1 Izvedbene določbe

Za programsko obdobje 2007-2013 je bil pripravljen novi zakonodajni okvir (Evropske skupnosti 2007):

- a) Splošna kohezijska uredba (1083/2006/ES), ki ureja splošne predpise o delovanju skladov (ESRR, ESS in KS), uvaja upravljanje programov s strani EK, DČ in regij, uvaja druga nova pravila (finančno upravljanje, nadzor in ocenjevanje projektov) in tri nove prednostne cilje (konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, evropsko teritorialno sodelovanje).

¹⁰⁵ Tako izhajam iz že identificiranih kritičnih dejavnikov na ravni EU, ki vplivajo na učinkovitost izvajanja (ÖIR 2003, 16) in iz sistemiziranih institucionalno-procesnih ureditev, ki vplivajo na učinkovito izvajanje strukturnih skladov (Wostner 2009, točka 4.3).

- b) Izvedbena uredba (1828/2006/ES), ki vsebuje določbe za upravljanje s finančnimi instrumenti kohezijske politike.
- c) Specifične uredbe, ki urejajo področje za vsak posamezni sklad (Uredba 1080/2006/ES za ESRR, Uredba 1081/2006/ES za ESS in Uredba 1084/2006/ES za KS).
- d) Uredba za izvajanje programov čezmejnega sodelovanja (Uredba 1082/2006/ES) in instrument predpristopne pomoči (Uredba 1085/2006/ES) ¹⁰⁶.

Izvajanje kohezijske politike EU je določeno na podlagi zavezujočih pravil in izvedbenih določil, ki urejajo celoten sistem javne politike od programiranja do spremljanja in vrednotenja (ÖIR 2003, 12). Temeljne izvedbene določbe, ki izhajajo iz pravnega okvirja EU so (Uredba 1083/2006/ES, 58. člen):

- a) Splošna načela sistemov upravljanja: V DČ se vzpostavijo sistemi upravljanja in nadzora operativnih programov. Osnova uredba EU določa splošna načela teh sistemov ¹⁰⁷.
- b) Določitev pristojnosti in organov: DČ so pristojne za upravljanje in nadzor operativnih programov ¹⁰⁸, tako da določijo organe ¹⁰⁹ in EK predložijo opis vzpostavljenih

¹⁰⁶ Samo del (izvajanje programov čezmejnega sodelovanja) te uredbe se nanaša na kohezijsko politiko, preostali je del zunanjih odnosov EU oz. politike širitve.

¹⁰⁷ Elementi sistemov: »a) opredelitev nalog organov, ki izvajajo upravljanje in nadzor, in razdelitev nalog znotraj vsakega organa; (b) spoštovanje načela ločevanja nalog med takšnimi organi in znotraj njih; (c) postopke za zagotavljanje pravilnosti in zakonitosti izdatkov, prijavljenih v okviru operativnega programa; (d) zanesljive sisteme računovodstva, nadzorovanja in finančnega poročanja v računalniški obliki; (e) sistem poročanja in spremljanja, v primeru, ko odgovorni organ izvrševanje nalog zaupa drugemu organu; (f) ureditev za presojo delovanja sistemov; (g) sisteme in postopke za zagotavljanje ustreznega sledenja reviziji; (h) postopke poročanja in spremljanja nepravilnosti in postopke za vračanje neupravičeno izplačanih zneskov« (Uredba 1083/2006/ES, 58. člen).

¹⁰⁸ To zagotavljajo z: »(a) zagotavljanjem, da so sistemi upravljanja in nadzora za operativne programe vzpostavljeni ter da delujejo učinkovito; (b) preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem nepravilnosti ter vračilom neupravičeno plačanih zneskov, skupaj z zamudnimi obrestmi, kjer je primerno. Sporočajo jih Komisiji in jo obveščajo o poteku upravnih in pravnih postopkov« (Uredba 1083/2006/ES, 70. člen). »Komisija se v skladu s postopkom iz člena 71 prepriča, da so države članice vzpostavile sisteme upravljanja in nadzora, ki so skladni s členi 58 do 62, ter se na podlagi letnih poročil o nadzoru, letnih mnenj revizijskega organa in lastnih pregledov prepriča, da sistemi učinkovito delujejo v obdobju izvajanja operativnih programov« (Uredba 1083/2006/ES, 72. člen).

¹⁰⁹ »1. Za vsak operativni program država članica določi: (a) organ upravljanja: nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali javno ali zasebno telo, ki ga določi država članica za upravljanje operativnega programa; (b) organ za potrjevanje: nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ, ki ga določi država članica, da potrjuje izjave o izdatkih in zahtevke za plačila, preden so poslani Komisiji; (c) revizijski organ: nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ ali telo, pod pogojem, da je neodvisen od organa za upravljanje in organa za potrjevanje, ki ga določi država članica za vsak operativni program in je pristojen za pregledovanje učinkovitega delovanja sistema upravljanja in nadzora. Isti organ je lahko določen za več kot en operativni program. 2. Država članica lahko določi enega ali več posredniških teles za izvajanje nekaterih ali vseh nalog organa za upravljanje ali organa za potrjevanje v pristojnosti tega organa. 3. Država članica določi pravila, ki urejajo njene odnose z organi iz odstavka 1 in njene odnose s Komisijo. Brez poseganja v to uredbo država

sistemov. Poročilo o sprejemljivosti sistemov predložijo od organa upravljanja neodvisni organi, po navadi revizijski organ¹¹⁰. Wostner dodaja (2009, 176), da s tem, ko vlade DČ določajo izvedbene funkcije, so le-te v prvenstveni domeni javne uprave.

- c) Opis sistema spremljanja: DČ ustanovijo nadzorni odbor za vsak operativni program. Nadzorni odbor se prepriča o učinkovitosti in kakovosti izvajanja operativnih programov, skupaj z organom upravljanja pa zagotavljata kakovost izvajanja operativnega programa¹¹¹.
- d) Definiranje postopkov finančnega toka: DČ morajo zagotoviti ustrezne postopke za zagotavljanje pravilnosti in zakonitosti izdatkov, prijavljenih v okviru operativnih programov.
- e) Informiranje in obveščanje: »Država članica in organ upravljanja za operativni program zagotovita in objavita podatke o aktivnostih in sofinanciranih programih. Informacije so naslovljene na državljane Evropske unije in upravičence, z namenom poudariti vlogo Skupnosti in poskrbeti za preglednost pomoči iz skladov« (Uredba 1083/2006/ES, 69. člen).
- f) Računalniška izmenjava podatkov: DČ morajo zagotoviti zanesljive sisteme računovodstva, nadzorovanja in finančnega poročanja v računalniški obliki.

Organ upravljanja je osrednji organ, saj je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja¹¹². Splošno se vloga organa upravljanja nanaša na: »a) strateško upravljanje operativnih programov, vključno s fazo programiranja in zagotavljanja načela partnerstva (odločanje o tem, kaj se sofinancira) in b) zagotavljanje pravne usklajenosti sistema izvajanja z regulacijskim okvirom kohezijske politike in pravil EU ter upoštevanje načela dobrega finančnega upravljanja« (Wostner 2009, 174). Organ upravljanja tako vsebuje koordinacijsko funkcijo¹¹³ in je najvišja institucija v nacionalni hierarhiji izvajanja kohezijske politike (Wostner 2009, 173-174). Raziskava (prav tam, 175) sistemov je pokazala, da obstaja splošno soglasje o potrebnosti koordinacijskih

članica določi medsebojne odnose organov iz odstavka 1, ki izvajajo svoje naloge popolnoma v skladu z institucionalnim, pravnim in finančnim sistemom zadevne države članice« (Uredba 1083/2006, 59. člen).

¹¹⁰ Opisi zajemajo organizacijo in postopke organov upravljanja in za potrjevanje ter posredniških teles, kakor tudi revizijskega organa oz. organa, ki izvaja revizijo pod njegovo pristojnostjo (Uredba 1083/2006/ES, 71. člen).

¹¹¹ Več o sestavi, nalogah, ureditvi spremljanja, letnih in končnih poročilih ter letnih pregledih programov v členih 63 do 68 Uredbe 1083/2006/ES.

¹¹² Podrobneje v 60. členu Uredbe 1083/2006/ES.

¹¹³ Avtor (Wostner 2009, 175) pokaže primer (Češka in Portugalska), ko organ upravljanja ne predstavlja koordinacijske funkcije, saj ga nadzira za to posebno določena institucija.

organov upravljanja. Organ za potrjevanje je odgovoren za pripravo potrjenih izkazov o izdatkih in zahtevkov za izplačila, ki se posredujejo na EK, ter da so ti izkazi točni in v skladu s pravili¹¹⁴. Revizijski organ je odgovoren za zagotavljanje ustreznega preverjanja učinkovitosti sistema upravljanja in nadzora za operativni program, ustreznih revizij projektov, da se preverijo prijavljeni izdatki in posredovanje revizijske strategije na EK¹¹⁵. Poleg treh osrednjih organov, ki zagotavljajo delitev funkcij, lahko DČ določi enega ali več posredniških teles za izvajanje nekaterih ali vseh nalog organa za upravljanje ali organa za potrjevanje v pristojnosti tega organa (Uredba 1083/2006/ES, 59. člen). Za določene organa velja, da »brez poseganja v to uredbo država članica določi medsebojne odnose organov iz odstavka 1, ki izvajajo svoje naloge popolnoma v skladu z institucionalnim, pravnim in finančnim sistemom zadevne države članice« (prav tam). Glede (ne)delegiranja nalog Wostner (2009, 174) izpostavlja dihotomijo »bolj ko je politika samostojna, bolj racionalno je imeti vse funkcije koncentrirane v eni odgovorni instituciji« in »bolj ko je določena politika prepletena z drugimi politikami in višja kot je verjetnost, da so druge politike EU in/ali nacionalne politike usmerjene k enakim potencialnim upravičencem, bolj smiselno je imeti močno koordinativno institucijo, ki tesno sodeluje s specializiranimi institucijami, to je posredniškimi telesi«. Posredniška telesa so »vključene institucije«, ki imajo pooblastila za predlaganje oz. določanje podrobnih določb v zvezi z vrstami in financiranjem projektov in delajo neposredno z upravičenci, predvsem pri izbiri in spremljanju projektov ter zagotavljanju podpore nosilcem oz. izvajalcem projektov (prav tam, 175).

3.1.1.2 Deljeno upravljanje med EK in DČ

Kohezijska politika EU se v posamezni DČ izvaja v okviru t.i. deljenega upravljanja med EK in DČ¹¹⁶. Kljub enotnemu pravnemu okvirju lahko DČ izberejo različne načine, kako to

¹¹⁴ Podrobneje v 61. členu Uredbe 1083/2006/ES.

¹¹⁵ Podrobneje v 62. členu Uredbe 1083/2006/ES.

¹¹⁶ »1. Proračun Evropske unije, dodeljen skladom, se izvaja v okviru deljenega upravljanja med državami članicami in Komisijo, v skladu s členom 53(1)(b) Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, z izjemo tehnične pomoči iz člena 45 te uredbe. 2. Komisija izvaja svojo pristojnost za izvrševanje splošnega proračuna Evropske unije na naslednje načine: (a) Komisija preveri obstoj in ustrezno delovanje sistemov upravljanja in nadzora v državah članicah, v skladu s postopki, opisanimi v členih 71, 72 in 73; (b) Komisija prekine rok za plačilo ali začasno ustavi celotno plačilo ali njegov del, v skladu s členoma 91 in 92, če nacionalni sistemi upravljanja in nadzora odpovejo, in uporabi kateri koli drug potreben finančni popravek, v skladu s postopki, ki so opisani v členih 100 in 101; (c) Komisija preveri povračila predplačil in samodejno odstopi od proračunskih obveznosti, v skladu s postopki opisanimi v členu 82(2) ter členih 93 do 97« (14. člen Uredbe 1083/2006/ES). »Komisija izvršuje proračun v skladu z določbami iz členov 53a do 53d na katerega koli od naslednjih načinov: (a) centralizirano; (b) z deljenim ali decentraliziranim upravljanjem; (c) s skupnim upravljanjem z mednarodnimi

politiko izvajati. Pravzaprav poteka izvajanje po načelu partnerstva, kar pomeni, da poleg EK in DČ, sodelujejo tudi regionalni in lokalni organi, kakor tudi drugi partnerji (kot so nevladne organizacije, socialni in gospodarski partnerji itd.).

Slika 3.1: Delitev pristojnosti med EK in DČ



Vir: EK v Wostner (2009, 108).

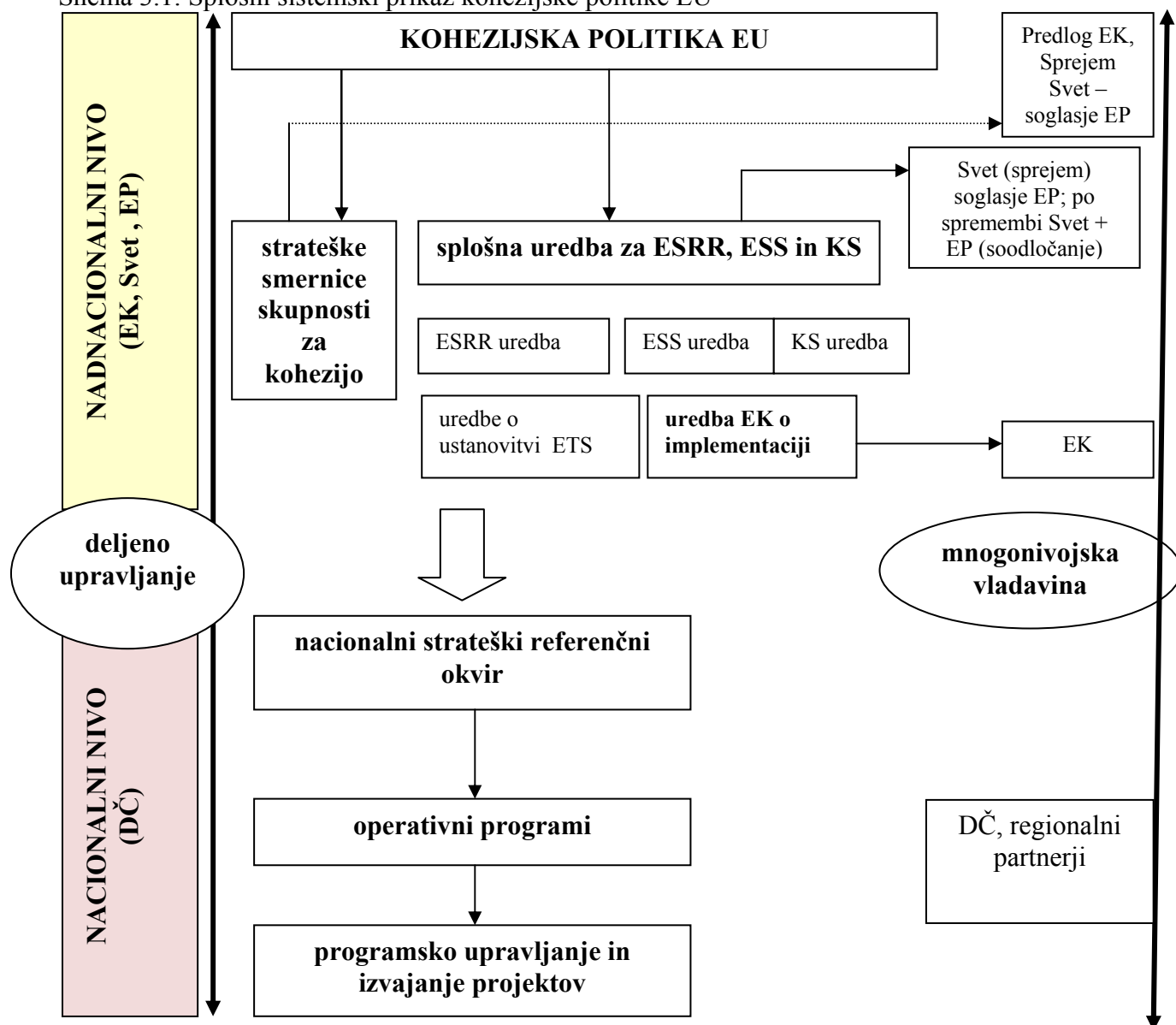
Zgornja slika predstavlja delitev pristojnosti, iz katere lahko opredelim vlogo EK (Wostner 2009, 108):

- usklajevanje nacionalnih in strateških usmeritev EU (osnova za operativne programe),
- preverjanje skladnosti nacionalnih sistemov upravljanja in nadzora s standardi EU (dnevno izvajanje je večinoma prepuščeno DČ),
- spremljanje in vrednotenje ugotovljenih učinkov.

Priprava nacionalnih programov predstavlja oblikovanje politike, medtem ko so naloge dnevnega upravljanja in izvajanja projektov izvedbenega značaja.

organizacijami. Kadar Komisija izvršuje proračun z deljenim upravljanjem, so naloge izvrševanja prenesene na države članice» (Uredba 1605/2002/ES, 53. člen).

Shema 3.1: Splošni sistemski prikaz kohezijske politike EU

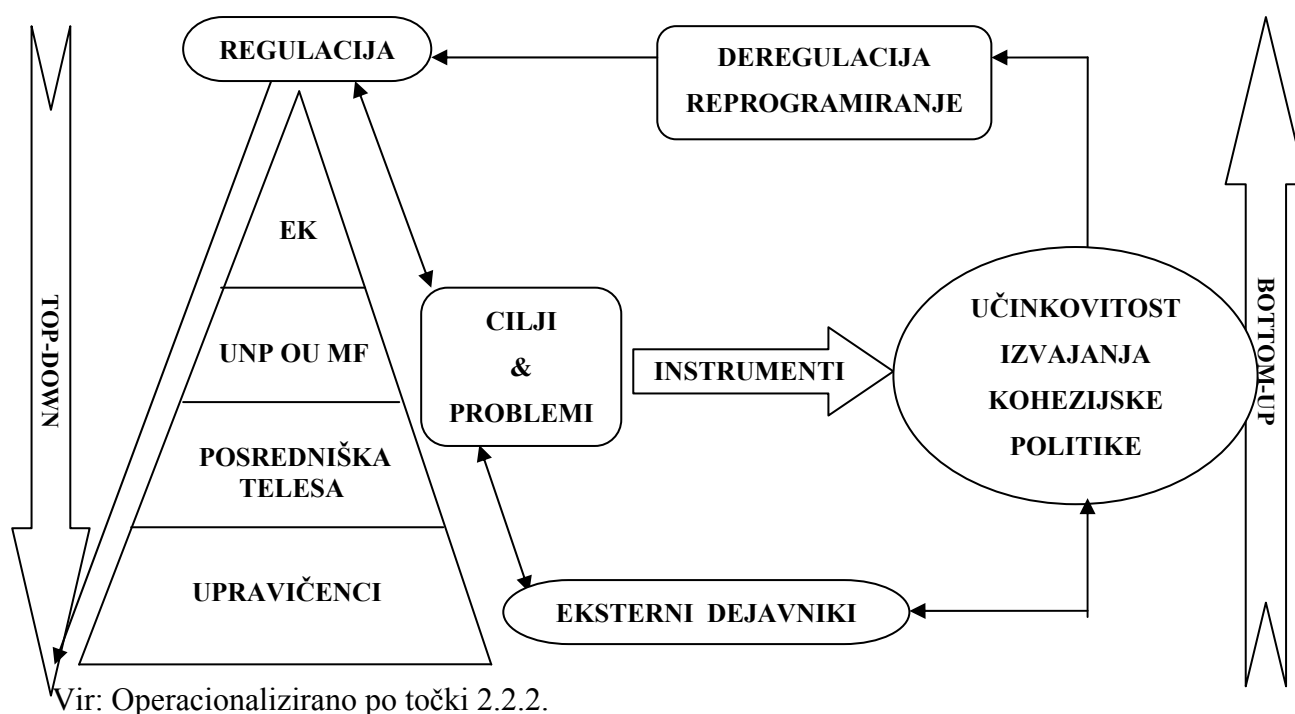


Vir: prirejeno in dopolnjeno po uredbah kohezijske politike EU.

3.1.2 Pogoji učinkovitega izvajanja na mikro ravni

Kot nadaljevanje razpravljanja v točki 2.2.2 o javnopolitičnih instrumentih z upoštevanjem obeh vidikov za proučevanje učinkovitosti izvajanja javnih politik v nadaljevanju shematično prikazujem operacionalizacijo instrumentov v okviru kohezijske politike RS.

Shema 3.2: Operacionalizacija instrumentov v procesu izvajanja kohezijske politike RS



Za razumevanje sistemov izvajanja kohezijske politike EU je potrebno izpostaviti pogoje za učinkovito izvajanje. Wostner (2009, točka 4.3) opredeljuje mikro dejavnike, ki so potrebni za uspešno in učinkovito izvajanje: a) okvirni pogoji, b) izvedbena struktura, c) programiranje, d) priprava, ocena in izbor projektov, e) finančno upravljanje in nadzor, f) spremljanje in vrednotenje. V nadaljevanju sledi opredelitev mikro dejavnikov za učinkovito izvajanje kohezijske politike, saj so ti pomembno izhodišče za sistemsko procesno analizo.

3.1.2.1 Okvirni pogoji

V okviru okvirnih pogojev velja posebej izpostaviti, da učinkovitost izvajanja pogojujeta obstoj EU in nacionalne ureditve ter finančna kritična masa. Iz tega sledi že znana ugotovitev o fleksibilnosti EU ureditev, ki ustvarja pozitiven pritisk na DČ, od katerih je odvisna racionalizacija sistemov na mikro ravni (prim. Wostner 2009, 169). Obstoj finančne kritične mase pomeni, da si na podlagi razpoložljivih sredstev iz naslova proračuna EU za izvajanje kohezijske politike DČ v okviru pravil in načel izpogajajo obseg odobrenih sredstev za izvedbo programov (Mrak in Wostner 2005; Wostner 2009) ter jih ustrezno razpršijo med posamezne operative programe – najnižja minimalna višina sredstev na program bi naj znašala med 140 in 280 milijoni evrov (Wostner 2009, 170).

3.1.2.2 Izvedbena struktura – značilnosti sistemov kohezijske politike EU

Izvedbene strukture se nanašajo na vzpostavljene sisteme kohezijske politike EU v okviru (sub)nacionalnih institucionalnih ureditev, saj so značilnosti sistemov izvajanja rezultat različnih izvedbenih struktur. V uvodu sem predpostavil zahtevnost in kompleksnost sistemov izvajanja kohezijske politike EU, zato je minimalna institucionalna prilagoditev DČ razumljiva (prim. Lajh 2006, 31). »Sistemi izvajanja kohezijske politike so odvisni od širše institucionalne ureditve regij in držav članic« (Wostner 2009, 170). Še več, vzpostavitev različnih sistemov v regijah in DČ je odraz institucionalnih prilagoditev oz. procesa evropeizacije (Lajh 2006, 44). V zvezi z upravljanjem in izvajanjem nove finančne perspektive 2007-2013 je na razpolago splošna razmejitev značilnosti sprememb upravljaljskih in izvedbenih struktur (Bachtler, Ferry, Mendez in McMaster 2007, 63):

- a) ohranjanje obstoječih izvedbenih struktur (centraliziranih, regionaliziranih, mešanih),
- b) regionalizacija nekaterih vidikov izvajanja,
- c) racionalizacija izvedbenih struktur.

V prvo tipologijo sodijo bolj konservativni sistemi, kjer je prisotna večja omejenost morebitnih sprememb sistemov izvajanja in upravljanja, saj se bolj ali manj ohranjajo obstoječe strukture in alokacija pristožnosti (prav tam), sodi tudi RS s centraliziranim sistemom izvajanja¹¹⁷. Za te sisteme je značilno, da se kohezijska politika EU pretežno izvaja preko linijskih ministrstev in agentov, za baltske države in RS je značilno, da bi v upravljaljske procese in odločanje bolj intenzivno vključili sub-nacionalna izvedbena telesa, a ne do stopnje regionalizacije upravljanja (prav tam, glej tudi Wostner 2009, 164).

Poleg navedene spremenljivosti sistemov kohezijske politike, gre v osnovi za dve tipologiji: 1) prva se nanaša na upravljaljsko oz. izvedbeno strukturo, 2) druga na proceduro dodeljevanja sredstev. Glede na vprašanje (de)centraliziranosti administrativnih sistemov izvajanja politike se ločijo: a) centralizirani sistemi, kjer je odločanje v rokah nacionalnih institucij (praviloma ministrstva, javni organi), b) decentralizirani sistemi, kar je značilnost federalnih držav in kjer je odločanje in upravljanje bolj mnogonivojsko in partnersko in c) dekoncentrirani oz. mešani sistemi, ki temeljijo na regionalnih izpostavah nacionalnih organov (Wostner 2009, 170; SWECO 2010, 48).

¹¹⁷ Centralizirani sistemi so značilni še npr. za Estonijo, Latvijo, Litvo, Malto, Ciper in Luksemburg (prav tam, 64).

Tabela 3.1: Tipologija administrativnih sistemov EU glede na upravljavsko strukturo.

Centralizirani sistemi	Dekoncentrirani centralizirani sistemi	Decentralizirani sistemi
Nacionalna administracija	Nacionalna administracija	Nacionalna administracija
	Regionalne pisarne	Regionalna samouprava
Lokalna samouprava	Lokalna samouprava	Lokalna samouprava

Vir: ÖIR (2003, 17).

Glede na drugo tipologijo, ki se nanaša na proces dodeljevanja sredstev ločim tri tipe sistemov kohezijske politike EU: a) diferencirani (ang. differentiated), kjer poteka dodeljevanje sredstev preko posebnih procedur in upravljavskih struktur, z visoko dodatno administracijo, b) integrirani oz. prepleteni (ang. subsumed), kjer poteka dodeljevanje skozi obstoječe razvojne kanale, z nižjim dodatnim administriranjem in c) mešani (ang. composite/aligned), ki predstavlja mešanico omenjenih ekstremov (Taylor in drugi 2000, 2; SWEKO 2010, 51). Wostner (2009, 163.170) pravi, da je v prepletenih oz. integriranih (ang. subsumed) sistemih, kjer so strukturni skladi in nacionalne politike združene, lažje uporabljati sektorsko strokovno znanje in obstoječe sisteme priprave projektov, strateška vprašanja (programiranje, kontrole, vrednotenje) pa so osredotočena na koordinacijsko oz. upravljavsko institucijo. Po drugi strani so integrirani sistemi manj pregledni in težje koordinacijsko obvladljivi. V diferencialnih sistemih se vzpostavijo ločeni sistemi oz. institucionalne strukture, s katerimi je lažje upravljati ne enem mestu, po drugi strani pa zahtevajo višje stroške in težje usklajevanje s preostalimi nacionalnimi razvojnimi politikami. Po tem sklepam, da se prepletene sisteme lahko poveže z manj spremenljivimi sistemi, saj se v večji meri ohranja že obstoječa institucionalna ureditev, na katero se aplicira nove sisteme, kar je lahko hkrati povezano z racionalizacijo vzpostavljanja novih sistemov.

3.1.2.3 Programiranje

Programiranje izhaja neposredno iz strateškega pristopa kohezijske politike EU, ki je opredeljen v točki 2.3.4. Čeprav je programiranje nadaljevanje vsebinskega procesa oblikovanja kohezijske politike EU v DČ, se operativni programi kot izvedbeni akti zajedajo v sisteme izvajanja politike. Zato je na tem mestu povsem relevantno utemeljiti komponento programiranja, ki že vsebuje določene izvedbene nastavke, čeprav še ne konkretnih določil oz. instrumentov izvajanja.

Vprašanje pomembnosti programiranja, ki predstavlja stopnjo javnopolitičnega ciklusa (Fitzgerald in Promo 1996, Boeckhout in drugi 2002), je izpostavil že Wostner (2009, 164) s tem, ko je poudaril programiranje kot eno osnovnih značilnosti sistemov izvajanja kohezijske politike EU. Programiranje še vedno predstavlja bolj strateško-upravljavski vidik izvajanja, saj predstavlja vsebinski vidik politike, čeprav je neposredno povezan z vidikom izvajanja, kjer se tudi odraža, saj »programiranje krepi konsistentnost finančnih projektov, spodbuja strateško razmišljanje in načrtovanje, spodbuja odprt, partnerski oz. še prav posebno izboljšuje jasnost zastavljenih ciljev« (Bachtler in Taylor v Wostner 2009, 164). Programiranje predstavlja pomemben konstitutivni element izvajanja kohezijske politike, saj gre za izvedbeni akt. Wostner (prav tam, 178) navaja štiri segmente dodane vrednosti programiranja za izvajanje in porabo sredstev kohezijske politike:

- a) omogočanje strateškega pristopa oz. strateškega razmišljanja¹¹⁸, ob hkratnem olajšanju decentraliziranega odločanja na ravni DČ,
- b) prispevanje k boljši koordinaciji pri oblikovanju razvojne politike in posledično boljše koordiniranje (sektorskih) razvojnih politik,
- c) dobro razumevanje in opredeljevanje logike, ciljev in utemeljitev predvidenih aktivnosti, kar posledično izboljšuje tudi spremljanje in vrednotenje,
- d) zmanjševanje negotovosti glede spleta politik in posledično boljše dolgoročno proračunsko načrtovanje.

Programski pristop pomeni uporabo finančnih perspektiv in večletno načrtovanje, saj so operativni programi več-sektorski, več-letni in ozemeljsko usmerjeni (Bachtler in Taylor 2003, 20)¹¹⁹. Zahtevnost in kompleksnost postopka programiranja, daljša priprava, sprejemanje ter večletna izvedbena dimenzija programov na strateški ravni odpira vprašanje časovnih pritiskov izvajanja programov oz. projektov na izvedbeni ravni (Wostner 2009, 179). Wostner (prav tam) je v analizi prišel do spoznanja o splošnem pozitivnem pomenu programiranja (glede osnovnih ciljev politike), saj je njegov vpliv pretežen za uspešno porabo sredstev, manjši pa je vpliv, ki je posledica ustreznosti in kvalitete podrobnejših izvedbenih določil, kot so javni razpisi in drugi instrumenti. Če programski ravni dodam še projektno raven, se ustvari programsko-projektni cikel (Fitzgerald in Prome 1996). Wostner (2009, 165) se je osredotočil na institucionalne ureditve in dejavnike, ki prispevajo k učinkovitosti in

¹¹⁸ Takšen pristop predstavlja strateško dimenzijo te politike tudi po Bachtler in Taylor (2003, 20).

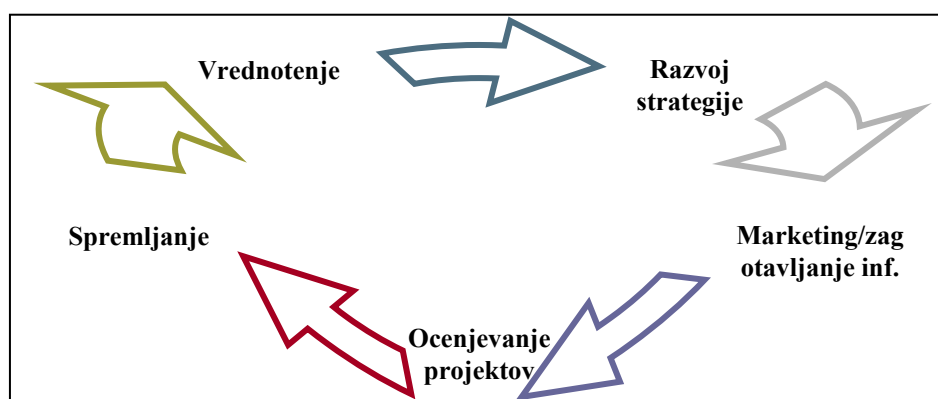
¹¹⁹ Operativni programi vsebujejo analizo stanja, strategijo za razvoj (s prednostnimi nalogami in horizontalnimi temami), dopolnjevanje ukrepov, finančni načrt in izvedbene določbe (Uredba 1083/2006/ES, 37. člen).

uspešnosti izvajanja kohezijske politike EU na način, da je pokril celotni programsko-projektni cikel. Avtor je s vprašalnikom sistematično analiziral vprašanje pogojev in načina organiziranosti sistemov ter procesov, ki bodo prispevali k bolj učinkovitemu in uspešnejšemu izvajanju kohezijske politike (prav tam, poglavje 4). Ne glede na to, da ni univerzalno predpisanega sistema izvajanja kohezijske politike (ÖIR 2003), je za dobro delovanje sistemov pomembno, da upravljske in izvedbene strukture vsebujejo jasno določene vloge in razumljive, dokumentirane in upoštevane koordinacijske postopke (Wostner 2009, 173). Wostner (prav tam, 172) omenja tudi načelno trajnost odločitev za posamezne izvedbene strukture. Ko so operativni programi sprejeti in izvedbene strukture vzpostavljene, se začne upravljanje programov preko izvajanja projektov.

3.1.2.4 Programsko upravljanje in generiranje projektov

V okviru upravljaljskih struktur in sistemov DČ obstajajo različni načini nabora in izbora dobrih projektov, ki se odražajo v spodnjem prikazu krožnega procesa (Fitzgerald in Promo 1996, 24), saj je »generiranje projektov kritična faza projektnega cikla« (Taylor, Bachtler in Rooney 2000, 27). »Podlago za dodeljevanje sredstev v kohezijski politiki predstavljajo odobreni operativni programi, medtem ko institucionalna odgovornost za upravljanje leži na organu upravljanja« (Wostner 2009, 187). Generiranje projektov je pomembno tudi zato, ker »proces izbora projektov prispeva h kakovosti, transparentnosti, odgovornosti in kredibilnosti sistema« (ÖIR 2003, 33).

Shema 3.3: Generiranje projektov



Vir: Fitzgerald in Promo 1996, 24.

Po navedenem potrjujem, da je programiranje neposredno povezano s projektno dimenzijo, ki zajema sistem priprave, ocenjevanja in izbora projektov (Wostner 2009, točka 4.3.4). Izbira projektov je eden od osrednjih elementov izvajanja kohezijske politike EU, saj je od tega odvisna učinkovitost, uspešnost in transparentnost sistema izvajanja (prav tam, 165)¹²⁰. Generiranje projektov se navadno začne po sprejetju operativnih programov s strani EK, čeprav se v izogib izvedbenim zamudam določene obveznosti sofinanciranja projektov prevzamejo vnaprej, kar pomeni določeno tveganje v primeru večjih sprememb pri sprejemu operativnih programov (Vironen in Kah 2008, 5). Ker je generiranje dobrih projektov osrednji element učinkovite in uspešne izvedbe (Fitzgerald in Prome 1996, 3), je pri izdelavi analize projektov primarno smiselni kvantitativni vidik, ki zadeva izvedbo projektov, izpeljavo postopkov in porabo sredstev (učinki), čemur sledi vrednotenje iz kvalitativnega vidika (rezultati). Zato je pomembno spremljanje izvajanja, potem ko so projekti potrjeni (Fitzgerald in Prome 1996, 29)¹²¹. Wostner (2009, 183) izpostavi pomembnost dejstva, da faza priprave, ocene in izbora projektov določa, kateri projekti se bodo izvajali in prejeli sofinanciranje v okviru kohezijske politike. Da projekti sploh lahko določajo vpliv porabljenih sredstev, morajo biti najprej izvedeni, kar pomeni predpogoj, da se razpoložljiva oz. dodeljena finančna sredstva sploh porabijo. Wostner dodaja (prav tam, 184), da »sta prijava in proces odobritve projektov lahko pretirano birokratska in kompleksna«. Tako je usoda dodeljevanja sredstev konkretnim projektom v veliki meri odvisna od relacije interesov dodeljevalcev in prejemnikov sredstev (in ne samo med javnimi dodeljevalci in zasebnimi prijavitelji), kar se odraža v inherentnem konfliktnem razmerju med dodeljevalci sredstev in prejemniki¹²².

Dodeljevanje sredstev razmejujem na tri načine (Ferry in drugi 2007, 49): a) posredno projektom preko posredniških teles oz. izvajalskih institucij, b) neposredno projektom preko organa upravljanja in c) kombinacija obeh možnosti¹²³. Pri dodeljevanju sredstev gre prvenstveno za razmerje med organi upravljanja in posredniškimi telesi. Wostner (2009, točka 4.3.2.1.) je pokazal, da so pri izvajanju kohezijske politike močne koordinacijske institucije

¹²⁰ V končni fazi predstavljajo izbrani in izvedeni projekti merilo uspešnosti porabe sredstev, tako iz kvantitativnega kot kvalitativnega vidika.

¹²¹ Pri spremljanju učinkov izvajanja gre za formativno vrednotenje, medtem ko vrednotenje programske zastavljenih ciljev predstavlja sumativno vrednotenje (več o tem kasneje).

¹²² Z naslednjimi razlogi: a) zagotavljanje odgovornih in transparentnih postopkov (birokracija), b) poročanje višjim ravnom (mnogonivojsko upravljanje), c) večje povpraševanje kot »ponudba« sredstev (objektivnost odločanja), d) upravljanje z javnimi sredstvi in e) percepcija prijaviteljev (nelegitimnost odločitev, osredotočenost na lastne projekte) (Wostner 2009, 184).

¹²³ Posamezni in manjši projekti se po navadi izberejo na podlagi javnega razpisa, medtem ko gre pri strateških in večjih projektih za pred izbor na programski ravni skozi proces pogajanj (Ferry, Gross, Bachter in McMaster 2007, 54).

načeloma zaželene, a dodeljevanje sredstev preko posrednikov zadeva diskurz fleksibilnosti, prilagodljivosti, odgovornosti, usposobljenosti, demonopolizacije aktivnosti itd. (prav tam, 187). Odgovornost za izbor projektov ima organ upravljanja¹²⁴, ki je odgovoren za izvajanje operativnih programov. Izjemo predstavljajo t.i. veliki projekti¹²⁵, ki jih potrdi EK. Po tem sklepam, da je v večini primerov postopek izbora vezan na (sub)nacionalno raven in ne neposredno na EU regulacijski okvir, kar pomeni, da so težave pri generiranju projektov posledica (sub)nacionalnih praks (ÖIR 2003, 33).

Tabela 3.2: Proces izbora projektov

Prednosti	Slabosti
transparentno dodeljevanje sredstev	administrativne ovire (pavšalne zahteve)
povečanje kvalitete priprave projektov	manjša fleksibilnost in odzivnost
povečanje ocenjevalnih sposobnosti	rezultat standardiziranih projektov in meril
boljša uporaba analiz (analiza stroškov in koristi, ustvarjanje dodane vrednosti itd.)	podpora »varnim« projektom (ne tveganim naložbam – ang. risk ventures)
povečanje ozaveščenosti o vrednosti ocenjevalnih tehnik	različni modeli potrjevanja v EU
	ne kandidiranje manjših projektov (stroški prijav)

Vir: ÖIR 2003, 133-134.

Izkazalo se je, da so pri izboru projektov izrednega pomena sestava, značilnosti in odgovornost izbirne komisije ter da so kriteriji za izbor in ocenjevanje jasno definirani in upoštevani. Izvajanje kohezijske politike se je na splošno izkazalo za koristno z vidika visoke transparentnosti in jasnosti postopkov izbora projektov. Pri večjih in centralno upravljanjih programih je proaktivnost pri izboru projektov manjša, saj je večji poudarek na primernih procedurah in dejanski porabi sredstev (ÖIR 2003, 90-91)¹²⁶. Ob tem se zastavlja vprašanje o primernosti dveh osnovnih načinov potrjevanja projektov, bodisi preko javnih razpisov, bodisi kot posamezne, bolj strateške projekte. Wostner (2009, 192) meni, da je za logiko izbora potrebno soglasje. Javni razpisi imajo določene prednosti (transparentnost, prepoznavnost

¹²⁴ Organa upravljanja je odgovoren za »zagotavljanje, da so operacije izbrane za financiranje v skladu z merili, ki veljajo za operativni program, in da za celotno obdobje izvajanja spoštujejo ustrezna pravila Skupnosti in nacionalna pravila« (Uredba 1083/2006, 60. člen).

¹²⁵ Projekti nad 50 milijonov skupnih stroškov (podrobneje v 55. členu Uredbe 1083/2006/ES).

¹²⁶ Prav tako velja spoznanje, da so dekoncentrirani sistemi, ki jih sestavljajo različne ravni odločanja, časovno manj učinkoviti pri generiranju projektov (ÖIR 2003; Wostner 2009, točka 4.3.2.2.).

politike, konkuriranje in večja kvaliteta projektov) kot tudi slabosti (omejenost zaradi pogojev in meril, administrativna zahtevnost, zlorabe v politične in druge interese) (prav tam, 190)¹²⁷.

Tabela 3.3: Značilnosti projektov

Večji projekti	Manjši projekti
manjše število sofinanciranih projektov	bolj upravljavsko zahtevni – večji obseg administracije
lažji nadzor in spremljanje	zahtevnejši sistemi/postopki ocenjevanja in izbora
manj administracije na enoto denarja	težje spremljanje
večinoma infrastrukturni projekti	
možnost komplementarnih aktivnosti	
večje tveganje za manjšo porabo sredstev ¹²⁸	
večja podvrženost političnim pritiskom	

Vir: Wostner 2009, 193-194.

Ugotavljam, da se je priprava projektov izkazala kot pomemben faktor izvajanja kohezijske politike, saj »kakovost projektnih predlogov določa dejanski učinek operativnih programov« (Wostner 2009, 185)¹²⁹.

3.1.2.5 Finančno upravljanje in nadzor

Finančno upravljanje in nadzor se je s programskim obdobjem 2000-2006 izkazalo kot izredno pomembna faza javnopolitičnega oz. programske-projektne cikla, zato so se povečale zahteve glede tega (Boeckhout in drugi 2002, 23; ÖIR 2003, 21). Podobno velja za Wostnerja (2009, točka 4.3.5), saj označuje finančno upravljanje kot pomemben dejavnik učinkovitosti izvajanja kohezijske politike.

Časovna dinamika izvajanja izplačil in povračil se izkazuje kot ključni faktor učinkovitega in uspešnega izvajanja kohezijske politike. Področje finančnega upravljanja in nadzora

¹²⁷ Wostner (2009, 194) zaključí, da »imajo lahko v državah in regijah z učinkovitimi sistemi upravljanja in nadzora majhni projekti vsaj tako velik vpliv kot veliki«.

¹²⁸ Glede tveganja obstaja tudi skrajno tveganje iz naslova manjših projektov, v primeru da pride do sistemske napake pri izvedbi instrumenta na podlagi katerega so bili generirani posamezni projekti, npr. da »pade« celoten javni razpis za izbor projektov oz. do delne korekcije razpisa.

¹²⁹ Priprava projektov (za prijavo) je prav tako neposredno vezana na podrobna izvedbena določila (pogoji itd.) javnih razpisov in drugih vzporednih predpisov, ki so podlaga za ocenjevanje in za odločitev oz. izbor projektov. Glede na navedeno dodajam, da je k sistemskemu vidiku generiranja projektov (Wostner 2009), potrebno dodati še izven sistemski vidik (npr. izvajalci projektov, vzporedni postopki in predpisi, nepredvidljive negativne eksternalije itd.), ki lahko postane sistemski problem, o čemer več kasneje.

predstavlja pomemben del izvajanja kohezijske politike v širšem smislu, saj gre za proračunske obveznosti, ki se nanašajo na plačila prispevkov iz skladov, ki izhajajo iz teh obveznosti in se nanašajo na potrjene izdatke pri izvajanju projektov. Kot je navedeno v točki 3.1.1, je osnovna naloga organa upravljanja upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Glede finančnih izdatkov je EK pristojna za dodeljevanje in izplačevanje odobrenih izdatkov. Pred predložitvijo vlog za povračilo oz. plačilo je nacionalni plačilni organ pristojen za potrjevanje izkazov o finančnih izdatkih. Poleg izplačevanja odobrenih izdatkov je naloga EK preverjanje nadzornih sistemov.

Ureditev finančnega upravljanja se v osnovi deli na obveznosti (ang. commitments) in plačila (ang. payments) (ÖIR 2003, 20). Obveznosti proračuna se v skladu z Uredbo 1083/2006/ES izvršujejo na letni osnovi za vsak posamezni sklad¹³⁰. Razpoložljive pravice porabe se nanašajo na posamezno leto, neporabljene obveznosti pa se lahko prenese v naslednje leto¹³¹. Finančno upravljanje se izvaja preko kontrolnih sistemov in postopkov ter finančnih postopkov (ÖIR 2003, 102). Ključni dejavniki finančnega upravljanja in nadzora so naslednji: a) določanje odgovornosti, b) zagotavljanje računovodske in nadzorne strokovnosti, c) vzpostavitev računovodskih sistemov in finančnih postopkov in d) vzpostavljanje praks pri ravnanju s finančnimi nepravilnostmi (Boeckhout in drugi 2002, 25).

Tabela 3.4: Finančno upravljanje

Prednosti	Slabosti
povečanje odgovornosti in transparentnosti	povečanje obsega dela in administracije
pravilo N+2 spodbuja hitrejšo implementacijo in absorpcijo	zahteva za 100 % certificiranje povzroča zamude pri izplačilih
zmanjševanje nepravilnosti	različne interpretacije o upravičenosti izdatkov med EK in DČ
	nefleksibilnost prerazporejanja sredstev med programi in prioriteta

¹³⁰ »Prva proračunska obveznost se prevzame, preden Komisija sprejme odločitev o potrditvi operativnega programa. Vsaka nadaljnja proračunska obveznost se običajno do 30. aprila vsako leto prevzame na podlagi odločitve Komisije o dodelitvi prispevka iz skladov« (75. člen Uredbe 1083/2006). »Splošna pravila glede plačil: 1. Plačila Komisije prispevkov iz skladov se izvajajo v skladu s proračunskimi obveznostmi. Vsako plačilo se knjiži na najstarejšo odprto proračunsko obveznost zadevnega sklada. 2. Plačila se izvajajo v obliki vnaprejšnjega financiranja, vmesnih plačil in končnega plačila. Izplačujejo se organu, ki ga določi država članica. 3. Najkasneje do 30. aprila vsako leto države članice pošljejo Komisiji začasno napoved verjetnih zahtevkov za plačila za tisto finančno leto in za naslednje finančno leto. 4. Vsi dopisi glede finančnih transakcij med Komisijo in organi ter telesi, ki so jih določile države članice, se pošiljajo prek elektronskih sredstev in v skladu z izvedbenimi določbami te uredbe, ki jih sprejme Komisija v skladu s postopkom iz člena 103(3).« (Uredba 1083/2006/ES, 76. člen).

¹³¹ Ob upoštevanju pravila n+3 oz. n+2, kar pomeni, da se neporabljene obveznosti do l. 2010 lahko porabijo v naslednjih treh letih, obveznosti od leta 2011 pa se lahko prenesejo in porabijo v naslednjih dveh letih.

	hitrost in kvantitativni vidik izpodriva kvaliteto dela
	podvajanje sistemov (EU/nacionalne zahteve)
	pretirano previden pristop zaradi straha pred nepravilnostmi
	nesorazmernost zahtev glede na velikost projektov

Vir: ÖIR 2003, 144.

Pri finančnem upravljanju in nadzoru sta ob navedenih dejavnikih in evidentiranih prednostih ter slabostih pomembna dva vidika, vidik dobrega finančnega upravljanja in vidik zmanjševanja oz. omejevanja (prohibitivno visoki stroški administracije in upravičencev) (Wostner 2009, 194). Wostner (prav tam, 196) na splošno opredeli poskus odprave pomanjkljivosti na tem področju za obdobje 2007-2013 (decentralizacija pravil upravičenosti, bolj strateški pristop, izvrševanje izplačil na ravni razvojne prioritete itd.), a odpušča odprto vprašanje glede praks v DČ. Tako se postavljata dve dimenziji problema (prav tam, 197): a) časovna in stroškovna (torej glede koristi, ki jih prinašajo projekti) in b) odnos med izvajalskimi in nadzornimi organi. Potrebno je biti pozoren na trditev (prav tam), da je časovna (ne)učinkovitost v kohezijski politiki resen problem. Omenjeni problem učinkovitosti finančnega upravljanja povezujem s problemom ustreznosti unificiranih finančnih postopkov ne glede na naravo projektov (ÖIR 2003, 105). Stroškovna učinkovitost je naslednji osrednji problem izvajanja kohezijske politike. Po navedbah (Rafalcik v Wostner 2009, 199) lahko povzamem, da so stroški politik EU v povprečju višji od nacionalnih politik, razlogi pa so bolj kompleksno mnogonivojsko upravljanje, dodatne administrativne zadeve, dodaten nadzor in kontrole idr. Analizirano (prav tam) je bilo vprašanje še sprejemljive višine stroškov upravljanja kohezijske politike (6,9% programa) in stroškov nosilcev projektov (8,8%) in podan sklep, da skupni administrativni stroški kohezijske politike ne bi smeli presegati 15% celotnih stroškov.

3.1.2.6 Spremljanje in vrednotenje

Ne glede na to, da se vrednotenje kot samostojna faza javnopolitičnega procesa uvršča za fazo izvajanja, je spremljanje javne politike nujno že med izvedbeno fazo. Spremljanje in vrednotenje napredka je ključnega pomena in dodana vrednost izvajanja programov kohezijske politike (ÖIR 2003, 97; Wostner 2009, 203). Glede na to, da je finančna

perspektiva 2007-2013 temeljito v fazi izvedbe, je potrebno opozoriti na raznolikost vrednotenj. Naknadna ex-post vrednotenja so namenjena že izvedenim programom, medtem ko se procesna vrednotenja osredotočajo na vrednotenja procesov izvajanja javnih politik (Kustec-Lipicer 2002, 147). Da bi lahko odgovoril v kakšnem obsegu se programi kohezijske politike izvajajo, je potrebno zagotoviti fizično, finančno in postopkovno spremljanje sistemov glede na podane zahteve (ÖIR 2003, 97). Procesno vrednotenje povezujem s formativnim vrednotenjem¹³², ki analizira razmere, ki zagotavljajo uspešno izvedbo (Palumbo v Kustec Lipicer 2002b, 148). Predpogoj za uspešno spremljanje in vrednotenje sistemov in programov izvajanja kohezijske politike so ustrezne informacijske tehnologije in sistemi spremljanja (ÖIR 2003, 22). Spremljanje in vrednotenje kohezijske politike je deljena pristojnost EK in nacionalnih organov ter ostalih vključenih partnerjev po načelu partnerstva.

3.1.2.7 Absorpcijska sposobnost DČ

Absorpcijska sposobnost se splošno nanaša na učinkovito in uspešno porabo sredstev EU oz. koncept, ki sta ga natančno razdelala Mrak in Wostner (2005), saj sta opredelila pogoje za pridobitev izplačil sredstev EU regijam oz. DČ (Wostner 2009, 160). Gre za t.i. notranje pogoje, ki jih morajo izpolniti DČ za učinkovito in uspešno črpanje (Mrak in Wostner 2005). V nadaljevanju sledi metodološki okvir, ki sistematično prikazuje različne faktorje absorpcijske sposobnosti za črpanje sredstev EU.

Tabela 3.5: Tipologija faktorjev, ki opredeljujejo absorpcijsko sposobnost DČ

<i>Realna absorpcijska sposobnost</i>
<i>Realne potrebe glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti</i>
<i>Razpoložljivost produkcijskih</i>
<i>Finančna absorpcijska sposobnost</i>
<i>Sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev</i>
<i>Sposobnost države članice zagotoviti javno sofinanciranje</i>
<i>Programska/projektna absorpcijska sposobnost</i>
<i>Ustreznost strategije in programskih osnov (domačih in EU) glede na realne potrebe (iz točke 1)</i>
<i>Ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov</i>
<i>Pripravljenost projektne dokumentacije</i>
<i>Administrativna absorpcijska sposobnost</i>

¹³² Sumativno vrednotenje ugotavlja kako izvedena javna politika vpliva na probleme, zaradi katerih se izvaja. Programsko vrednotenje se osredotoča na celotne izvedbene programe, kar je še posebej relevantno pri kohezijski politiki EU.

3.1.3 Analiza sistema izvajanja kohezijske politike RS

V tem delu opravi študijo procesa izvajanja kohezijske politike RS za programsko obdobje 2007-2013. V izhodišču sprejemam tezo, da je kohezijska politika EU ustrezna oz. potrebna (Wostner 2009), vendar je potrebno za temeljito poznavanje in razumevanje izvajanja politike v posamezni DČ opraviti analizo odločilnih dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost izvajanja kohezijske politike. RS se po podatkih EK uvršča med uspešnejše DČ glede porabe sredstev kohezijske politike¹³³. Iz poročil izhaja, da je RS v programskem obdobju 2007-2013 porabila oz. uspešno povrnila v proračun RS dobrih 986 milijonov evrov sredstev, kar predstavlja 24 % razpoložljivih sredstev (UKP 2011a)¹³⁴.

3.1.3.1 Metodologija

Pri določanju metodologije kvalitativne analize sistema upravljanja in nadzora kohezijske politike RS je potrebno v širšem smislu upoštevati splošna načela sistemov izvajanja kohezijske politike EU (točka 3.1.1) in sistematične metodologije, kjer so identificirani ključni dejavniki upravljanja v vseh korakih programske-projektne cikla. Za sistemsko raven analize najprej definiram analitični okvir, v okviru katerega v nadaljevanju obravnavam proces izvajanja kohezijske politike RS, tako da analiziram ključne dejavnike sistema, z upoštevanjem naslednjih metodoloških elementov:

- a) Razsežnost analize: študija izvajanja predstavlja študijo primera, saj gre za analizo procesa v DČ, potem ko je sistem upravljanja vzpostavljen.
- b) Zvrst analize je pojasnjevalna in opisovalna, saj se izvedbena študija nanaša na analizo značilnosti procesa izvajanja kohezijske politike, z zametki procesnega vrednotenja.
- c) Področje: Cilj 1¹³⁵, ki ga ureja nacionalna uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev kohezijske politike RS.

¹³³ RS se je uvrstila na 12. mesto konec leta 2009 in na 7. mesto konec leta 2010. Po podatkih iz prve polovice leta 2011 je RS napredovala še za eno mesto. DČ se razvršča glede na porabo sredstev (certificirani izdatki), v primeru RS je to za vse tri operativne programe skupaj (Intervju 2).

¹³⁴ Stanje na dan 30.6.2011.

¹³⁵ Cilj 1 Konvergenca zajema v RS tri operativne programe 1) OP RR (ki se sofinancira iz ESRR), 2) OP ROPI (KS+ESRR) in 3) OP RČV (ESS).

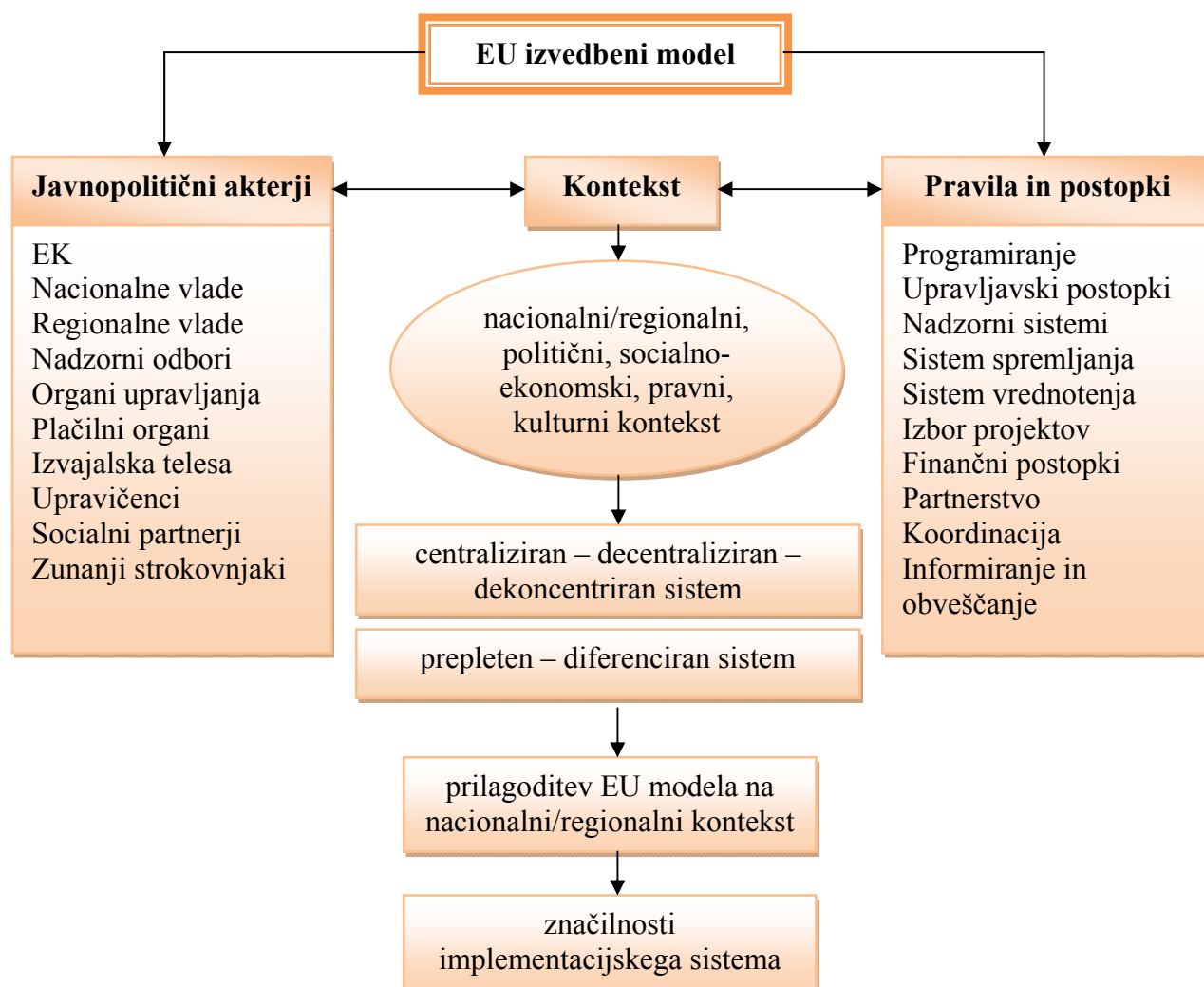
- d) Časovni okvir predstavlja izvajanje programskega obdobja 2007-2013. Glede na čas priprave naloge in konsistentnost analize je večina podatkov obdelanih za obdobje 2007-2010, kjer je smiselno dodatno navajam podatke do 30.6.2011, posežem pa tudi v obdobje pred letom 2007, predvsem za aktivnosti programiranja.
- e) Analitični pristop¹³⁶: a) induktiven, saj z analizo procesa in podrobnejšim opisom interpretiram izvajanje procesa kohezijske politike; b) kvalitativen, saj zberem podatke na podlagi opazovanja delovanja sistema, pisne dokumentacije in intervjujev, nato pa ocenim učinke procesa izvajanja kohezijske politike v RS; c) kvantitativen, saj zberem določene podatke, ki jih statistično obdelam.

3.1.3.2 Analitični okvir

Pri izdelavi analitičnega okvirja izhajam iz treh osrednjih makro dejavnikov: a) akterji, b) kontekst in c) pravila/postopki, in iz le-teh izhajajočih podrobnejših dejavnikov (ÖIR 2003, 27), ki se povezujejo z mikro dejavniki (Boeckhout in drugi 2002, 27; Wostner 2009, točka 4.3) za učinkovito izvajanje kohezijske politike EU (glej shemo spodaj).

¹³⁶ V osnovi je analiza sistemske ravni kvalitativno-interpretacijska (Yanow 2007), saj a) obravnavam en primer temeljitejše, b) opisujem in pojasnjujem kompleksen pojav, c) identificiram kontekstualne in procesne dejavnike in d) obravnavam dinamičen proces (Sadovnik 2007).

Shema 3.4: Izvedbeni sistem kohezijske politike EU

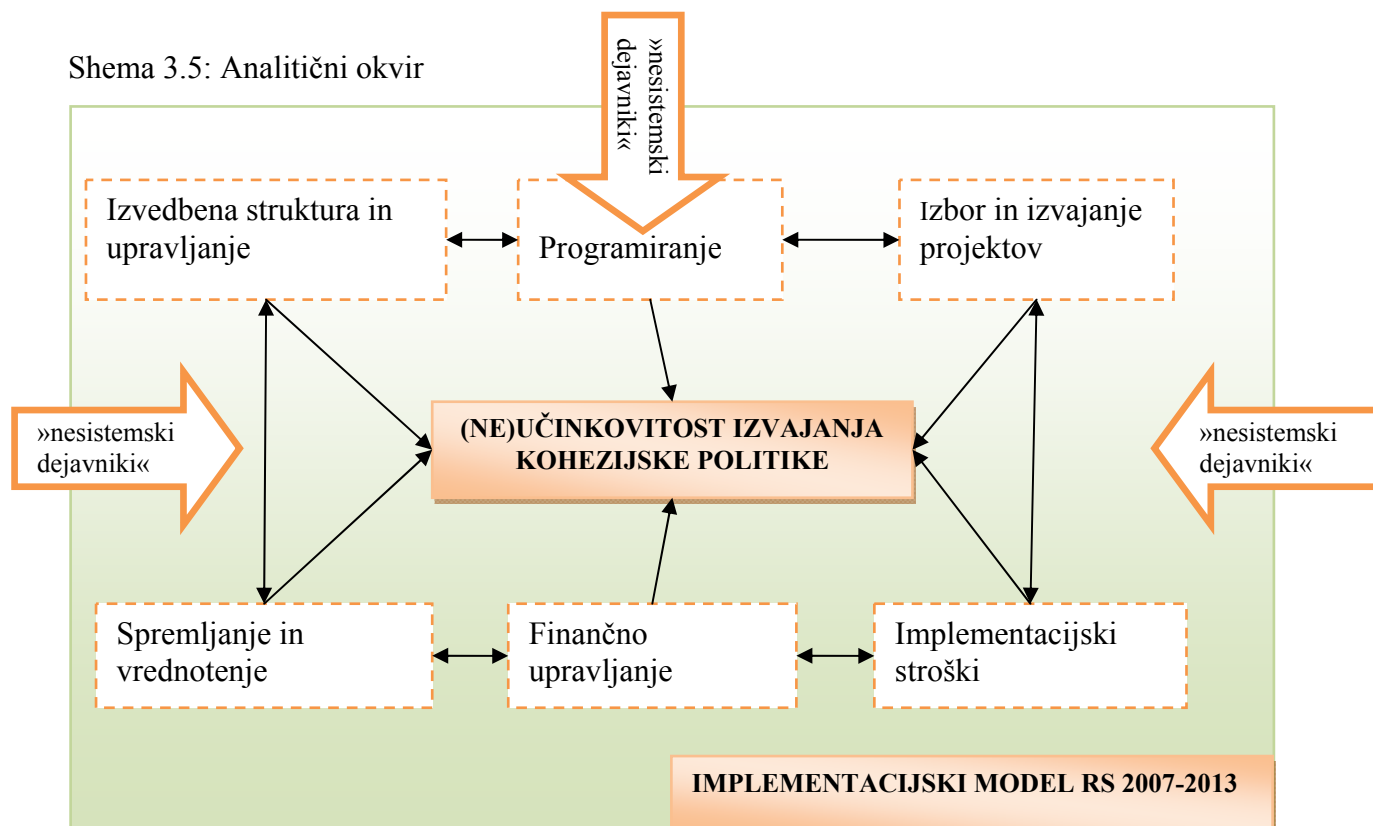


Vir: prirejeno po ÖIR (2003, 13).

Na podlagi izvedene študije (ÖIR 2003, 50-51) ugotavljam, da imajo na splošni ravni vsi akterji pozitiven vpliv na učinkovitost izvajanja kohezijske politike EU. Organ upravljanja ima najbolj pozitiven vpliv (81 %), sledi EK (75 %) in preostali nacionalni organi (plačilni organ, nacionalna vlada, nadzorni odbor; 73 %), ki imajo zelo pozitiven vpliv. Vpliv izvajalskih teles je nekoliko nižji, a še vedno precej pozitiven (67 %), vendar hkrati izredno pomemben (93 %), skoraj tako pomemben kot vpliv organa upravljanja (95 %). V okviru konteksta imajo precej pozitiven vpliv na politiko oblike posredovanja (69 %), socialno-ekonomski kontekst (67 %) in politični kontekst (66 %), ki pretirano ne odstopajo po pomembnosti. Nadaljnje širitve EU imajo negativen vpliv na učinkovitost (47 %), a niso tako pomembne (54 %). Kar izstopa so administrativne strukture, ki imajo sicer še dokaj pozitiven vpliv (61 %), a je intenzivnost vpliva precejšnjega pomena za delovanje politike (84 %). Šele,

ko se združita makro dejavnika »akterji« in »procedure« v makro dejavnik »kontekst«, se to odraža v značilnostih, ki veljajo za posamezni model izvajanja kohezijske politike EU.

Shema 3.5: Analitični okvir



Vir: prirejeno po ÖIR (2003, 112), Boeckhout in drugi (2002, 27) in Wostner (2009, 4.3).

Analitični okvir za analizo sistema izvajanja kohezijske politike RS predstavlja sintezo dejavnikov, ki so se izkazali kot ključni za učinkovito izvajanje kohezijske politike EU na mikro ravni. Izvedbeni model kohezijske politike RS analiziram z operacionalizacijo in interpretacijo dejavnikov sistema, pri čemer postavljam naslednja ključna raziskovalna vprašanja (ÖIR 2003, 113): Kako učinkuje proces izvajanja na rezultate javne politike? Kaj deluje in kaj ne? Kakšen je proces izvajanja? Kakšna je delitev pristojnosti? Kako je narava ugotovljenih problemov povezana z izbranim (nad)nacionalnim kontekstom? Kako delujejo podporni procesi? Kakšen je stroškovni vidik izvajanja?

Nesistemski in sistemski dejavniki predstavljajo umetno delitev, ki bi jo bilo formalno potrebno natančneje definirati. Bistveno je, da so nesistemski dejavniki pogojeni od zunaj in ne predstavljajo del sistema v ožjem smislu oz. se regulirajo od zunaj (npr. horizontalna zakonodaja, zunanji akterji oz. organi, zunanje okoliščine oz. značilnosti, zunanja ravnanja). Kljub temu je potrebno poudariti, da se ti nesistemski dejavniki odražajo v oz. skozi sistem.

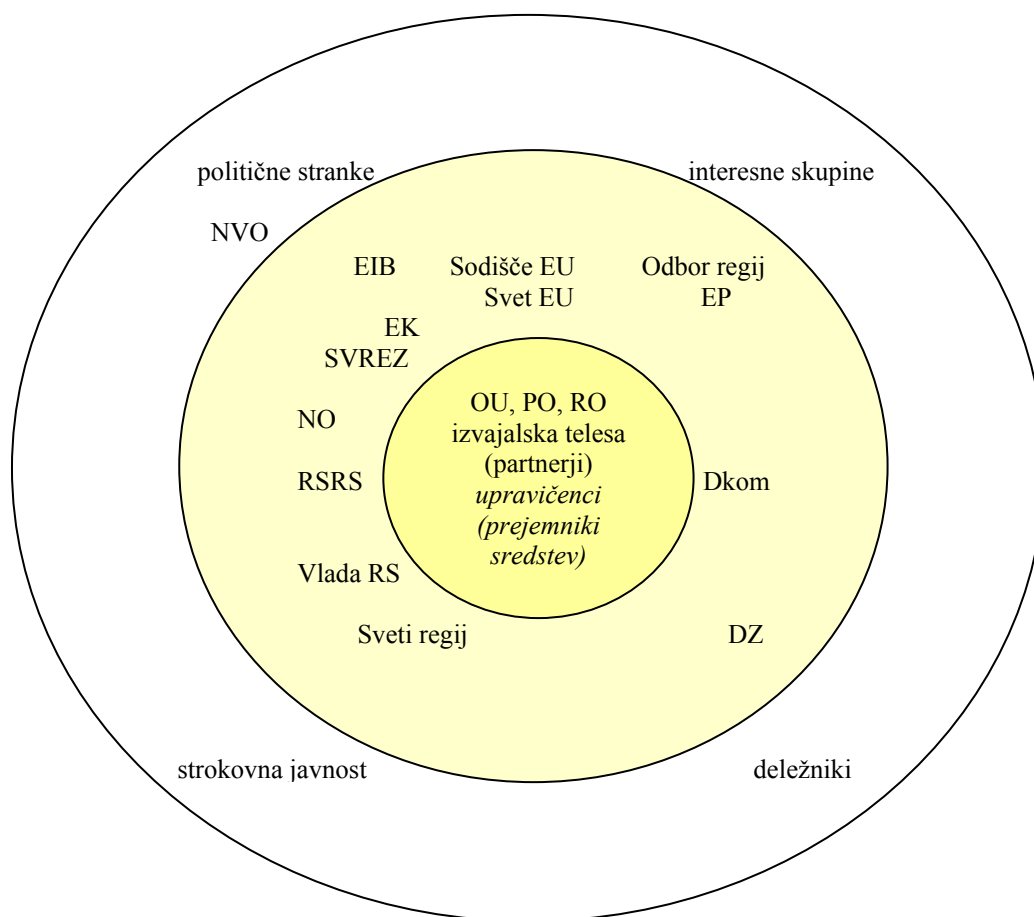
Makro dejavnika »javnopolitični igralci« in »javnopolitični kontekst« podrobneje ne analiziram, ampak jih kot bolj (po)dani komponenti opisujem v navezavi na ključne dejavnike izvajanja politike. Kot pomemben napotek upoštevam predpostavko, da je za sisteme zelo pomembna jasna delitev nalog in pristojnosti med institucijami ter preprosti, kratki in prilagodljivi postopki izvajanja (Wostner 2009, 205). Čeprav se pri izvajanju kohezijske politike ne da povsem izogniti izvedbenemu primanjkljaju (ÖIR 2003, 12), le-ta ni osrednji element analize, saj pojasnjujem izvajanje izbrane politike, tako da poleg nastalih blokad prepoznavam značilnosti izvajanja in vzroke problemov pri tem. Ne gre torej za »matematični« izračun oz. primerjavo, kaj je bilo planirano (odločitev) in doseženo (rezultati), ampak za pojasnjevanje izvajanja kohezijske politike RS v širšem kontekstu (prim. prav tam). Dejavniki 1) programiranje, 2) upravljaljske strukture in 3) izbor ter izvajanje projektov so se izkazali kot trije najpomembnejši dejavniki izvedbenih sistemov (prav tam). Glede na to, da leto 2011 predstavlja peto leto izvajanja programskega obdobja 2007-2013, se navedeni dejavniki že odražajo do te mere, da zahtevajo nekoliko več pozornosti, kot pa preostali dejavniki (4 spremljanje in vrednotenje, 5 finančno upravljanje in nadzor, 6 stroški implementacije), ki so sredi programskega obdobja bolj spremenljivi oz. manj jasni. Predpostavljam namreč, da bolj, ko se bližamo koncu izvajanja, manjše so spremembe in intenzivnost na prvih treh parametrih in večje na ostalih. Ne glede na navedeno in nekatere metodološke pomisleke, je pri določanju analitičnega okvirja odtehtala smiselnost in sorazmernost glede na kompleksen predmet proučevanja. Da bi lahko ugotovil procesne značilnosti in dejavnike izvajanja, je potrebno najprej opredeliti akterje in kontekst, saj lahko na ta način bolje pojasnim proces, ki ne poteka v vakuumu.

Preden začnem z analizo dejavnikov postavljam izhodišče, ki temelji na teoretskem razpravljanju v točki 2.1 dela. Koncept mnogonivojskega izvajanja postavljam kot okvir za analizo procesa izvajanja kohezijske politike RS, saj z njim določim raven analize in strukturo sistema, ki ga določajo značilni dejavniki izvajanja in v okviru katerega prihaja do javnopolitičnega odločanja in posledično do težav pri izvajanju politike. Ob tem si pomagam s konceptom javnopolitičnih omrežij kot deskriptivnim pripomočkom za opis omrežnega sistema in predstavitev ključnih značilnosti in elementov sistema izvajanja.

3.1.3.3 Identifikacija javnopolitičnega omrežja

V teoretičnem delu sem ugotovil, da poteka proces oblikovanja in izvajanja javnih politik EU v okviru kompleksnih javnopolitičnih omrežij. Ne glede na to, da so prisotne različne oblike omrežij in da so nekatera izmed njih jasno definirana, pojmem javnopolitično omrežje kohezijske politike RS v širšem kontekstu, ki presega (zgolj) formalno vzpostavljeno izvedbeno strukturo izvajanja.

Shema 3.6: Javnopolitično omrežje kohezijske politike RS (1)

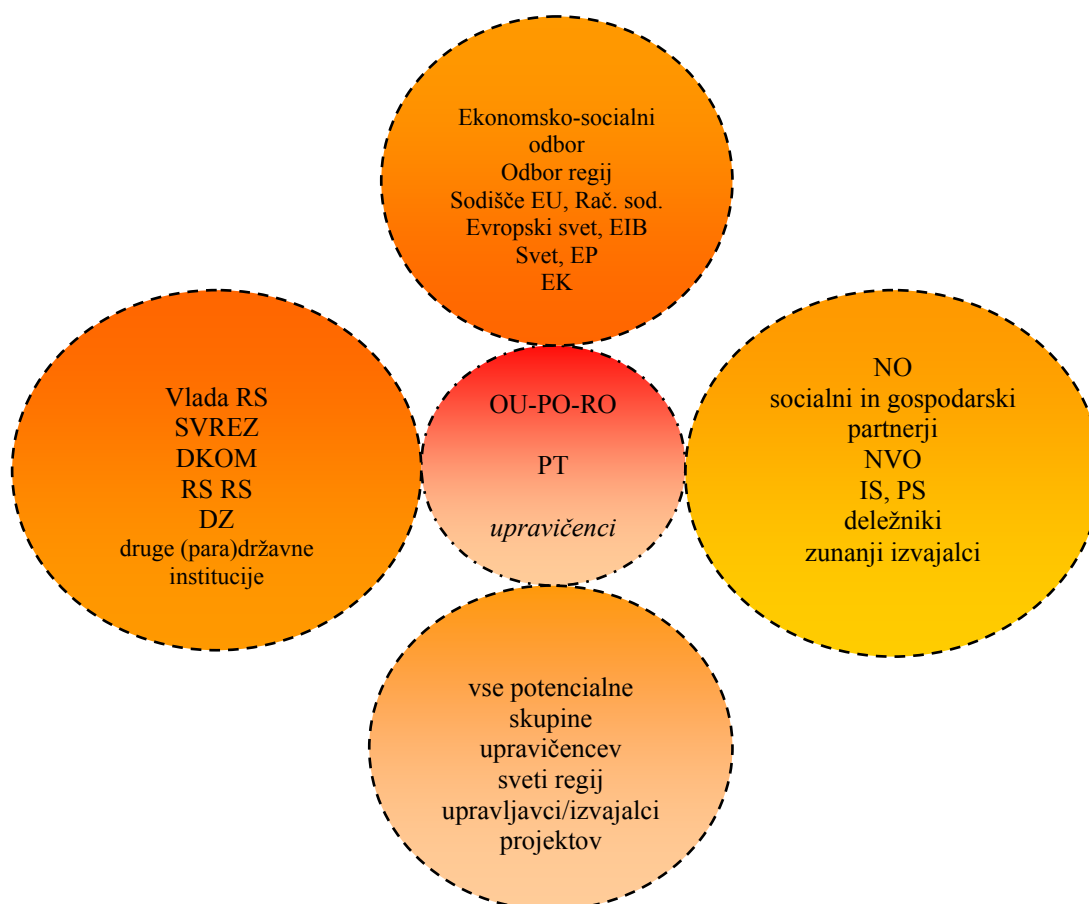


Vir: prirejeno po izvedbenih predpisih, poročilih in programskih dokumentih (EU-skladi-1).

RS se je formalno soočila z upravljanjem s sredstvi kohezijske politike z vstopom v EU leta 2004. Ker so upravljaljske izkušnje RS relativno kratke in ker se je posledično obravnavanje javnopolitičnih sprememb skozi prizmo pristopa »novi institucionalizem« izkazalo za manj relevantno, se v nalogi podrobneje ne ukvarjam z javnopolitičnimi akterji, njihovimi odnosi in razmerji. Kljub navedenemu menim, da sta procesa evropskega povezovanja in evropeizacije v RS povzročila določene variacije med vlogami različnih javnopolitičnih igralcev v okviru

procesa oblikovanja in izvajanja obravnavane politike. Glede na šibko regionalizacijo ocenjujem, da so te variacije šibkejšje v primerjavi z bolj regionaliziranimi DČ. Zagotovo lahko trdim, da gre pri izvajanju kohezijske politike RS za dinamične odnose med različnimi akterji, saj gre ne glede na nacionalni model izvajanja politike za bolj spremenljivo in kompleksno igralno polje. V shemi 3.6 je poenostavljen prikaz (enega) kompleksnega omrežja politike, vendar ne gre za monolitno omrežje, temveč večdimenzionalno in prepleteno omrežje. V omrežje niso zajeti vsi možni akterji oz. organi, ampak le najbolj prepoznavni. Dejansko je tako kompleksno omrežje sestavljeno iz več omrežij, ki se odražajo v določenih dimenzijah in tipih (Van Waarden 1992). Že oblikovanje splošnega prikaza zastavlja tipološke in metodološke dvome, zato se potrjujejo navedbe o kompleksnosti in fleksibilnosti omrežij. V nadaljevanju sledi alternativni prikaz različnih omrežij, ki nakazujejo določeno večdimenzionalnost in tipološko posebnost.

Shema 3.7: Simulacija javnopolitičnih omrežij kohezijske politike RS (2)



Vir: prirejeno po izvedbenih predpisih, poročilih in programskih dokumentih 2007-2013 (EU-skladi-1).

V shemi je prikazano osrednje omrežje kohezijske politike RS, ki predstavlja izvedbeno strukturo kohezijske politike in tri »dopolnilna« omrežja. Navedeno ne pomeni, da gre dejansko za pet različnih omrežij, saj se ta prepletajo in združujejo itd.

Opis omrežja (parametri obravnavani po Van Waarden 2002):

Akterji-enote: Za mnogonivojsko vladavino je značilno, da v procese oblikovanja in izvajanja javnih politik vključuje različne javnopolitične igralce iz različnih odločevalskih ravni (prim. Lajh 2006, 23). Število akterjev kohezijske politike je precejšnje in spremenljivo, zato ni namen določiti natančnega števila akterjev. Čeprav gre za mešanico državnih in nedržavnih akterjev, je osrednje omrežje kohezijske politike državno¹³⁷, saj gre za javno politiko. Kljub temu, da je omrežje v osnovi državno, ga odraža značilnost partnerstva¹³⁸. Velikost celotnega omrežja potrjujejo kompleksnost področja politike, saj se z upoštevanjem njenih specifik generira preko resornih politik. Več kot je akterjev in več kot je omrežij, ki se med seboj prepletajo, večje so možnosti za destabilizacijo omrežja oz. posameznih omrežij. Med vsemi navedenimi in potencialnimi akterji obstaja določena vzajemnost, ki se stika v potrebah in interesih akterjev. Splošno povedano so svetlejši obarvani deli omrežij bolj ali manj odvisni od finančnih virov temnejših delov (shema 3.7), saj gre v osnovnem principu politike za porabo EU sredstev, z namenom bolj skladnega (regionalnega) razvoja. Temnejši deli oz. odločilnejši akterji pa so pretežno odvisni od informacij svetlejših. Če izvzamem nadnacionalno dimenzijo (EU institucionalni trikotnik itd.), so pri izvajanju kohezijske politike RS ključni trije nacionalni organi, z osrednjim upravljavskim organom na čelu. Organ upravljanja je kot organizacijski organ odvisen od lojalnosti in kvalitete nižjih nivojev¹³⁹. Čeprav ima največ odgovornosti in pristojnosti, obstajajo določeni mehanizmi, ki izravnavajo interesno intermediacijo (delitev funkcij RO, PO; nadzorni odbor; prenos nalog na izvajalska telesa itd.) (več v nadaljevanju).

Funkcionalnost: omrežje-a kohezijske politike RS so multifunkcionalna, saj vključujejo funkcije pogajanja, posvetovanja, usklajevanja, sodelovanja pri oblikovanju in izvajanju politike itd. Posamezne funkcije so nekoliko podrobneje opredeljene v točki 3.1.3.5, kjer se

¹³⁷ V bistvo gre za tri osrednje organe in posredniška telesa na sistemski ravni, k temu pa lahko prištejem še upravičence (javni in zasebni), ki prejmejo sredstva za izvedbo projektov na operativni ravni.

¹³⁸ Kot sem prikazal v drugem poglavju, se kohezijska politika oblikuje, izvaja in spremlja po načelu partnerstva. To se še posebej izkazuje preko sestave nadzornih odborov in pri programiranju ter neposredni izvedbi projektov, saj so upravičeni prejemniki sredstev tako javni kot zasebni.

¹³⁹ Ne gre za odločevalski nivo v pravem pomenu besede, saj je sistem centraliziran.

med drugim osredotočim na programski in izvedbeni vidik politike. Vse te funkcije se odvijajo v kompleksnih izmenjavah znotraj in med različnimi omrežji.

Struktura: Struktura omrežja je nedvomno razvejana. Če izvzamem posamezna omrežja, npr. izvedbeno strukturo in ostale jasno določene strukture (npr. EU, nadzorni odbor itd.) je za celotno omrežje težko določiti jasne meje, saj nima zaprtih mej. Tudi posamezna omrežja, četudi bolj formalizirana, nimajo povsem zaprtih mej. Upravičenci oz. prejemniki sredstev so lahko vsi možni akterji v skladu s pravili. Članstvo v omrežjih je tako v določeni meri »prostovoljno«¹⁴⁰, a je za izvedbo politike nujno¹⁴¹ (npr. prejemniki sredstev, izvajalci projektov, članstvo v nadzornih odborih itd.). Na ravni EU na splošno velja, da se formirajo tri dimenzije akterjev, in sicer nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni. V RS zaradi ustavnih značilnost subnacionalni nivo ne upravlja s sredstvi kohezijske politike, se pa intenzivno vključuje v izvedbo. Omrežje pravzaprav ponuja »strukturo priložnosti« (Cerny 2002), na podlagi katerih se oblikujejo različne dostopne točke, kar privede do tega, da če hkrati do neke mere pustim ob strani institucionalizacijo in jasna pravila igre (ki se tudi spreminjajo in re-interpretirajo), da so struktura, akterji in funkcije omrežij fluidni, kompleksni in fleksibilni.

Institucionalnost: znotraj strukture omrežja se odraža tudi institucionalna urejenost omrežja, ki zadevo formalnost. Po nekaterih trditvah (Van Waarden 1992) je veljalo vzročno-posledično razmerje med zaprtostjo omrežnih struktur in večjo institucionaliziranoostjo, kar pa za kohezijsko politiko EU ne drži. Na primeru RS je namreč razvidno, da je omrežna struktura velika, kompleksna in v določenih segmentih precej odprta ter hkrati dokaj institucionalizirana.

Pravila igre: Kohezijska politika RS se izvaja v javnem interesu in je kot taka odprta in transparentna, saj je praktično namenjena prejemnikom sredstev in vsem deležnikom, kar se posledično odraža v skupni blaginji. Kljub temu temelji na zahtevni regulaciji, javnopolitični instrumenti pa se predvsem odražajo v pozitivnih regulatornih instrumentih (predpisi, pravila) in pozitivnih ekonomskih instrumentih (nepovratna in povratna sredstva). Dodatni dejavnik izvedbenega tveganja predstavlja pretirana normiranost kot rezultat DČ.

Razmerja moči: medsebojna razmerja znotraj omrežij je najlažje ponazoriti s pristojnostmi, vlogami in vplivi posameznih akterjev. Čeprav imajo odločilnejši akterji večjo avtonomijo (v

¹⁴⁰ A je za »vstopnico« potrebno izpolniti določene pogoje in kriterije.

¹⁴¹ Ne gre za to, da bi sredstva dodeljevali po neki inerciji, saj sem utemeljil, da se sredstva dodelijo po nekem ključu, ki sega od strateškega vidika (npr. razvojna logika) do določenih prejemnikov sredstev. Ob tem pa mora DČ upoštevati načelo partnerstva in ostala načela.

širšem nadnacionalnem kontekstu sicer menim, da popolne avtonomije ne zavzema noben akter), so ti vendarle odvisni od preostalih akterjev. V imenu osrednjih organov kohezijske politike RS je odvisna učinkovitost izvajanja politike, zato zahteva tako zahtevno omrežje sprejemljivo simbiozo, kjer bo izmenjava virov (finančnih, kadrovskih, informacijskih itd.) učinkovita, s čim manj zastoji.

Skozi različne parametre sem orisal in ilustriral javnopolitično omrežje-a kohezijske politike RS, posamezne značilnosti pa so predmet podrobnejše analize dejavnikov izvajanja v točki 3.1.3.5. Navedeno prispeva k pojasnjevanju in razumevanju diskurza izvajanja v nadaljevanju. Na koncu ugotavljam, da izvajanje politike uresničuje tezo, da koncept javnopolitičnega omrežja zagovarja idejo delovanja javnih politik, ki jih ni mogoče razložiti z razumevanjem enega ali dveh centralnih igralcev (npr. EK in organa upravljanja), ampak preko širšega sistemskega povezovanja (Kustec Lipicer 2002b, 69-70), kar je posledica globalizacije in pluralizacije javnih politik (Cerny 2002), ki sprožata mobilizacijo novih akterjev in variacije med obstoječimi.

3.1.3.4 Javnopolitični kontekst

Po tem ko sem opisal javnopolitično omrežje kohezijske politike RS, sledi opredelitev javnopolitičnega konteksta. Ugotovil sem, da se administrativni sistemi razlikujejo po DČ, saj je izvajanje EU okvirja odvisno od političnih, družbeno-ekonomskih, pravnih in kulturnih elementov le-teh (ÖIR 2003, 16).

Nacionalno-regionalni kontekst: RS je centralizirana država, brez formalne regionalne komponente, saj poleg državnega nivoja in nivoja lokalno samoupravnih skupnosti nimamo vmesne stopnje (samo)upravljanja oz. ustavno-pravno vzpostavljenega regionalnega (pokrajinskega) nivoja. Predvsem za statistične namene je bilo oblikovanih dvanajst statističnih regij, ki se prekrivajo s tretjo ravniyo NUTS klasifikacije, ki je bila vzpostavljena zaradi regionalnega prilagajanja ob vstopu v EU oz. za izvajanje kohezijske politike EU. Posebnost lokalne samouprave v RS je v številčnosti in majhnosti občin, ki so bolj ali manj odvisne od države. Kot nosilke nacionalne regionalne politike so tako občine pomemben akter kohezijske politike RS, kjer je dan pomemben poudarek na regionalnih razvojnih potencialih. Zaradi neobstoja regionalne komponente velja, da pri izvajanju politike prednjači nacionalni

pristop. Razdrobljenost in večja odvisnost lokalne komponente pomeni še dodatni izziv za učinkovitost procesa izvajanja.

Politični kontekst: Politična podpora se je izkazala kot pomemben faktor izvajanja procesa kohezijske politike EU (ÖIR 2003, 53). Glede na to, da so v RS v izvajanje kohezijske politike vključena vsa razvojno relevantna ministrstva¹⁴², obstaja delitev »proračunske pogače« na vladni ravni. S tem se identificirane nacionalne razvojne politike prepletajo s kohezijsko politiko EU, kar se odraža v že omenjenem prepletenem sistemu. Navedeno pomeni, da se kohezijska politika EU smatra kot ključna razvojna paradigma v nacionalnem kontekstu, za katero je potrebno politično soglasje in podpora. Kljub temu, da je v RS kohezijska politika zelo integrirana v nacionalne politike, obstajajo potencialne (politične) ovire iz vidika strankarskih konfliktov in nasprotij med nacionalnim in regionalnim nivojem (ÖIR 2003, 53). Ker so konflikti med nacionalnimi in regionalnimi vladami značilni za decentralizirane sisteme, navedeno vsaj iz formalnega mnogonivojskega odločanja ni relevantno za RS. Kljub temu, da v RS ne obstajajo vmesnega nivoja samoupravljanja, so značilni določeni pritiski pri izvajanju politike iz lokalnega nivoja, ki letijo pogosto na račun centralizacije RS in regionalnih razlik¹⁴³. Pri tem je potrebno upoštevati, da so pritiski inherentno del razvojne politike, saj se vedno pojavljajo, bistveno bolj pomembno pa je, kako se opredeljujejo in rešujejo, kar je naloga koordinativnih razvojnih institucij. Določanje regionalnih strategij je do sedaj vsebinsko nekako potekalo na lokalni ravni, brez višjih ravni (povzeto po Intervju 1). Tovrstni formalni pritiski se med drugim odražajo v DZ oz. preko kanalov političnih strank¹⁴⁴. Vsekakor DZ ne igra vloge odločujočega javnopolitičnega igralca na področju kohezijske politike RS¹⁴⁵. Poleg omenjenih zunanjih pritiskov so možni tudi

¹⁴² Deset ministrstev (MG, MVZT, MOP, MŠŠ, MK, MP, MzP, MZ, MJU in MDDSZ) in ena vladna služba (SVLR). Preostala ministrstva zaradi specifik niso relevantna (MNZ, MORS, MZZ), bodisi so drugače vključena v izvajanje kohezijske politike (MF) ali pa se vključujejo v druge politike EU (MKGP).

¹⁴³ V RS je z 211 občinami (SVLR 2011) prisoten močan županski lobi.

¹⁴⁴ V okviru delovanja Odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj gre v navezavi na kohezijsko politiko RS predvsem za problematiko črpanja EU sredstev. Na podlagi pregleda plenarnih zasedanj DZ sklepam, da DZ nima večje vloge v okviru kohezijske politike RS (po številu in vsebini sej), v večini primerov pa so obravnave predmet izrednih sej. Vloga DZ se predvsem kaže v nadzorstveni funkciji (npr. poslanska vprašanja itd.) vlade. Tako je v mandatu 2008-2012 razvidna vsebina plenarnih zasedanj, kjer gre predvsem za problematiko in razprave o učinkovitosti in uspešnosti črpanja EU sredstev, seveda tudi v navezavi na gospodarsko in finančno krizo. Izkazalo se je, da so bile razprave morda nekoliko pretirano uporabljene v parcialne interese – politično-lokalne s hkratnim pomanjkanjem strokovnega poznavanja kohezijske politike kot razvojne politike, ki je v času krize še posebej uporabna za politične razprave. Vsekakor bi konkretnije ocene zahtevale precej dodatnega časa in temeljitejših analiz delovanja DZ oz. njegovih notranje-organizacijskih enot (povzeto po Greif 2010).

¹⁴⁵ »Kljub temu, da se je z uveljavitvijo in uvedbo Lizbonske pogodbe DZ povečala možnost za demokratizacijo EU procesov odločanja, lahko v večjem delu potrdim zastavljeno hipotezo, da se z večanjem vloge EP hkrati ne večajo pristojnosti nacionalnega parlamenta, saj kot odraz procesa integracije DZ ne igra vloge »odločujočega«

notranji konflikti med pristojnimi akterji, predvsem med organom upravljanja (ki ga vodi direktor) in ministrstvu v vlogi izvajalskih teles. Ob tem velja poudariti, da vodi SVLR v mandatu Vlade RS 2008-2012 že četrti predstojnik¹⁴⁶, kar pomeni do sedaj skupno pet predstojnikov v programskem obdobju 2007-2013.

Socialno-ekonomski kontekst: Socialno-ekonomski kontekst se je izkazal kot pomemben dejavnik kohezijske politike EU (ÖIR 2003, 55). Pri programiranju operativnih programov se namreč upošteva analiza stanja na socialno-ekonomskem področju (Uredba 1083/2006/ES). Ker se sistemi izvajanja kohezijske politike EU prilagodijo specifičnim socialno-ekonomskim razmeram v posameznih DČ, se zastavlja pomembno vprašanje zmožnosti prilaganja izvajanja kohezijske politike RS, tako da se sistem in programi odzivajo na socialno-družbene spremembe. Izvajanje programskega obdobja 2007-2013 praktično sovpada s pojavom svetovne finančne in ekonomske krize, ki se je začela približno ob koncu leta 2008, ravno v času, ko se je razmahnilo izvajanje projektov¹⁴⁷. Ker sodi reprogramiranje in preoblikovanje kohezijske politike v nadnacionalni okvir, se odraža dvom o ustrezni fleksibilnosti sistemov izvajanja kohezijske politike EU, ki bi dopuščala pravočasne odzive. Kljub temu, da se v nalogi podrobno ne ukvarjam z nadnacionalno komponento kohezijske politike, je potrebno izpostaviti, da je odziv na finančno in ekonomsko krizo poleg organa upravljanja v veliki meri odvisen od osrednjih institucij EU. EK je tako novembra 2008 predstavila obnovitveni plan EU, ki ga je nato decembra 2008 uskladila z DČ in Evropskim svetom¹⁴⁸. Pomemben element je predstavljala tudi poenostavitev kohezijske politike EU¹⁴⁹.

RS se uvršča v najmanj razvite regije oz. DČ EU, saj sodi njeno celotno ozemlje v Cilj 1 (Konvergenca), kjer je namenjenih največ sredstev kohezijske politike EU za odpravo

javnopolitičnega igralca na področju evropske kohezijske politike v Sloveniji, in sicer: 1) Z vstopom v EU so se zgodile pomembne institucionalne in organizacijske spremembe DZ, a obstaja še vedno velika razlika med 'institutional capacity' in 'cultural capacity', to je med sposobnostjo parlamentarcev obvladati zahtevne evropske probleme in politike, kamor uvrščamo kohezijsko politiko. 2) Ker gre v okviru kohezijske politike za skupno evropsko politiko (1. steber), je vloga DZ predvsem omejena na nadzorstveno funkcijo vlade (nacionalni kontekst) oz. obravnavo stališč RS (nadenacionalni kontekst). DZ kot javnopolitični akter (le) sodeluje in ne odloča. 3) Zastopanost tematik kohezijske politike v DZ ni obsežna (kvantitativni vidik), hkrati pa odpira vprašanje strokovnosti razprav in obravnav (kvalitativni vidik). 4) Formalne EU zadeve in EU tematike predstavljajo še vedno »drugorazredno« temo v domači politični areni, v primeru njihove izrabe (npr. izvajanje kohezijske politike v Sloveniji) pa predstavljajo predvsem orodje za uveljavljanje različnih subnacionalnih oz. parcialnih interesov, z upoštevanjem, da ne gre za »klasično« tekmo političnih strank» (Greif 2010).

¹⁴⁶ Vlada RS je sprejela nov odlok, da lahko vodi SVLR direktor, državni sekretar ali minister (Vlada RS).

¹⁴⁷ Npr. do konca leta 2008 je bilo potrjenih skoraj 800 projektov v vseh treh programih, samo v letu 2009 se je izvajanju priključilo več kot 1000 novih projektov (ISARR).

¹⁴⁸ Plan zajema kratkoročne in dolgoročne ukrepe za odpravljanje posledic krize.

¹⁴⁹ Sprejetih je bilo deset ključnih ukrepov na področju kohezijske politike EU (več v točki 3.1.3.5).

razvojnih neravnovesij med DČ oz. regijami EU¹⁵⁰. Spremenjene socialno-ekonomske razmere nedvomno še otežujejo načrtovano izvajanje kohezijske politike RS, predvsem zaradi naslednjih predpostavk: a) črpanje sredstev EU temelji delno na principu zalaganja, tako se sredstva pri izvajanju projektov deloma zalagajo s strani proračuna RS in prejemnikov sredstev, b) varčevalni ukrepi – znižanje proračunskega primanjkljaja, tudi na račun sredstev kohezijske politike¹⁵¹ in c) stečaji prejemnikov sredstev in izvajalcev projektov.

Administrativni sistem: Ne glede na centraliziranost ali decentraliziranost upravljavskih sistemov kohezijske politike EU velja pozitiven vpliv le-teh, čeprav je vrsta posameznega sistema zelo pomembna (ÖIR 2003, 56). Ker so administrativni sistemi kohezijske politike EU v prvi vrsti namenjeni izvajanju te politike, so pri določanju administrativnih struktur izrednega pomena nacionalne administrativne značilnosti. Praktično je RS vse od predpristopnega obdobja¹⁵² do danes ohranila pretežno centraliziran sistem upravljanja in nadzora nad sredstvi kohezijske politike. V programskem obdobju 2007-2013 se je centralizacija samo še okrepila, saj je sistem centraliziran v enem upravljavskem organu, prav tako je na vrhu sistema po en plačilni in nadzorni organ. Upravljavski in izvajalski raven sta neposredno združeni preko organa upravljanja in posredniških teles, ki jim organ upravljanja v izvajanje prenese določene naloge. Če je glede na upravljavsko strukturno tipologijo sistem v RS centraliziran, je glede na alokacijo sredstev integriran v obstoječe razvojne kanale¹⁵³, s prevladujočo komponento EU virov (Ferry in drugi 2007, 29; SWECO 2010, 51). Na tej osnovi ocenjujem, da je administrativni sistem kohezijske politike RS v osnovnih parametrih potreben in ustrezno prilagojen. Za učinkovito delovanje vzpostavljenega sistema pa so pomembni tudi izvedbeni dejavniki, ki jih podrobneje analiziram v točki 3.1.3.5.

¹⁵⁰ Cilj Konvergenca je namenjen regijam, ki zaostajajo v razvoju, s poudarkom na rasti in zaposlovanju. Do pomoči v okviru cilja Konvergenca so upravičene regije na ravni NUTS 2, katerih BDP na prebivalca je nižji od 75 % povprečja Skupnosti (velja za ESRR in ESS) ter DČ, katerih BND je nižji od 90 % povprečja Skupnosti (velja za KS) (Evropske Skupnosti 2007, 13).

¹⁵¹ S predlogom rebalansa za leto 2011 in projekcijo proračuna za 2012 ter 2013 se predlaga zmanjšanje obsega sredstev kohezijske politike oz. zamik dinamike porabe le-teh (Intervju 2).

¹⁵² Predpristopno obdobje pomeni pripravo na članstvo v EU in upravljanje s sredstvi kohezijske in drugih politik EU. Države kandidatke in potencialne kandidatke EU-10 so bile deležne različne oblike pomoči v okviru instrumentov predpristopne pomoči. Lajh (2006, 214) je zaključil, da je RS v času predpristopne pomoči in članstva v EU naredila veliko v smeri institucionalnih prilagoditev na področju kohezijske politike EU. V prvi fazi je šlo predvsem za vzpostavitev institucionalne strukture, medtem ko je šlo v nadaljevanju za popravke sprejetih okvirov (posvetovalna politika, izkušnje itd.).

¹⁵³ Poznana je delitev na integrirane, diferencialne in mešane sisteme (Taylor in drugi 2000; SWECO 2010).

Prilagoditev EU modela na nacionalni/regionalni kontekst: Za opredelitev prilagoditev EU modela na nacionalni kontekst je potrebno razumevanje posledic procesov evropeizacije in regionalizacije v DČ (Lajh 2006). V RS se je evropeizacija odražala z oblikovanjem ustreznega institucionalnega okvira oz. javnopolitičnega omrežja, ki je pristojen za upravljanje in izvajanje kohezijske politike RS (prav tam, 30). Hkrati je šlo za vzpostavitev regionalne strukture skladno z NUTS klasifikacijo teritorialnih enot (prav tam). Ugotavljam, da je v RS pred vstopom v EU potekal prilagoditveni proces, ki je privedel do vzpostavitve ustreznega institucionalnega okvirja za izvajanje politike, pri katerem ni šlo za korenite spremembe, saj se razen mobilizacije nekaterih novih akterjev, omrežij in načel (npr. organ upravljanja, izvedbena struktura, temeljna načela politike), bistvene spremembe niso zgodile. Če je prišlo iz vidika evropeizacije do določenih institucionalnih prilagoditev, so bile regionalne prilagoditve minimalne, saj je šlo z vzpostavitvijo regionalnih struktur zgolj za kvazi regionalne spremembe. Na splošno ugotavljam, da je neposreden pritisk po institucionalnih prilagoditvah s konkretnimi institucionalnimi rešitvami pomenil pozitivno integracijo (prav tam, 46). Z omenjenim procesom prilaganje EU modela ne pojasnjujem podrobno¹⁵⁴, saj predpostavljam, da je v osnovi sistem prilagojen, čeprav evropeizacijo razumem kot nadaljevalni proces. Zaključim lahko, da so prilagoditve šle bolj v smeri evropeizacije (institucionalni vidik) in manj v smernih regionalizacije, saj se je izvajanje politike prilagodilo obstoječemu (centraliziranemu) administrativnemu sistemu in čeprav je dobil regionalizem v RS nove teritorialne dimenzije (prav tam, 56-62). Ker so se institucionalne strukture kohezijske politike RS integrirale v obstoječe nacionalne institucionalne strukture, trdim, da so bili s tem vzpostavljeni pogoji za omejitev kompleksnosti že tako kompleksne kohezijske politike, saj se je izkazalo, da predstavljajo aktersko in strukturno bolj kompleksni sistemi izvajanja kohezijske politike večje tveganje za neučinkovitost (prim. ÖIR 2003, 58).

3.1.3.5 Pravila in postopki

Po tem, ko sem v predhodnih točkah predstavil ključne akterje in javnopolitično omrežje ter nacionalni kontekst kohezijske politike RS, opravi v tej točki analizo šestih kritičnih procesnih dejavnikov, ki vplivajo na učinkovitost procesa izvajanja. Z integriranjem akterjev (točka 3.1.3.3) in postopkov ter pravil (ta točka) v nacionalni kontekst (točka 3.1.3.4) namreč

¹⁵⁴ Več v Lajh 2006.

ugotavljam glavne značilnosti izvedbenega modela in pojasnujem politiko. Dodatno mi analiza ključnih dejavnikov v tej točki, ki se odvijajo znotraj že danega okvirja akterjev in nacionalnega konteksta, omogoča ugotavljanje in razumevanje konkretnih problemov in vzrokov, ki vplivajo na učinkovitost izvajanja.

Pred podrobnejšim pregledom posameznih dejavnikov¹⁵⁵ sistema izvajanja velja splošna ocena, da je RS pri prehodu v NFP imela nekatere večje začetne težave, predvsem procesno-sistemske (povzeto po Intervju 1)¹⁵⁶. Zasedanje nadzornih odborov za vse tri sklade v mesecu maju in juniju 2011, ko so bila obravnavana vsa tri letna poročila za leto 2010 o izvajanju programov politike pomeni, da je RS osredotočena na intenzivno upravljanje in izvajanje operativnih programov. Ko je enkrat sistem kohezijske politike vzpostavljen in sprejeti operativni programi, je glavni poudarek upravljanja in izvajanja politike na generiranju in izvajanju projektov ter njihovem spremljanju in financiranju. Kljub temu se pri izvajanju (ponovno) odpirajo vprašanja strateške in programske narave, kar je odraz spremenjenih ekonomskih razmer (prim. Mendez in Kah 2009). Na splošno velja, da se RS uvršča med uspešnejše DČ pri porabi kohezijske politike EU. Preden analiziram posamezne segmente sistema poudarjam, da upravlja organ upravljanja s 4,1 milijarde evrov EU sredstev, k čemu je potrebno še prišteti dodatnih 0,7 milijarde evrov namenskih sredstev iz proračuna RS. Celoten znesek je razdeljen med tri operativne programe oz. tri sklade, kar prikazujem v spodnji tabeli. S tem je bilo izpolnjen pogoj finančne kritične mase, ki jo opredeli Wostner (2009, 169).

¹⁵⁵ V okviru kritični dejavnikov analiziram različne elemente, ob čemer poudarjam, da tako pri dejavniki kot njihovih elementih ne gre za logično zaporedje le-teh, saj se tako dejavniki kot njihovi elementi prepletajo in prekrivajo. Prav tako je posamezni element nemogoče umestiti samo v en dejavnik, saj se npr. izvedbeni predpisi ali pa kadrovska zasedba povezujejo z različnimi dejavniki (izvedbena struktura, programiranje, izbor projektov, finančno upravljanje itd.) itd.

¹⁵⁶ Precej sta bili kritični leti 2006 in 2007. Z vidika programiranja je tek el proces pogajanj relativno neovirano, sicer časovno nekoliko dlje, kar je oteževalo druge korake. Ključni problem prehoda je bil OSUN in akreditacija, kar se je izkazalo kot zelo veliko breme, predvsem zaradi časovnih pritiskov in kadrovske omejitve (povzeto po Intervju 1).

Tabela 3.6: Okvir sredstev kohezijske politike RS¹⁵⁷

Operativni program	Sklad	obseg sredstev v € (EU del) ¹⁵⁸	%
OP RR	ESRR	1.768.249.522	43,3
OP ROPI	KS+ESRR	1.577.099.744	38,3
OP RČV	ESS	755.699.370	18,4
SKUPAJ		4.101.048.636	100

Vir: operativni programi.

1-Upravljanje in izvedbena struktura kohezijske politike RS

Sistem upravljanja in nadzora: Da lahko proces porabe sredstev kohezijske politike RS sploh steče, je potrebno vzpostaviti sistem upravljanja in nadzora, čeprav se lahko samo izvajanje programov kohezijske politike začne pred njihovo potrditvijo¹⁵⁹. Opisi sistemov zajemajo predvsem organizacijo in postopke osrednjih nacionalnih organov ter izvajalskih organov: organ upravljanja, organ za potrjevanje, revizijski organ (in organe v njihovi pristojnosti), posredni izvajalski organi. Ker je potrditev opisa sistemov upravljanja in nadzora (OSUN) ključnega pomena za izvajanje kohezijske politike EU, sem preveril kako je bilo s potrditvijo sistema v RS. Sistem upravljanja in nadzora v RS je za vse tri operative programe najprej ocenil neodvisni revizijski organ, nato so bili OSUN-i posredovani na EK, kjer je potekala ocena skladnosti s predpisi EU. Priprava OSUN za vse tri programe se je začela v letu 2007, medtem ko so bili potrjeni v letu 2008.

¹⁵⁷ Podrobnejša struktura in vsebina sredstev je navedena v omenjenih operativnih programih.

¹⁵⁸ EU del predstavlja 85% sredstev, saj je nujni pogoj za izvajanje in sofinanciranje operativnih programov zagotavljanje dodatnih 15% sredstev slovenske udeležbe.

¹⁵⁹ To pomeni, da mora DČ pred vložitvijo prvega vmesnega zahtevka za plačilo ali najkasneje dvanajst mesecev po potrditvi določenega operativnega programa predložiti EK opis sistema upravljanja in nadzora (Uredba 1083/2006/ES, 71. člen).

Tabela 3.7: Priprava in potrditev OSUN RS

OSUN	Priprava (zunanja revizijska hiša KPMG)	Prvo posredovanje na EK	Število vseh posredovanj	Ocena skladnosti EK (71. člen Uredbe 1083/2006/ES)	Število verzij (do 9.9.2011) ¹⁶⁰
OP RR	2007	marec 2008	2	28.5.2008	3.00
OP ROPI	2007	december 2007	2	17.3.2008	3.00
OP RČV	2007	maj 2008	2	14.8.2008	3.00

Vir: Letna poročila 2007 in 2008 za vse tri operativne programe.

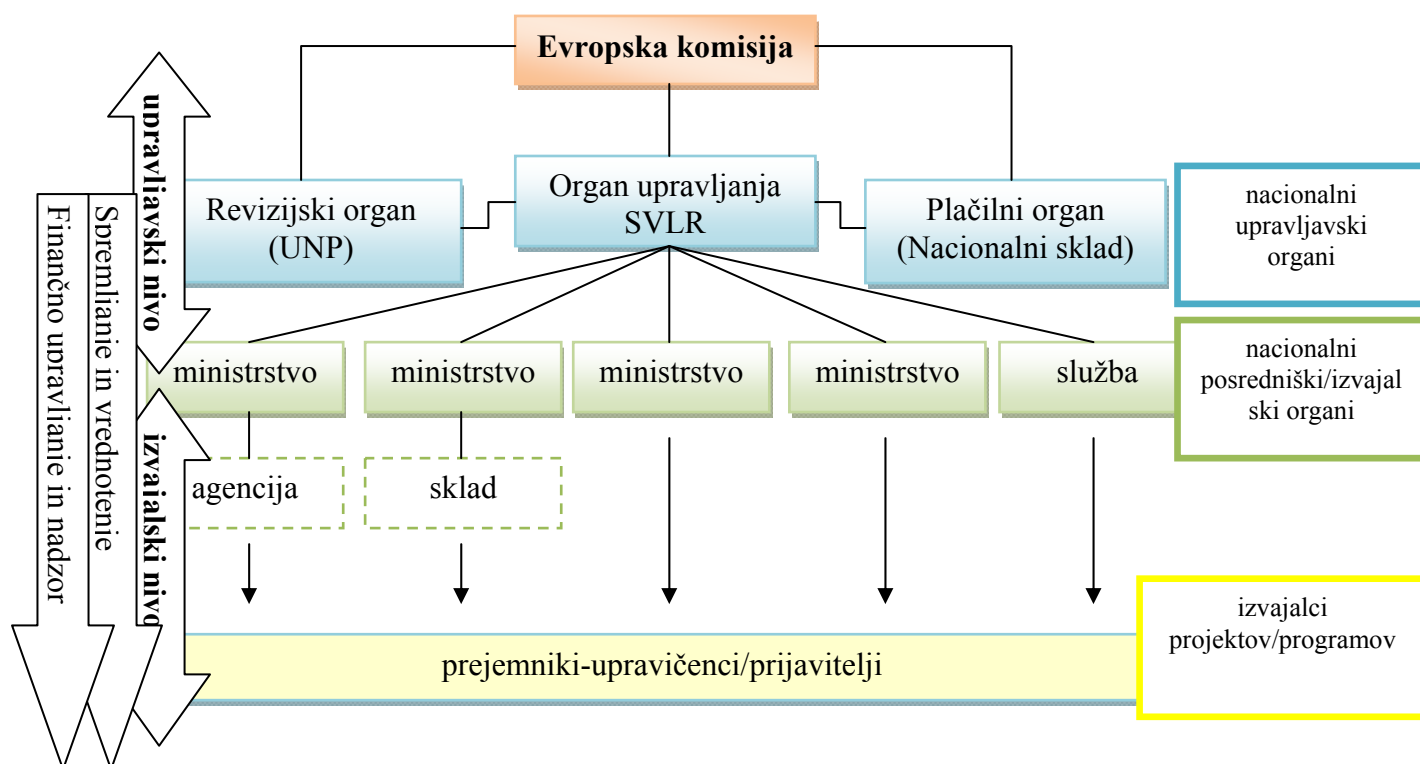
S prejetimi ocenami skladnosti s strani EK je RS izpolnila določilo, da se nacionalni sistemi kohezijske politike EU vzpostavijo v skladu od 58. do 62. člena Uredbe 1083/2006/ES. Kot je razvidno iz tabele, se je vsak OSUN spremenil trikrat, vsaka celostna posodobitev, ki jo potrdi organ upravljanja, pa zajema tudi številne spremembe posameznih delov, ki se nanašajo na posamezne organe¹⁶¹. Ker se splošna načela EU glede sistemov nanaša na določitev organov, ločitve nalog ter postopkov upravljanja, spremljanja, financiranja in nadzora, sledi podrobnejša opredelitev organizacijske strukture sistema izvajanja v nadaljevanju.

Institucionalna ureditev in izvedbena struktura: Institucionalna ureditev kohezijske politike RS neposredno izhaja iz določitve sistema upravljanja in nadzora. Osnovni akter izvedbene strukture kohezijske politike je organ upravljanja, ki je odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja. Celotna struktura kohezijske politike sestoji iz naslednjih elementov (v oklepaju so navedeni ključni dejavniki sistema iz analitičnega okvira, v katere sodijo posamezni elementi): a) določitev organa upravljanja (upravljanje), b) določitev plačilnega in revizijskega organa (finančno upravljanje in nadzor), c) pred obstoj partnerstva (programiranje), d) določitev posredniških teles (izvajanje) in e) določitev nalog spremljanja in vrednotenja (spremljanje in vrednotenje) (prirejeno in dopolnjeno po Boeckhout in drugi 2002, 27). V nadaljevanju sledi splošen prikaz celotne strukture za izvajanje kohezijske politike RS, v okviru katere je ključna določitev osrednjih horizontalnih organov in posrednikov.

¹⁶⁰ Na ta dan so bile v potrditvi verzije 3.00 za vsak program (ta podatek sem prejel v Sektorju za sistem in nadzor, UKP).

¹⁶¹ Sicer je v skladu z 62. členom Uredbe 1083/2006/ES pristojnost preverjanja delovanja sistema upravljanja in nadzora nacionalnega revizijskega organa, ki se do omenjenih sprememb opredeli v letnem poročilu o nadzoru, ki ga posreduje EK.

Shema 3.8: Upravljavsko-izvedbena struktura kohezijske politike RS



Vir: prirejeno po Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013.

Kljub temu, da se vsak element strukture prekriva z določenim dejavnikom, strukturo iz praktičnih razlogov opisujem na treh ravneh (1-upravljavska, 2-posredniška, 3-projektna¹⁶²): 1) na prvi ravni je določen nacionalni upravljavski organ, in sicer SVLR v vlogi organa upravljanja, ki je hkrati koordinacijski organ. V skladu z izvedbeni določili na ravni EU sta poleg organa upravljanja na upravljavski ravni določena še nacionalni revizijski organ (Ministrstvo za finance – Urad za nadzor proračuna) in nacionalni plačilni organ (Ministrstvo za finance – Nacionalni sklad, Sektor za upravljanje s sredstvi EU). Organ upravljanja in EK deljeno upravljata¹⁶³ s sredstvi kohezijske politike EU, čeprav je dnevno izvajanje dejansko odgovornost nacionalnega organa upravljanja, medtem ko »vzporedna« organa izvajata specifične naloge s področja finančnega upravljanja in nadzora kohezijske politike RS. 2) Na

¹⁶² Organ upravljanja npr. potrdi javni razpis, ki je skladen z operativnim programom, posredniško telo izvede javni razpis in izbere projekte, upravičenci pa izvedejo projekte, ki se sofinancirajo iz posameznega sklada.

¹⁶³ Sogovornica je poudarila, da uredbeni paket EU ni moteč, temveč je bolj problematična nefleksibilna nacionalna zakonodaja (npr. na področju javnega naročanja, ki je z vidika kohezijske politike močno povezana z gradbenim sektorjem). Glede na osebne izkušnje meni, da RS pri deljenem upravljanju ni deležna nobenih pritiskov in da se medsebojni odnos izraža proaktivno (npr. tako, da OU opozori EK na izvedbene težave itd.). DČ je torej prepuščeno dnevno upravljanje, medtem ko se EK poleg vseh predpisanih poročil itd. informira o izvedbenih okoliščinah, ki jih je EK pripravljena tudi izboljšati (povzeto po Intervju 2).

drugi, izvajalski ravni, so določena posredniška telesa (ministrstvo ali vladna služba), ki po prenosu nalog izvajajo naloge organa upravljanja in druge izvajalske naloge. Posredniška telesa imajo lahko tudi institucionalne partnerje, ki v njihovem imenu izvajajo specializirane izvajalske naloge. 3) Na tretjem, projektnem nivoju, kjer se izvajajo projekti, skupine projektov in programi, se identificirajo upravičenci, ki so odgovorni za izvedbo projektov in predstavljajo prejemnike sredstev.

Izvedbeni predpisi in pristojnosti: Osrednjega pomena za izvajanje kohezijske politike EU v posamezni DČ je uredbeni paket, ki zajema splošno uredbo, izvedbeno uredbo in tri specifične uredbe za vsak posamezni sklad. Ob tem velja posebej izpostaviti še Medinstitucionalni sporazum o proračunski disciplini in dobrem finančnem poslovanju ter finančno uredbo za proračun EU¹⁶⁴. Poleg tega se kohezijska politika EU usklajuje, razmejuje in dopolnjuje z drugimi politikami EU, relevantne pa so tudi horizontalne politike EU¹⁶⁵. Na podlagi predpisov kohezijske politike EU, se z nacionalnimi izvedbeni predpisi natančno določijo pristojnosti in naloge ključnih akterjev kohezijske politike RS. Omenil sem, da so operativni programi nacionalni izvedbeni dokumenti, ki izhajajo iz EU in nacionalnih strateških dokumentov. Organ upravljanja, ob upoštevanju predpisov EU, poskrbi za sprejem in izvajanje nacionalnih izvedbenih predpisov oz. instrumentov.

Nacionalni izvedbeni predpisi: Na nacionalni ravni so poleg nacionalnega strateškega referenčnega okvirja in operativnih programov kot izvedbenih dokumentov osrednjega pomena predpisi, ki neposredno urejajo izvajanje kohezijske politike RS. Polega nacionalne izvedbene uredbe in navodil organa upravljanja se upošteva relevantna nacionalna zakonodaja¹⁶⁶. Nacionalna izvedbena uredba podrobneje določa pristojnosti, odgovornosti in naloge osrednjih akterjev: organa upravljanja, nacionalnega koordinatorja lizbonske strategije, organa za potrjevanje, revizijskega organa, posredniških teles, upravičencev in drugih državnih organov. Poleg vlog in pristojnosti akterjev določa uredba tudi postopek izbora, potrjevanja in izvrševanja projektov¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Uredba 1605/2002/ES.

¹⁶⁵ Npr. enake možnosti, trajnostni razvoj itd.

¹⁶⁶ Zakonodaja s področij javnih financ, javnih naročil, državnih pomoči, varstva okolja, davkov, računovodstva itd. (SVLR 2010a, točka 3).

¹⁶⁷ Formalno gre za termin operacija, ki predstavlja potrjen projekt, potrjeno skupino projektov ali potrjen program (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013, 3. člen), v nalogi pa večinoma uporabljam skupni poenostavljen izraz »projekt«, razen v posebnih primerih.

Tabela 3.8: Pristojnosti osrednjih akterjev kohezijske politike RS

Organ/akter	Osnovna pristojnost	Pravna podlaga RS (Uredba UL št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10 in 79/10)	Pravna podlaga EU (Uredba 1083/2006/ES)
SVLR-UKP	OU, ki odgovarja za upravljanje in izvajanje operativnih programov v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja	5. člen	60. člen
MF-UNP	revizijski organ, ki revidira izvajanje operativnih programov	9. člen	62. člen
MF-PO	organ za potrjevanje, ki potrjuje izjave o izdatkih in zahtevke za plačila, preden so poslani EK	8. člen	61. člen
posredniško telo	izvajanje prenesenih nalog OU	6. člen	posredno 59. člen
upravičenec	<i>izvajanje projektov</i>	<i>7. člen</i>	<i>posredno 2. člen</i>
nadzorni odbor	<i>nadzorni organ, ki se prepriča o učinkovitosti in kakovosti izvajanja operativnih programov</i>	<i>4. člen (sklep vlade)</i>	<i>65. člen</i>
SVREZ	<i>nacionalni koordinator lizbonske strategije usklajuje pripravo programov za uresničevanje ciljev lizbonske strategije v Sloveniji in z institucijami Evropske unije</i>	<i>4. člen</i>	<i>/</i>

Vir: povzeto po Uredbi 1083/2006/ES in nacionalni izvedbeni uredbi.

Po oceni Wostnerja je osnovna struktura izvajanja dobro postavljena (horizontalni organi in posredniška telesa), saj gre za upoštevanje pravil EU in odgovor na vsebinske prioritete v državi. V širšem smislu položaj organa upravljanja ni dobro pozicioniran, saj bi moral biti ena izmed osrednjih koordinativnih institucij, v RS pa ni enotne koordinacije, saj imamo dvojno oz. trojno razvojno koordinacijo (SVLR, SVREZ, MF). Po njegovem mnenju je koordinacija vsaj tako pomembna kot je bila in bo še pridobila na pomenu, saj bo v prihodnje javno finančni okvir zožen in bo potrebno sprejeti več težjih odločitev (povzeto po Intervju 1).

Navodila organa upravljanja: Poleg uredb je organ upravljanja ob vzpostavljanju sistema sprejel paket navodil (navodila za izvajanje kohezijske politike 2007-2013), s katerimi podrobneje določa izvajanje politike, od različnih postopkov do nalog vključenih akterjev. Iz

teh navodil izhajajo tudi navodila, ki se sprejmejo na nižjem, posredniškem nivoju, s katerimi posredniška telesa, v kolikor takšna podrobnejša navodila niso smiselna, poskrbijo za dodatno (pre)normiranost politike. Vzporedno z navodili organa upravljanja, sprejmeta interne akte tudi organ za potrjevanje in revizijski organ¹⁶⁸. V obdobju 2007-2013 je organ upravljanja sprejel štirinajst različnih navodil, po prvi polovici leta 2011 pa jih je v veljavi deset, saj je organ upravljanja določena navodila ukinil oz. združil z drugimi navodili (EU-skladi 4)¹⁶⁹. Od veljavnih navodil jih je bilo šest sprejetih v letu 2010, kar pomeni, da je organ upravljanja prilagajal javnopolitične instrumente glede na okoliščine izvajanja politike¹⁷⁰. Če predpostavljam, da se spreminjanje navodil in drugih aktov odraža v racionalizaciji in poenostavitvi procesa izvajanja, potem na drugi strani predpostavljam, da so bili v dobri polovici obdobja, ko je bil izvedbeni angažma največji, formirani mehanizmi, pravila ter postopki pomanjkljivi oz. so bile težave z javnopolitičnimi instrumenti, ki predstavljajo vez med vsebino javne politike in javnopolitičnimi akterji ter deležniki, prisotne.

Organizacijska in kadrovska struktura organa upravljanja in posredniških teles: Vlogo organa upravljanja za operativne programe opravljajo notranje organizacije enote SVLR, ki se združujejo v Uradu za kohezijsko politiko¹⁷¹. Kadrovska zasedba organa upravljanja znaša 85 delovnih mest (predvideno število delovnih mest je 90) oz. sedem notranje organizacijskih enot.

Tabela 3.9: Kadrovska zasedba organa upravljanja

Notranje organizacijske enote UKP	Število zaposlenih (julij 2011)	Odstotek vseh	nedoločen čas	določen čas (31.12.2015)
Sektor Evropski sklad za regionalni razvoj	9	10,6%	5	4
Sektor za	9	10,6%	3	6

¹⁶⁸ Tako je npr. MF v vlogi organa za potrjevanje januarja 2008 sprejel »Smernice za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013« in jih nato trikrat dopolnil (Ministrstvo za finance, Organ za potrjevanje). UNP v vlogi revizijskega organa je oktobra 2008 sprejel revizijsko strategijo za izvajanje revizij operativnih programov (Urad za nadzor proračuna 2008).

¹⁶⁹ Poleg navedenega je organ upravljanja pripravil štiri priročnike in nekaj ostalih gradiv (smernice, pojasnila, postopkovnik itd.) (te podatke sem pridobil v Sektorju za sistem in nadzor, UKP).

¹⁷⁰ Izkazalo se je, da so predvsem problematična navodila na nižjem nivoju (PT oz. njihovi partnerji), saj niso usklajena z navodili OU. Na nivoju OU so navodila ustrezno oblikovana, vendar v posameznih delih pomanjkljiva, kar se odraža predvsem zaradi kompleksnosti in zahtevnosti politike ter določenih sistemskih »prazninah«, zato se na OU ob določenih izkušnjah in primerih izvaja temeljit razmislek o morebitnih sistemskih ali specifičnih ukrepih oz. rešitvah (povzeto in dopolnjeno po Intervju 2).

¹⁷¹ Priloga C: Organigram SVLR.

Evropski socialni sklad				
Sektor za Kohezijski sklad	9	10,6%	7	2
Sektor za spremljanje in vrednotenje	15	17,6%	11	4
Sektor za sistem in nadzor	9	10,6%	6	3
Sektor za tehnično pomoč	10	11,8	1	9
Sektor za kontrolo – cilj 1	20	23,5	6	14
UKP - tajništvo	4	4,7	2	2
SKUPAJ	85	100%	41	44

Vir: UKP 2011b.

Ugotavljam, da predstavljajo vsebinski sektorji (ESRR, KS, ESS) slabo tretjino zaposlenih (31,8%) v UKP in so praktično v celoti odgovorni za »predhodno« fazo upravljanja sredstev, ki zajema potrjevanje instrumentov¹⁷², čeprav ti sektorji opravljajo oz. sodelujejo tudi pri nalogah, ki sledijo po potrditvi instrumentov (npr. spremljanje izvajanja projektov, finančno upravljanje, reševanje izvedbenih problemov, revizije sistema in projektov, nepravilnosti, kontrole prenesenih nalog itd.). Na podlagi prejetih podatkov¹⁷³ velja splošna ocena, da je fluidnost oz. osip kadrovske strukture organa upravljanja manjši, kar lahko povežem z relativno kadrovske stabilnostjo¹⁷⁴, kar pa ne velja za organizacijsko.

¹⁷² Sektor za spremljanje in vrednotenje sodeluje le v informacijskem smislu.

¹⁷³ Podatke sem prejel v kadrovske službi SVLR (vir: MFERAC4-Kadrovska evidenca, 8.8.2011, 9.8.2011). Izkazalo se je, da je kadrovske podatke težko pridobiti in jih primerjati, ker je bilo v tem obdobju kar nekaj organizacijskih sprememb (premeščanje sektorjev iz enega v drug urad, ustanovitev tretjega urada in prenos sektorjev iz UKP v Urad za evropsko teritorialno sodelovanje). Splošna ocena vključuje le notranje organizacijske enote, ki so v UKP ves čas, ne pa tudi tistih, ki so se zaradi sprememb notranje organizacijske strukture premeščale iz enega v drug urad. Dve organizacijski enoti sta bili na primer vmes ukinjeni (Sektor za koordinacijo strukturnih skladov in Sektor za sistem in nadzor), slednji je bil nato ponovno vzpostavljen.

¹⁷⁴ Prisotno je tudi notranje kroženje zaposlenih.

Tabela 3.10: Primerjava obsega sredstev po operativnih programih in zaposlenih v vsebinskih sektorjih

Operativni program	Sklad	obseg sredstev v € (EU del) ¹⁷⁵	%	Število zaposlenih	%
OP RR	ESRR	1.768.249.522	43,3	9	33,3
OP ROPI	KS+ESRR	1.577.099.744	38,3	9	33,3
OP RČV	ESS	755.699.370	18,4	9	33,3
SKUPAJ		4.101.048.636	100	27	100

Vir: prirejeno po operativnih programih in tabeli 3.9 in 3.10.

Ob primerjanju treh vsebinskih sektorjev na podlagi zgornje tabele ugotavljam, da imajo vsi sektorji enako število zaposlenih, čeprav je opravljanje nalog v okviru zadevnih operativnih programov vezano na različen obseg sredstev. Tako imata ESRR in KS večji delež sredstev kot pa število zaposlenih glede na vse tri sektorje. V izogib pavšalnim ocenam je to le splošno izhodišče za analizo v naslednjih točkah, saj se intenzivnost oz. obseg dela ne primerja le z obsegom sredstev, temveč ga determinirajo specifike posameznih skladov oz. programov. Po tem, ko sem opredelil kadrovske zasedbe UKP poudarjam, da so izvajanje nove finančne perspektive 2007-2013 zaznamovale kadrovske menjave predstojnikov SVLR, saj so službo zapustili že štirje predstojniki¹⁷⁶, s prihodom petega predstojnika¹⁷⁷ v nazivu državni sekretar se je spremenil odlok Vlade RS o ustanovitvi in delovnih področjih SVLR, saj se je omogočilo, da vodi delo službe direktor, državni sekretar ali minister (Vlada RS, 2011). Ne glede na to, da organ upravljanja opravi večino tekočega dela s posredniškimi telesi, ki ni vezano na podpisno proceduro na nivoju službe, so navedene zamenjave do neke mere zaznamovale proces upravljanja¹⁷⁸, za natančnejše ocene pa bi bilo potrebno opraviti podrobnejše analize. Kadrovske menjave na položaju vodje organa upravljanja so se zgodile le po jesenskih parlamentarnih volitvah leta 2008, kar pomeni, da se je v novem programskem obdobju ohranila relativna kontinuiteta na položaju, ki je odgovoren za večletno programsko upravljanje. UKP je bil deležen tudi notranje organizacijskih sprememb. Vzpostavljeni Sektor za sistem in nadzor se je po ukinitvi ponovno vzpostavil v letu 2011 kar pomeni, da se je organ upravljanja vsaj formalno soočal z institucionalno oz. notranje organizacijsko praznino

¹⁷⁵ EU del predstavlja 85% sredstev, saj je nujni pogoj za izvajanje in sofinanciranje operativnih programov zagotoviti 15% sredstev slovenske udeležbe.

¹⁷⁶ Odhod prvega predstojnika je bil logičen ob zamenjavi (politične) oblasti jeseni 2008.

¹⁷⁷ Med odhodom četrtega predstojnika in prihodom petega predstojnika je začasno vodenje službe za nekaj mesecev prevzel minister za zamejce po svetu.

¹⁷⁸ Kar potrjujejo tudi dnevni mediji, predvsem v prvi polovici leta 2011 (splošno poznavanje in pregled klipingov SVLR 2011).

na področju sistema¹⁷⁹. Preden nadaljujem z delegiranjem nalog na posredniška telesa je potrebno izpostaviti, da je znotraj UKP julija 2010 nastalo poročilo o obremenjenosti kadrov pri izvajanju kohezijske politike, saj je obremenjenost, usposobljenost in stabilnost zaposlenih, še posebej treh osrednjih organov, ključnega pomena (SVLR 2010d, 10; Vironen in Kah 2008, 18). Ugotovljeno je bilo, da je zaposlenih v izvedbenem procesu več kot 500 uslužbencev neto (SVLR 2010d, 11)¹⁸⁰, kar potrjuje ugotovljeno raznolikost posameznih omrežij in predstavlja potencialno kadrovsko fluidnost. Kot bistvene izpostavljam naslednje ugotovitve analize: a) EU zaposlitve predstavljajo dodatek in okrepitev obstoječim zaposlitvam, še posebej pa njihov delež visok na osrednjih organih, b) posamezna posredniška telesa izstopajo po številu zaposlitev, medtem ko nekatera potrebujejo dodaten kader, c) kljub zadostnemu številu zaposlenih rezultati ponekod zaostajajo, potrebne so poenostavitve in racionalizacija dela zaposlenih in d) vprašljivost strokovne usposobljenosti zaposlenih (SVLR 2010d, 62-63). Po navedenem in pregledu programov ugotavljam na splošno, da obseg razpoložljivih sredstev ni nujno prenosorazmeren s številom zaposlenih oz. kadrovskimi potrebami. Problem kadrov se delno izpostavlja, kljub določeni fluktuaciji sprejemam oceno, da gre za relativno kontinuiranost in stabilnost, kar sicer še ne prejudicira strokovnosti dela¹⁸¹.

Glede na administrativne značilnosti v RS in glede na obseg razpoložljivih sredstev je v okviru sistema kohezijske politike RS na razpolago orodje, ki ureja delegiranje oz. bolje rečeno prenos nalog na izvajalska oz. posredniška telesa. Izvedbena uredba RS za izvajanje določa (4. člen), da lahko organ upravljanja v izvajanje prenese nekatere svoje naloge na ravni operativnih programov, kar se uredi s sporazumom med organom upravljanja in posredniškimi telesi. Dodatno pa lahko posredniška telesa s sporazumom prenesejo te naloge na druga ministrstva ali druge partnerje.

¹⁷⁹ Čeprav je vodja Sektorja za sistem in nadzor povedal, da je bil pomemben razlog (ponovne) ustanovitve sektorja v kriznih razmerah, kjer je izvajanje projektov oteženo, kar zahteva več systemskega urejanja izvajanja projektov (povzeto po Intervju 3), čeprav le to poteka na izvajalski ravni.

¹⁸⁰ V to so všteti trije horizontalni organi (OU, PO in RO) ter enajst posredniških teles, katerih uslužbenci so plačani preko tehnične pomoči (EU) ali integralnega proračuna RS.

¹⁸¹ Za osrednji organ (OU) problemov z osipom ni, kar je izjavila direktorica UKP glede na dobri dve leti njenega službovanja. Dodala je, da se usposobljenost dviguje z izkušnjami programskega upravljanja, kljub varčevalnim ukrepom in ne zmožnosti ustreznega nagrajevanje in napredovanja glede na delovno uspešnost itd. (povzeto po Intervju 2).

Tabela 3.11: Delegiranje nalog

operativni program	posredniška telesa	%	partnerji	skupaj
OP RR	6 (5 ministrstev + 1 vladna služba)	35,3	3 (2 javni agenciji + 1 javni sklad)	9
OP ROPI	3 (ministrstva)	17,6	4 (ministrstva)	7
OP RČV	8 (ministrstev)	47,1	3 (2 javni agenciji + 1 javni sklad)	11
skupaj OP	17	100	10	27
povprečje na OP	5,66	/	3,33	9
dejansko št.	11	/	8	19

Vir: prirejeno po pregledu dokumentacije UKP¹⁸².

Ker sem prej izpostavil problematiko izvedbenih predpisov (navodil) in tveganje za različno tolmačenje pravil, velja izpostaviti relativno dobra horizontalna razmerja (OU-PO-RO), saj gre sodelovanje med osrednjimi organi v pravo smer¹⁸³. Na drugi strani je razmerje med organom upravljanja in posredniškim nivojem bolj problematično in zapleteno, predvsem z vidika pristojnosti in kooperativnosti¹⁸⁴.

V okviru OP RČV je na razpolago najmanj sredstev (dobrih 18% glede na vse programe), a je v izvajanje vključenih največ posredniških teles, kar odraža večjo fragmentiranost vsebin in posledično večjo razdrobljenost izvedbenih instrumentov (finančno manj obsežni, a številni instrumenti, manjši projekti, raznoliki prejemniki sredstev itd.)¹⁸⁵. Pri OP RR je s spremembo programa v letu 2011 prišlo do modifikacije izvedbene strukture, saj se je s spremembo izvajalska raven povečala za dodatno posredniško telo¹⁸⁶. Ker so posredniška telesa vključena v izvajanje programov, se to odraža v vključevanju notranje organizacijskih enot posredniških

¹⁸² Pregled sporazumov o prenosu nalog in osnutkov OSUN (verzija 3.00).

¹⁸³ Do te ocene sem prišel na podlagi razgovora, kjer sem izvedel, da je pristop OU propulziven, kar pomeni, da ta v naprej obvešča nadzorni in plačilni organ o težavah, kar je zelo pomembno z vidika tolmačenja pravil, transparentnosti in nepravilnosti (povzeto po Intervju 2).

¹⁸⁴ Načeloma OU prevzema preveč odgovornosti glede na prenesene aktivnosti na PT, prav tako je generalno težko oceniti razmerja s posameznimi PT, saj so ta specifična (od zelo korektnih do manj zadovoljivih). Pristojnosti in odnos OU-PT bi se dalo ustrezneje urediti, saj to razmerje ni uravnoteženo. Problem je predvsem med formalnimi in dejanskimi odgovornostmi (npr. PT pogosto delujejo zelo samostojno, vendar se v primeru težav pogosto obrnejo na OU, ki jim je sicer prenesel izvedbene naloge, in tudi za mnenja in soglasja glede nacionalne zakonodaje). Formalna vloga OU pogosto odraža dejanske, saj se prenaša odgovornost iz PT na OU. Zato bi bilo potrebno to urediti sistemsko s podzakonskimi akti in z medsebojnimi sporazumi, kjer bi se jasno definirale pristojnosti posameznega nivoja (povzeto po Intervju 2).

¹⁸⁵ Pri OP ROPI, ki vključuje tri posredniška telesa, lahko na splošno razdelim vsebine na tri področja (okolje, promet in energija), v okviru katerih se v primerjavi z ostalima programoma v povprečju izvajajo precej večji in zahtevnejši projekti.

¹⁸⁶ MZ, ki je sicer že posredniško telo v okviru OP RČV.

teles. Enajst posredniških teles ima za ta namen vzpostavljene posebne enote¹⁸⁷, čeprav pri izvajanju nalog delujejo že za nacionalne politike vzpostavljene notranje enote. Zaradi organizacijske in kadrovske kompleksnosti podajam v nadaljevanju le primer OP RR.

Tabela 3.12: Izvajanje kohezijske politike RS in notranje organizacijske enote posredniških teles – primer MG OP RR

Posredniško telo (OP)	Število notranje organizacijskih enot vključenih v izvajanje kohezijske politike	Število zaposlenih (RS/TP)
MG	2 neposredno 5 posredno*	48 (31/17)
*posredne enote (npr. Služba za kohezijsko politiko in kontrolo) so relevantne tudi za OP RČV in OP ROPI, kjer je MG tudi v vlogi posredniškega telesa		

Vir: OSUN OP RR 2011 (osnutek), priloga 6.

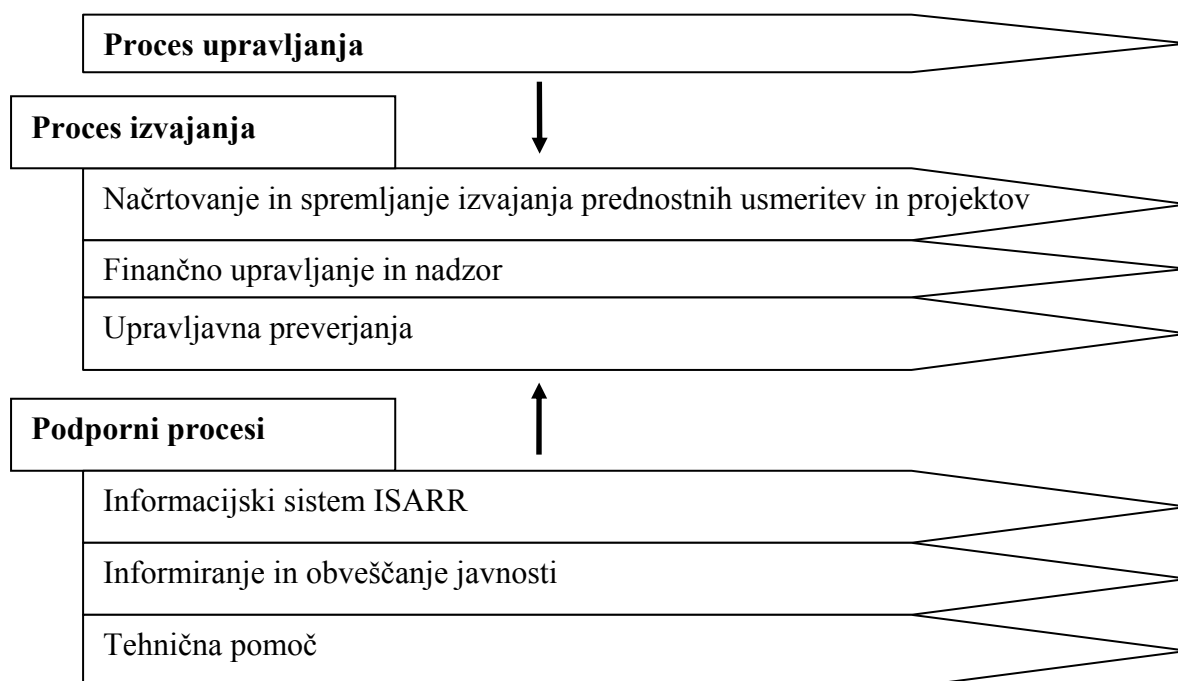
Obravnava zaposlenih in delovnih nalog na področju kohezijske politike se je izkazala kot kompleksna naloga, saj so organizacijske in kadrovske strukture kohezijske politike znotraj posameznih organov tako ali drugače prepletene in spremenljive, saj je proces kohezijske politike integriran v nacionalni administrativni sistem¹⁸⁸.

Proces izvajanja kohezijske politike RS: Čeprav se kohezijska politika RS izvaja preko različnih akterjev, saj se prepleta po določenih delih državne uprave in čeprav urejajo izvajanje različni predpisi, predvsem navodila, ki izhajajo iz nacionalne izvedbene uredbe in se povezujejo z ostalo nacionalno zakonodajo, gre za enoten proces izvajanja. Vzpostavitev sistema upravljanja in nadzora predpostavlja oz. združuje prej analizirane elemente: a) programiranje (sprejem in potencialno spreminjanje operativnih programov, b) reguliranje (uredba in navodila), c) organiziranje (izvedbena struktura) in d) spremljanje, poročanje in nadziranje (nadzorni odbori, nadzorni organi, EK, informacijski sistem). Ko je bil celoten sistem vzpostavljen, se je začel proces izvajanja, ki se kot vsak javnopolitični proces srečuje s problemi in neučinkovitostjo. Potem ko sem v točki 2.2.1.1 prikazal faznost javnopolitičnega procesa, sedaj prikazujem razčlenitev izvedbene faze oz. procesa kohezijske politike RS.

¹⁸⁷ V večini primerov gre za koordinacijske sektorje oz. projektne enote za kohezijsko politiko (OSUN OP RR 2008).

¹⁸⁸ Kot podrobnejši primer v tabeli 3.12 navajam MG okviru izvajanja OP RR: Direktorat za turizem in internacionalizacijo in Direktorat za podjetništvo in konkurenčnost sta kot notranje organizacijski enoti neposredno vključeni v izvajanje kohezijske politike RS, čeprav izvajajo zaposleni (skupaj 31 zaposlenih) tudi nacionalne politike. Preostalih 6 služb (finančna; pravne zadeve in javna naročila; notranja revizija; kohezijska politika in kontrola; odnosi z javnostmi) je v izvajanje kohezijske politike vključeno posredno, kot strokovna služba, nadzor ali obveščanje (OSUN OP RR 2011, priloga 6).

Shema 3.9: Razčlenitev procesa kohezijske politike RS



Vir: prirejeno po SVLR 2010c, 5.

V letih 2009 in 2010 je organ upravljanja pristopil k temeljitejšim procesnim spremembam, ki so zajele vse ključne elemente sistema upravljanja in nadzora¹⁸⁹. Sklepam, da (so) se izvedbeni problemi pojavljali na vseh elementih, ki se odražajo v kritičnih dejavnikih, ki sestavljajo analitični okvir, in so opredeljeni skozi celotno točko 3.1.3.5. Zato se na tem mestu postavlja pod vprašaj sam upravljavski pristop, ki se odraža v naslednjih sistemskih problemih oz. izzivih¹⁹⁰:

- problem določanja pristojnosti in podvajanja nalog (relacija odnosov OU - PT),
- problem sistemskih praznin oz. nedefiniranih sistemskih rešitev (na nivoju instrumentov, na nivoju projektov, v primeru nepravilnosti, odstopanj itd.),
- problem nepredvidljivih naknadnih interpretacij pravil (npr. na nivoju plačilnega in revizijskega organa, EK in drugih nacionalnih ter nadnacionalnih organov),
- problem hitrih in ne dovolj pretehtanih odločitev,
- problem jasnosti kompleksnih in verižnih navodil (številna navodila organa upravljanja, dodatna navodila izvajalskih in drugi teles),

¹⁸⁹ Proces je podrobneje predstavljen v Prilogi Č Proces izvajanja kohezijske politike RS.

¹⁹⁰ Na nekatere od teh je na splošni ravni kohezijske politike EU opozoril Wostner (2009, točka 4.3).

- problem kvalitetnega spremljanja (podatki v informacijskem sistemu) izvajanja, problem kurativnega odpravljanja težav in nepravilnosti ter problem prepoznavanja dobrih in slabih praks,
- problem administrativne usposobljenosti.

Zavedanje upravljaljskih težav so pripeljale do sprememb na področju OSUN, uredbe in navodil organa upravljanja ter organa za potrjevanje, letnega načrtovanja ter sporazumov o prenosu nalog (Intervju 2). Identifikacija izvedbenih tveganja in pospešitev izvajanja programov je zahtevala pristop t.i. »kriznega upravljanja«, ki se je osredotočil na kratkoročne in dolgoročne ukrepe (uvedba predplačil, uvedba DDV kot upravičenega stroška, skrajšanje časa od izplačil iz proračuna RS do povračil iz proračuna EU, uvedba pavšalov, poenostavitev poročanja in zmanjšanje obsega kontrol itd.)¹⁹¹.

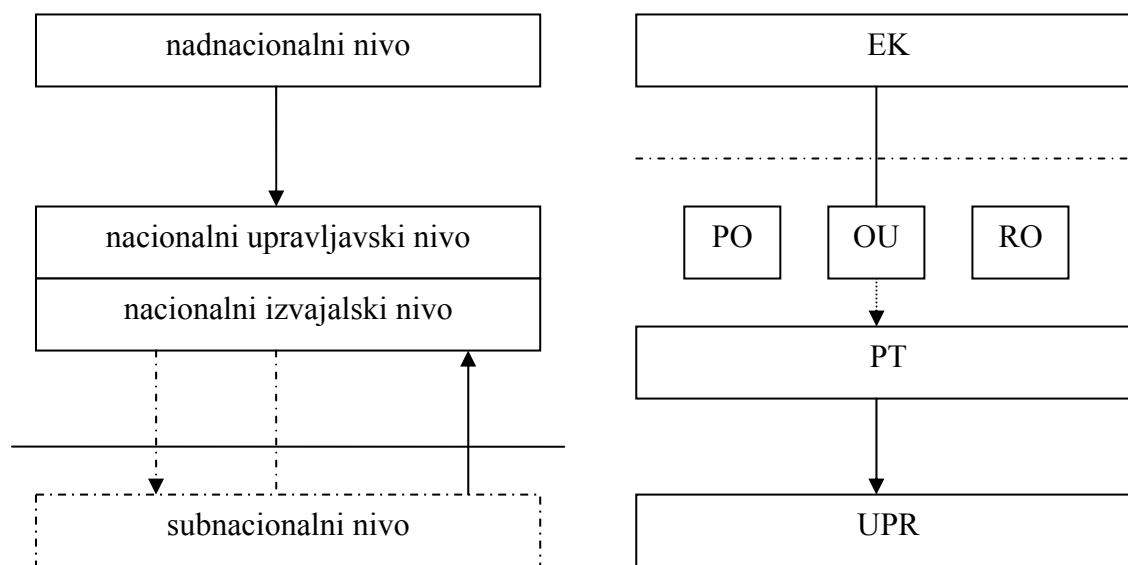
Na podlagi pregleda institucionalne in izvedbene strukture ugotavljam, da ne gre za klasično mnogonivojsko vladavino, (a) saj gre za odsotnost subnacionalnega nivoja v upravljaljskem oz. odločevalskem smislu, čeprav se na programsko-izvedbeni ravni poleg načela partnerstva še eksplicitno upošteva regionalen pristop določanja prioritet oz. projektov¹⁹². Tudi sam princip hierarhičnosti izpodbija tezo o vladavini oz. odločanju na več nivojih. Formalna hierarhičnost je značilna tudi za upravljanje na nacionalni ravni, (b) ki izvira iz deljenega upravljanja EK in RS. Čeprav je prikazana hierarhična struktura očitna, se zastavlja vprašanje ali je hierarhičnost in razmejitev pristojnosti med upravljaljskim in izvajalskim nivojem (dovolj) jasna. V celoti gledano potrjujem tezo, da so za obsežnejše izvedbene sisteme značilnejša kompleksnejša hierarhična razmerja in izvedbene strukture, ki so posledično težje uprizorljiva. Kot je opozoril Wostner (Intervju 1), je za decentralizirano oz. regionalizirano izvajanje kohezijske politike na nacionalni ravni potreben zelo pameten premislek¹⁹³, čeprav se teza (Wostner 2009, 180) o primernosti decentraliziranega izvajanja kohezijske politike nanaša na vidik EU.

¹⁹¹ Da so bile težave na terenu prisotne, je potrdila direktorica UKP, saj je organ upravljanja pristopil k številnim poenostavitvam. Ukrepi so se v večini izkazali kot učinkoviti in potrebni, vendar nekoliko pozni. Zanimiva je tudi informacija, da so bile nekatere poenostavitve kljub njihovem namenu sprejete z odporom (čeprav v manjšem delu), saj se prejemniki sredstev navadijo na določen način poročanja itd. (povzeto po Intervju 2).

¹⁹² Npr. bottom-up pristop v okviru OP RR. V tem delu je situacija nekoliko paradoksalna, saj je denimo proces oz. dimenzija določanja regionalnih strategij do sedaj izrazilo preferirala lokalno raven (odločanje), zato bi težko govoril o mnogonivojskem upravljanju, saj se višji nivoji vsebinsko niso vključevali v razpravo (povzeto po Intervju 1).

¹⁹³ Izkušnje RS glede krepitve in priprav regionalne ravni za vodenje te politike so po njegovem mnenju negativne (povzeto po Intervju 1).

Shema 3.10: Hierarhičnost modela mnogonivojske vladavine (a) in mnogonivojskega upravljanja kohezijske politike RS (b)



Vir: lastna shema.

Zaključujem, da gre z vidika državne administracije pri izvajanju kohezijske politike RS za relativno kompleksno institucionalno in izvedbeno strukturo. Ob upoštevanju, da gre za centraliziran sistem izvajanja menim, da gre v primerjavi z decentraliziranimi in dekoncentriranimi sistemi za manj kompleksno institucionalno ureditev¹⁹⁴, ki je sprejemljiva z vidika strukture in glede na nacionalne administrativne značilnosti ter vsebinske prioritete¹⁹⁵.

2-Programiranje

Kratek pregled pogajanj kohezijske politike 2007-2013: Pri utemeljitvi kohezijske politike EU sem prikazal programiranje kot element, ki sledi strateškim usmeritvam na EU (strateške smernice Skupnosti za kohezijo) in nacionalni ravni (nacionalni strateški referenčni okvir). Operativni programi določajo (nacionalne) vsebinske prioritete, upravljanje politike in vire, odločitve o njihovi potrditvi sprejme EK. Neposredna izhodišča za programiranje v RS so bila dana s pogajanjmi o finančni perspektivi 2007-2013¹⁹⁶, kjer je šlo za pogajanja od paketu uredb

¹⁹⁴ Načeloma so kompleksnejši sistemi značilni za bolj »regionalizirane« države (npr. Nemčija, Španija itd.). Naj omenim, da je npr. v nemški regiji »Northrhine-Westfalia« v izvajanje vključenih 37 posredniških teles (ÖIR 2003, 58).

¹⁹⁵ Ocena sprejemljivosti se je potrdila tudi v okviru razgovora z namestnikom direktorja SVLR (Intervju 1).

¹⁹⁶ Pogajanja so potekala od julija 2004, ko je EK predstavila zakonodajne predloge, do konca julija 2006, ko so bile uredbe objavljene v uradnem listu EU. Medtem je prišlo do ključnega medinstitucionalnega sporazuma med

kohezijske politike EU v Svetu in tudi v Odboru EP za regionalno politiko. Pogajanja so bila zelo pomembna v vsebinskem, finančnem ter časovnem smislu, saj je RS kot druge DČ morala pohiteti s pripravo operativnih programov. Programiranje je neposredno povezano s programskim upravljanjem in izvajanjem projektov, zato je čimprejšnji sprejem programov ključen. Čeprav ni začetek izvajanja vezan na potrditev programov, obstaja določena (teoretična) tveganost za že začete instrumente oz. projekte¹⁹⁷. Potem, ko je RS na prvi ravni pripravila Nacionalni strateški referenčni okvir za obdobje 2007-2013, je na drugi ravni pripravila tri operativne programe: OP RČV, OP ROPI in OP RR. Operativni programi so odraz deljenega upravljanja med EK in DČ, saj predstavljajo skupne programske dokumente RS in EU¹⁹⁸.

Tabela 3.13: Potrditev operativnih programov RS

Operativni program	Datum potrditve na EK	Sprejem meril za izbor projektov	Začetek izvedbenih aktivnosti (potrditev instrumenta)
OP RR	27.8.2007	december 2007	maj 2007
OP ROPI	27.8.2007	december 2007	december 2007
OP RČV	21.11.2007	februar 2008	december 2007

Vir: Letno poročilo 2007 OP RR, Letno poročilo 2007 OP ROPI, Letno poročilo 2007 OP RČV.

Glede na navedeno je razvidno, da je RS pohitela s pripravo programov in instrumentov za izbor projektov¹⁹⁹. Vsi programi so bili potrjeni že v prvem letu programskega obdobja²⁰⁰. V primeru RS torej ni šlo za zaporedno izvajanje aktivnosti, saj so se izvedbene aktivnosti začele že ob koncu usklajevanja oz. potrjevanja programov.

Partnerski pristop: Programiranje temelji na partnerskem načelu, tako da sodelujejo različni partnerji²⁰¹. RS je angažirala najbolj reprezentativne partnerje na državni, regionalni in lokalni

EK, EP in Svetom aprila 2006, s katerim je bil dosežen dogovor o vsebini in finančnem obsegu perspektive 2007-2013 (Kratka zgodovina pogajanj).

¹⁹⁷ Npr. da EK ne bi potrdila določenega programa oz. bi ga z radikalnimi spremembami.

¹⁹⁸ Za širši kontekst programiranja in izvajanja glej Prilogo D Širši kontekst programiranja in izvajanja kohezijske politike RS.

¹⁹⁹ Ne nazadnje je morala RS kot vsak druga DČ v petih mesecih po tem, ko je Svet ob privolitvi EP 6. oktobra sprejel Strateške smernice Skupnosti za kohezijo (2006/702/ES), predložiti EK operativne programe (Uredba 1083/2006/ES, 32. člen).

²⁰⁰ Na strateški ravni je proces z EK tekel zelo hitro (največ časa je bilo porabljenega za manj pomembne detajle), saj je bil osnovni predlog RS precej v skladu z zahtevami EK, kar je olajšalo zadevo (povzeto po Intervju 1).

²⁰¹ »Cilji skladov se uresničujejo v okviru tesnega sodelovanja med Komisijo in vsako državo članico. Vsaka država članica organizira, kjer je to primerno in v skladu z obstoječimi nacionalnimi predpisi in praksami,

ravni ter na gospodarskem, socialnem, okoljskem in drugih področjih, posebej pa velja izpostaviti spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami ter spodbujanje trajnostnega razvoja, vključno z varovanjem in izboljšanjem okolja. Omenjene skupine partnerjev so vključene v pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje operativnih programov. Pri vseh programih so bile vzpostavljene mreže partnerstev z upoštevanjem subsidiarnosti in proporcionalnosti. Te mreže so se instrumentalizirale v dveh oblikah, bodisi z informiranjem partnerjev (kar imenujem »pasivno partnerstvo«), bodisi s komuniciranjem s partnerji (kar imenujem »aktivno partnerstvo«). Na eni strani je šlo torej za informiranje partnerjev o programih in politiki, na drugi strani pa za tvorno sodelovanje pri pripravi programov. Aktivnosti, ki jih je v glavnem vodila SVLR oz. druga vladna telesa, niso zajemala le enkratnih dogodkov (npr. predstavitev, posvetov itd.), ampak tudi bolj kontinuirane aktivnosti (javna razprava, bilateralna posvetovanja in usklajevanja, spletne aktivnosti itd.). Osnutki programov so bili pripravljeni 4. julija 2006, prva partnerska javna najava programiranja pa se je zgodila že 22. junija 2005 v Ljubljani²⁰². Izpostaviti velja dvajset in več pomembnih partnerskih dogodkov na posamezni program, čeprav so bili nekateri dogodki združeni za vse tri operativne programe²⁰³. Nekatere aktivnosti so bile bolj splošne tudi z vidika ciljnih partnerjev, medtem ko so bile druge bolj specializirane. Tako so se identificirale posebne partnerske skupine, npr. a) regionalna in lokalna telesa, b) nevladne organizacije, c) socialni partnerji, d) vladna telesa, e) gospodarska in raziskovalna sfera itd. Glede na specifičnost ciljev programov oz. skladov, so se posamezne partnerske skupine različno intenzivno angažirale²⁰⁴ (povzeto po OP RČV, OP ROPI, OP RR, točka 1.2). Ker je od kvalitete programiranja odvisna uspešnost izvajanja politike, je za kakovostno programiranje potreben določen čas in ustrezen angažma partnerjev. Višje število javnopolitičnih akterje zahteva čas, zato je kvalitetna javnopolitična participacija orodje dobre javne politike, ki zmanjšuje demokratičnega deficit, tudi z vidika EU.

partnerstvo z organi in telesi, kot so: (a) pristojni regionalni, lokalni, mestni in drugi javni organi; (b) gospodarski in socialni partnerji; (c) drugi ustrezni organ, ki predstavlja civilno družbo, okoljski partnerji, nevladne organizacije in telesa, odgovorna za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami» (Uredba 1083/2006/ES, 11. člen).

²⁰² Z naslovom »Programiranje razvojnih in kohezijskih sredstev v Sloveniji za obdobje 2007-2013«.

²⁰³ Oz. višje strateške dokumente (NSRO, DRP).

²⁰⁴ Tako je bila v OP ROPI in OP RR zelo močna okoljska skupina, v slednjem še dodatno gospodarska in raziskovalna, medtem ko so v OP RČV izstopali socialni partnerji in NVO.

Tabela 3.14: Časovni vidik programiranja kohezijske politike RS

Mejnik	Datum
Najava programiranja v strateških dokumentih RS (DRP)	junij 2004
EK predstavi paket uredb	14.7.2004
Javna najava programiranja	22.6.2005
Zaključek pogajanj o NFP	december 2005
Medinstitucionalni sporazum o NFP (EK-Svet-EP)	april/maj 2006
Prvi osnutki programov	4.7.2006
Potrditev EK	avgust-november 2007

Vir: Kratka zgodovina pogajanj.

Priprava operativnih programov kohezijske politike RS potrjuje, da je programiranje dolgotrajen in zahteven proces. RS ni imela težav z začetkom izvajanja programov, vendar so se kasneje odrazile procesne pomanjkljivosti²⁰⁵. Vsi trije programi so bili sprejeti relativno hitro²⁰⁶, z izvedbo le-teh pa je RS začela že pred njihovo potrditvijo. Načelo partnerstva v RS se kaže v kompleksnih in dokaj fluidnih omrežjih, kar je odraz ekstenzivnosti sistema kohezijske politike RS. Ker uporabljam koncept javnopolitičnih omrežij kot deskriptivni pripomoček pojasnjevanja kohezijske politike RS sklepam, da je partnerstvo (bilo) najbolj intenzivno v fazi oblikovanja politike (programiranje), čeprav je partnerskih pristop prisoten tudi v preostalih fazah procesa politike. Ker so za izvajanje projektov na najnižji ravni odgovorni prejemniki sredstev, so se partnerska omrežja izkazala kot prevodniki med javnopolitičnimi deležniki oz. celotnim prebivalstvom (katerim je politika namenjena) na eni strani in javnopolitičnimi odločevalci na drugi strani. Čeprav so za izvedbene težave v večji meri odgovorni odločevalci, je usoda kohezijske politike RS še toliko bolj odvisna od kakovosti participacije deležnikov. Tako na primeru kohezijske politike RS potrjujem koncept javnopolitičnih omrežij kot koncept interesne intermediacije, ki pa samo po sebi še ne napoveduje konkretnih oz. jasnih javnopolitičnih izidov obravnavane politike.

Aktualizacija politike in spremembe operativnih programov – poenostavitev kohezijske politike EU: Izvajanje kohezijske politike EU predvideva spremembe že potrjenih operativnih programov²⁰⁷. V RS so bile predlagane spremembe zaradi pomembnih sprememb v socialno-

²⁰⁵ Sogovorec je opozoril na 5 % finančno korekcijo v okviru regionalnih razvojnih programov, kar je bila posledica nekaterih preneglih procesnih odločitev, delno tudi zaradi »daljšega« programiranja (povzeto po Intervju 1).

²⁰⁶ Čeprav so pogajanja tekla nekoliko dlje od pričakovanj, predvsem zaradi nebistvenih detajlov (Intervju 1).

²⁰⁷ »Na pobudo države članice ali Komisije v dogovoru z zadevno državo se operativne programe lahko ponovno pregleda in po potrebi spremeni preostanek programa v enem ali več od naslednjih primerov: (a) po pomembnih socialno-gospodarskih spremembah; (b) z namenom boljšega ali drugačnega upoštevanja večjih sprememb v

ekonomskem kontekstu in zaradi izvedbenih težav²⁰⁸, saj so bili programi pripravljeni v letih 2006/2007, ki sta bili zaznamovani s popolnoma drugačno socialno-ekonomsko situacijo (SVLR 2010e, 2). Vlada RS je podprla spremembe, katerih osnovno vodilo je »od zidov k inovativnosti, delovnim mestom in trajnosti« (prav tam, 3). Sprejet je bil politični konsenz (ne glede na razdrobljenost kohezijske politike RS po ministrstvih) o prioritetah in usmerjanju sredstev tiste vsebine in projekte, ki imajo višjo razvojno komponento in največjo dodano vrednost ter kratkoročne učinke na krizne razmere.

Tabela 3.15: Finančne spremembe operativnih programov RS

Operativni program	Prvotni znesek v mio EUR (EU del)	Spremenjeni znesek v mio EUR (EU del)	Razlika v mio EUR (EU del)
OP RR	1.709	1.769	+60
OP ROPI	1.636	1.576	- 60
OP RČV	0.755	0.755	0

Vir: SVLR 2010e²⁰⁹.

V večjem delu sprememb je šlo za notranje spremembe operativnih programov, saj so se sredstva prerazporedila med posameznimi prednostnimi usmeritvami določenega programa. Dodatno je šlo v primeru OP RR za povišanje razpoložljivih pravic porabe na račun neučinkovitih vsebin OP ROPI. V celoti gledano se sredstva za vse programe skupaj ne spreminjajo, saj so bila pridobljena med pogajanjem z EU. Če za konec primerjam (povzeto po Intervju 1) prvotne potrditve in spremembe programov, ni opaziti bistvenih sprememb pri načinu programiranja, saj v osnovi ostaja nasprotje med proračunskim odločanjem in programiranjem, saj je kohezijska politika del odločanja o javnih finančah nasploh, torej da proces programiranja ne predstavlja osrednje točke t.i. javnofinančnega procesa.

3-Izbor in izvajanje projektov

Po tem, ko sem razdelal institucionalno-strukturni in programski okvir, nadaljujem z izborom in izvajanjem projektov, ki predstavlja prevod med omenjenima dejavnikoma in preostalimi

Skupnosti, nacionalnih ali regionalnih prednostnih nalog; (c) ob upoštevanju vrednotenja iz člena 48(3); ali (d) ob težavah pri izvajanju» (Uredba 1083/2006/ES, 33. člen).

²⁰⁸ 7.4.2010 so bile predlagane spremembe predstavljene javnosti, sledila je javna razprava in razprava v DZ. Po sklepu Vlade RS dne 3.6.2010 ob potrditvi sprememb (Sklep Vlade, št. 54402-2/2010/6), je EK prejela uradni predlog sprememb 9.6.2010, uradno pa je spremembe potrdila 14. (Sklep Komisije C(2011) 2637) oz. 19.4.2011 (Sklep Komisije C(2011) 2666).

²⁰⁹ Podrobnejša utemeljitev programskih sprememb je v Prilogi E Vsebinske spremembe operativnih programov.

kritičnimi dejavniki, ki poenostavljeno povedano pokažejo, ali so bila sredstva (pravilno) porabljen in v kakšni meri so bili posledično doseženi cilji oz. končne koristi izvajanja. Ko se enkrat začne proces generiranja in izvajanja projektov, ne pomeni, da sta izvedbena struktura in programiranje zaključeni zgodbi, kar se je tudi potrdilo na primeru RS. Izbor in izvajanje projektov je namreč produkt načrtovanja izvajanja prednostnih usmeritev operativnih programov, saj se preko različnih instrumentov v okviru vsebinskih področij generirajo projekti. Kot že navedeno zamude pri programiranju niso bile tako relevantne v RS, vendar se je to odrazilo pri generiranju projektov, ki se je začelo aprila 2007 (čeprav se je programiranje zaključilo novembra 2007) (prim. Vironen in Kah 2008, 6)²¹⁰. Poleg omenjenega so bile prisotne spremenjene izvedbene zahteve in v manjšem obsegu strukturne modifikacije.

Obstoječi sistem generiranja projektov

Načrtovanje izvajanja instrumentov in projektov²¹¹: Za generiranje projektov je ključna nacionalna izvedbena uredba, ki ureja področje načrtovanja izvajanja²¹² ter od leta 2010 let dalje priprava letnih načrtov. V teoretičnem delu naloge sem ugotovil pomembnost javnopolitičnih instrumentov oz. mehanizmov, s katerimi se izvajajo javne politike (zakoni, predpisi, programi, strategije itd.). V tem delu se osredotočim na dva ključna instrumenta (načina) izbora projektov v RS, ki sicer v širšem teoretičnem smislu sodita med javnopolitične instrumente²¹³ (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013, 3. člen) :

- a. instrument javni razpis za izbor operacij,
- b. instrument neposredna potrditev operacije.

²¹⁰ Poleg zamud pri sprejemu strateških in programskih dokumentov (NSRO, operativni programi) so bili na splošni ravni kot kritični dejavniki izvajanja projektov prepoznani še prilagoditev na nove izvedbene zahteve, vzpostavitev novih izvedbenih struktur in sistemov spremljanja ter zaključevanje programov predhodne finančne perspektive (Vironen in Kah 2008, 5).

²¹¹ V okviru izvajanja kohezijske politike RS pomeni instrument način izbora projektov (formalno operacij), in sicer gre za dva instrumenta: a) instrument javni razpis za izbor operacij in b) instrument neposredna potrditev operacije.

²¹² Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013.

²¹³ V Prilogi F Primer vertikalnega, horizontalnega in kronološkega izvajanja instrumentov kohezijske politike RS prikazujem širšo operacionalizacijo instrumentov kohezijske politike RS glede na sprejeto tipologijo javnopolitičnih instrumentov (točka 2.2.2.1), saj predpostavljam, da učinkovitost različnih instrumentov variira glede na specifikke posameznih javnopolitičnih instrumentov, posebnosti skladov in vrsto projektov.

Končni cilj obeh instrumentov je potrditev projektov, ki se nato izvajajo. V ožjem smislu je razlika v tem, da gre pri prvem instrumentu za postopek izbiranja in potrjevanja hkrati (ocena in izbor vlog), medtem ko gre pri drugem le za potrjevanje, saj je bil postopek izbora opravljen predhodno²¹⁴. Izvajanje osrednjih instrumentov praktično predstavlja izvedbo vseh postopkov do izvedbe in sofinanciranja projektov ter posledično povračil sredstev v proračun RS. V okviru navedenih dveh osnovnih mehanizmov se aplicirajo relevantna določila in pravila kohezijske politike EU in potrebna nacionalna pravila. Vloga plačilnega in revizijskega organa je v izvedbenem smislu bolj naknadna, saj zadeva povračila sredstev v proračun RS in nadzorne naloge glede delovanja sistema in financiranja projektov²¹⁵. Načrtovanje in prijava instrumentov (na organ upravljanja) je po omenjenih predpisih pristojnost posredniških teles²¹⁶, kar se odraža v prepletanju kohezijske politike RS z državno administracijo oz. relevantnimi sektorskimi politikami. Čeprav pripravi formalni predlog instrumenta v primeru javnega razpisa posredniško telo, gre dejansko za sopripravo instrumentov. To potrjuje dolžina potrjevanja instrumentov ter vsebina in obseg pripomb organa upravljanja v postopku potrjevanja²¹⁷. Tudi same pristojnosti glede instrumentov v praksi niso jasne²¹⁸. Prav tako se zastavlja vprašanje o smiselnosti potrjevanja instrumentov na organu upravljanja, če je ta prenesel določene naloge na izvedbeno raven. In obratno, če tudi predpostavljam popolno razmejitev pristojnosti med organom upravljanja (EU pravila) in posredniškimi telesi (nacionalna pravila), je vprašljiva dolžina potrjevanja instrumentov, ki namiguje na podvajanje administrativnega dela²¹⁹. Izbor oz. potrditev projekta je v okviru javnega razpisa v pristojnosti posredniških teles (oz. njihovih institucionalnih partnerjev), medtem ko je v primeru neposredne potrditve za to pristojen organ upravljanja. Potrjevanje

²¹⁴ Kar pa ne pomeni, da določen postopek izbora (uvrstitve) ni relevanten pri potrjevanju, saj je njegova podlaga.

²¹⁵ V primeru napak oz. nepravilnosti pri izvajanju izplačil iz proračuna RS s strani organa upravljanja oz. posredniških teles na sistemski ravni, se povračila iz proračuna EU ne izvedejo, breme izplačanih sredstev pa pade na integralni proračun.

²¹⁶ Kar ne drži v primeru neposredne potrditve, ko instrument pripravi upravičenec, ki je v redkih primerih tudi posredniško telo (npr. v primeru kulturnih spomenikov v lasti RS je upravičenec MK).

²¹⁷ Do te ocene sem prišel po pregledu dokumentov UKP, ki se nanašajo na posamezno zadevo oz. postopek potrjevanja instrumentov OP RR, kar sklepam tudi za ostala operativna programa.

²¹⁸ Nacionalna uredba namreč določa (6. člen), da posredniško telo preverja skladnost instrumentov tako s pravili RS kot pravili EU, medtem ko navodila organa upravljanja poskušajo ta nivoja pravil razmejiti, a jih dejansko ne v celoti (SVLR 2010c, točka 2.2).

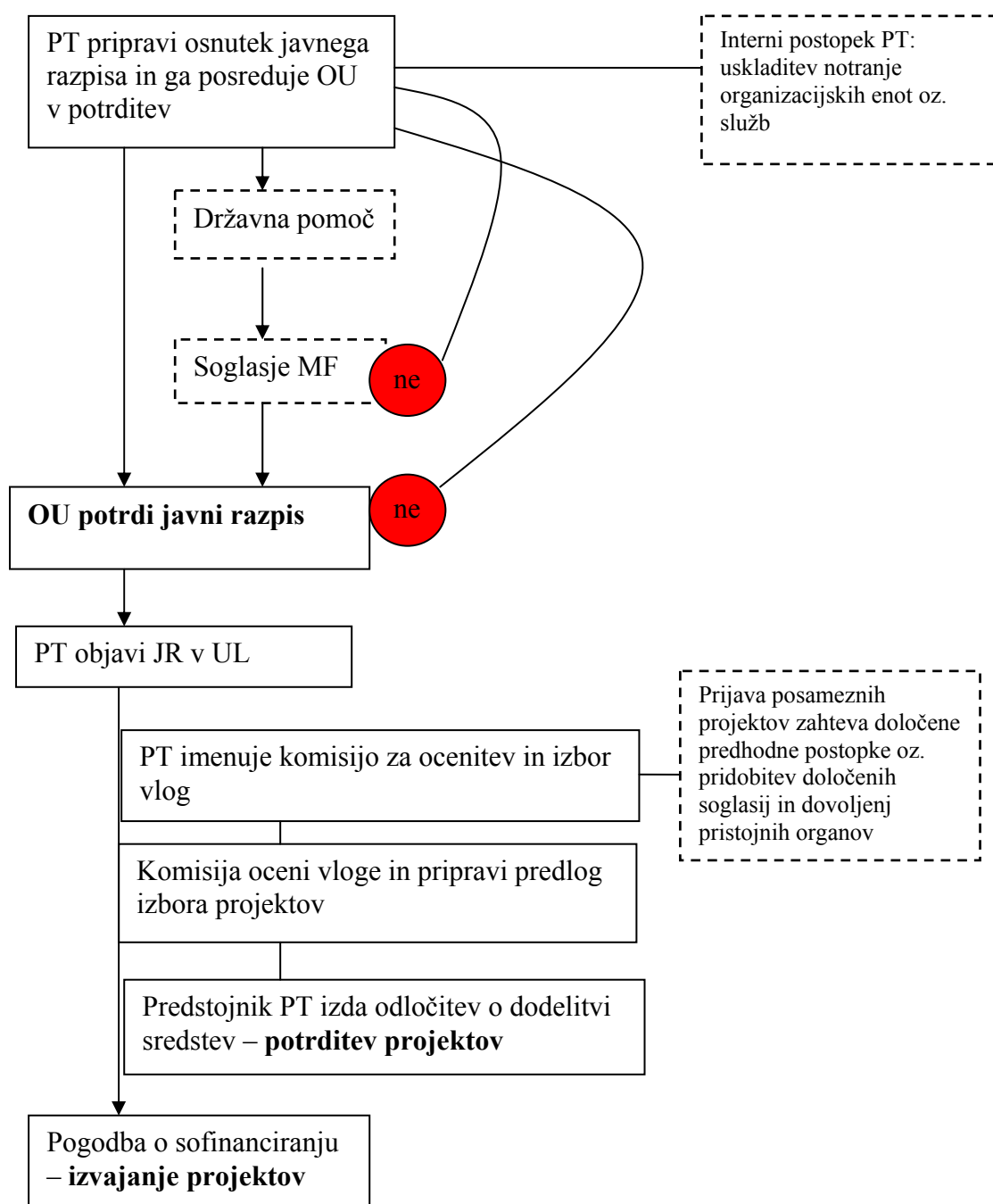
²¹⁹ Pri neposrednem potrjevanju je relacija nekoliko drugačna, saj instrument (projekt itd.) pripravi upravičenec, v večini primerov pa je posredniško telo tisto, ki predhodno preveri instrument, ki ga posreduje v potrditev organu upravljanja.

projektov sicer ne poteka samo na nacionalni ravni²²⁰, ampak tudi nadnacionalni ravni, saj EK potrjuje projekte, ki znašajo več kot 50 milijonov evrov.

Izvedbena veriga: V teoretičnem delu predpostavljam, da je dolžina izvedbene verige pomemben dejavnik izvajanja javne politike, saj se predpostavlja vzročno posledično razmerje med dolžino izvedbene verige in problemi izvajanja. Tudi Wostner (2009, 207) je prepričan da je izvajanje učinkovitejše, kjer je število v sistem vključenih institucij manjše, kar se ujema s temeljno politološko literaturo, ki povezuje izvedbeni deficit z daljšo izvedbeno verigo (npr. Hogwood in Gunn 1984). Izvedbena veriga je v širšem smislu prikazana v okviru izvedbene strukture (shema 3.8), vendar se v ožjem smislu nanaša na generiranje projektov. V nadaljevanju sledi prikaz dolžine izvedbene verige na primeru instrumenta javni razpis (podrobneje v SVLR 2010c).

²²⁰ V posebnem delu OP RR (točka 3.5.4) gre za specifičen izvajalski pristop (t.i. bottom-up), v okviru katerega Sveti regij določijo prioritete regionalne projekte, ki so predmet prijave na javni poziv SVLR v vlogi posredniškega telesa, kjer ne gre za javni razpis v klasičnem smislu.

Shema 3.11: Javni razpis za izbor projektov



Vir: SVLR 2010c, točka 2.2.

Način izbora projektov in projektno-absorpcijska sposobnost

Programska absorpcijska sposobnost je podlaga za projektno absorpcijsko sposobnostjo. Mrak in Wostner (2005, 8) opredelita programsko absorpcijsko sposobnost kot ustreznost strategije in programskih osnov glede na realne potrebe. V RS so se zaradi spremenjenih

družbeno-gospodarskih razmer in izvedbenih težav realne potrebe spremenile, zato se je s spremembo operativnih programov okrepila programska in posledično absorpcijska sposobnost, saj je bila na nekaterih področjih operativnih programov (npr. cestna infrastruktura, gospodarska in kulturna infrastruktura itd.) ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov oz. pripravljenost investicijske oz. projektne dokumentacije manjša (SVLR 2010e). Ker je časovna pripravljenost instrumentov izrednega pomena, sledi pregled potrjenih instrumentov.

Tabela 3.16: Pregled potrjenih instrumentov v okviru operativnih programov 2007-2010

Potrjeni instrumenti	OP RR	OP ROPI	OP RČV	SKUPAJ
JR	42	6	61	109
NPO	8	36	58	102
SKUPAJ	50	42	119	211
Odstotek	23,70 %	19,91 %	56,39 %	100 %
Vrednost EU+SI proračun (€)	1,72 mrd	0,76 mrd	0,64 mrd	3,1 mrd
Odstotek OP	97,18 %	48,10 %	84,21 %	75,61 %

Vir: UKP 2010b²²¹.

V okviru vseh operativnih programov je bilo do 31.12.2010 potrjenih več kot 200 konkretnih izvedbenih instrumentov. Vsako potrjevanje instrumenta predstavlja postopek potrjevanja in usklajevanja na organu upravljanja, ki instrument tudi potrdi. Neposredna potrditev pomeni, da se potrdi posamezni projekt ali skupina projektov ali program²²², medtem ko instrument javni razpis za izbor projektov predpostavlja nadaljnji postopek izbora projektov na posredniških telesih (prejem vlog, pregled in ocena vlog, ter izbor vlog). Povprečje instrumentov na program znaša 70,33, kjer vsebuje daleč največ instrumentov OP RČV, najmanj pa OP ROPI, kjer je najmanj javnih razpisov. Navedeno se sklada z izvedbeno strukturo izvajalskih teles v okviru vsakega programa, kjer je število posredniških teles najvišje v okviru OP RČV. Največji intenzivnost potrjevanja instrumentov je bila v letih 2008 in 2009, ko je bilo potrjenih skoraj tri četrt instrumentov.

²²¹ Ta vir predstavljajo delovno gradivo oz. tabele v sektorjih za posamezni sklad.

²²² Programi so značilni predvsem za OP RČV, v okviru katerih prejmejo pomoč predvsem posamezniki (npr. subvencije za zaposlovanje, vseživljenjsko učenje itd.), izjemoma pa tudi v okviru OP RR (programi povratnih finančnih instrumentov kot so skladi tveganega kapitala itd.)

Tabela 3.17: Dinamika potrjevanja instrumentov

	2007	2008	kumulativa 2007-2008	2009	kumulativa 2007-2009	2010	kumulativa 2007-2010
OP RR	7	15	22	17	39	11	50
OP ROPI	1	10	11	16	27	15	42
OP RČV	1	45	46	44	90	29	119
Skupaj	9	70	79	77	156	49	211

Vir: UKP 2010b.

Na leto se potrdi povprečno 52,75 instrumentov (povprečno 12,5/l OP RR, 10,5/l OP ROPI in 29,75/l OP RČV). Iz tabele je razvidno, da je bilo prvo leto (2007) precej skromno v izvedbenem smislu (nekoliko izstopa izvajanje OP RR), kar je razumljivo glede na vzpostavljjanje sistema in programiranje. Največ napora za generiranje projektov se je angažiralo v letih 2008 in 2009, ko je bil največji »push« izvedbenih instrumentov (skoraj 70% odstotkov vseh)²²³. Število potrjenih instrumentov sicer samo po sebi še ne pove veliko, razen količine oz. obsega administrativnega dela, ki ni majhen, zato bo nujno dopolniti analizo s fizičnim in finančnim spremljanjem učinkovitosti operativnih programov. Ne glede na to pričakujem, da je bil tudi obseg angažiranih sredstev v prvih letih precejšen.

Povpraševanje po sredstvih EU: Izreden porast instrumentov v drugem letu (2008) in rekordno število instrument v tretjem letu (2009) potrjujeta, da je (bilo) v RS veliko povpraševanje²²⁴ po sredstvih kohezijske politike, dodatno velja izpostaviti izjemen odziv prijaviteljev v okviru posameznih razpisov (npr. razpisi s področja MSP, turizma itd.) (Slovenski podjetniški sklad, Ministrstvo za gospodarstvo), pretiran upad povpraševanja tudi ni zaznati zaradi spremenjenih ekonomskih razmer (prim. Mendez in Kah 2009, 28), kljub temu, da morajo prijavitelji prispevati svoj del sredstev. S tem ko se manjša obseg razpoložljivih sredstev, se umirja tudi število projektov oz. prejemnikov sredstev. Zgodnje

²²³ Umirjanje instrumentov potrjujejo tudi že delni podatki za leto 2011 (30.6.), ko je bilo potrjenih bistveno manj instrumentov (dopolnjeno po Intervju 3).

²²⁴ Pri neposrednem potrjevanju je možnost (pred)kandidiranja precej manjša, saj se sredstva dodeljujejo po posebnem ključu, tako je npr. v okviru OP ROPI (kjer gre predvsem za neposredno potrjevanje) večina projektov indikativno predvidena v programu. Na drugi strani se v okviru OP RR, kjer je tovrstno potrjevanje bolj izjema (saj se ob določenih kriterijih večinoma omogoči dostop do sredstev preko javnih razpisov širšemu krogu potencialnih prejemnikov – npr. vsem MSP za nakup tehnološke opreme ali npr. vsem občinam, ki imajo v lasti športno infrastrukturo regionalno-nacionalnega pomena itd.), v okviru ožjega nabora izbere le nekaj večjih oz. pomembnejših projektov (npr. na področju visokošolske infrastrukture). OP RČV predstavlja določeno specifikko, saj gre za t.i. »mehke projekte«, ki so neposredno povezani s človeškimi viri. Zato gre v mnogih primerih v okviru programov in drugih instrumentov za projekte, kjer potekajo s participacijo posameznikov določene aktivnosti (izobraževanje, usposabljanje itd.).

(prekomerno) generiranje projektov je odraz izjemnega povpraševanja in večje konkurence na določenih področjih programov²²⁵. Prednost velikega izvedbenega inputa vidim v čimprejšnji porabi sredstev. Ob tem se sicer zastavlja vprašanje kvalitete instrumentov oz. projektov, kar sicer ni tema dela. Poleg tega povezujem (pre)koncentriran obseg projektov oz. sredstev z večjim tveganjem za procesne in kadrovske obremenitve pred in po potrjevanju instrumentov, napake pri in po potrjevanju instrumentov in nepravilnosti²²⁶. Razdrobljenost vsebin in številčnost projektov (prejemnikov pomoči) tako povzročata večje procesne in sistemske pritiske, saj je obseg finančnega upravljanja in spremljanja ter poročanja toliko večji in bolj kompliciran. Na povpraševanje in izbor projektov vplivajo tudi določbe operativnih programov (kam grejo sredstva), pristop generiranja projektov (npr. bottom-up, tehnološka oprema MSP), obseg projektov (npr. večji projekti so zahtevnejši in rabijo daljšo pripravo), razpoložljivost sredstev in kadrovske strukture pri potrjevanju instrumentov oz. izboru projektov.

Dolžina potrjevanja instrumentov: Velik angažma sredstev zahteva ustrezen administracijski angažma, zato za pojasnjevanje dolžine in kompleksnosti postopka potrjevanja instrumentov podajam primer potrjevanja v okviru OP RR.

Tabela 3.18: Dolžina potrjevanja instrumentov OP RR

Leto	Št. potrjenih instrumentov	Dolžina v dnevih ²²⁷	Povprečje na instrument
2007	7	265	37,86
2008	15	915	61
2009	17	962	56,59
2010	11	326	29,64

²²⁵ Če izpostavim OP RR, so bila takšna področja turistične infrastrukture in MSP, kjer so že v prvih treh letih angažirala praktično vsa razpoložljiva sredstva, velik obseg sredstev se je angažiral tudi na nekaterih drugih področjih OP RR (razvojno investicijski projekti, regionalni razvojni programi itd.) (LP OP RR 2010). Razlog za hitrejše generiranje projektov na nekaterih področjih je poleg dobrega načrtovanja instrumentov tudi narava projektov, saj se zahtevnost projektov MSP v nakup nove tehnološke opreme ne more primerjati z več 10 in nad 100 milijonskimi infrastrukturnimi projekti (predvsem OP ROPI, tudi OP RR), čeprav so določeni postopki (npr. izplačil, povračil, poročanja itd.) bolj ali manj enaki za vse projekte, zahtevani input prijaviteljev manjših projektov (npr. MSP) pa stroškovno in časovno nesorazmeren glede na višino projekta (prim. Wostner 2009, točka 4.3.4.1 in 4.3.4.3).

²²⁶ V določenih primerih, npr. v okviru regionalnih razvojnih programov OP RR, občine lahko prijavijo več projektov na posamezen razpis, kar predstavlja velik finančni (likvidnost) in administrativni zalogaj občin. Hkratna priprava mnogih projektov in sofinanciranje teh projektov predstavlja tveganje za manjšo absorpcijsko sposobnost številnih projektov.

²²⁷ Gre za približno štetje. Merilo predstavlja formalni postopek, ko je bil podan uradni predlog posredniškega telesa, zato velja poudariti, da so se nekateri instrumenti usklajevali (le) nekaj dni (9 instrumentov do tri dni, 15 instrumentov do sedem dni)), vendar je dejansko šlo za predhodna neformalna usklajevanja. Tako ugotavljam, da je dejansko število usklajevalnih dni še višje.

Skupaj	50*	2468	49,36
od tega JR	8	650	43,29
od tega NPO	42	1818	81,25
*Eden od instrumentov, ki je bil preklican ni vštet.			

Vir: UKP 2010b (31.12.2010).

Iz tabele je razvidno, da je organ upravljanja potreboval največ časa za potrjevanje instrumentov OP RR v letih 2008 in 2009, ko so bili izvedbeni pritiski največji. Na dolžino potrjevanja instrumentov vplivajo predvsem ustreznost pripravljenih instrumentov, odzivnost posredniških teles in administrativna obremenjenost organa upravljanja, pri čemer naj poudarim, da sektor za posamezni sklad poleg potrjevanja instrumentov opravlja še druge naloge, dejstvo pa je, da je bilo število instrumentov v prvih letih najvišje, tako da se pričakuje upad instrumentov po letu 2010²²⁸. Dodati velja, da so bili določeni instrumenti (29) spremenjeni, kar je privedlo do dodatnih administrativnih obremenitev²²⁹. Če primerjam instrumenta javni razpis in neposredna potrditev, vidim da je neposredno potrjevanje daljše, kar utemeljujem s tem, da gre za posamične odločitve, ki zadevajo konkretni projekt²³⁰, medtem ko razpisi sicer predstavljajo konkreten pravni akt, a gre še vedno za predpise, ki aplicirajo določena pravila in pogoje. Ob tem velja poudariti, da potrjen razpis še ne zagotavlja potrjenih projektov, saj je potrebna objava razpisa v uradnem listu, sprejem in odpiranje prijav ter izbor projektov. Tako je lahko generiranje projektov preko javnih razpisov precej daljše, saj lahko sam postopek potrjevanja instrumenta in postopek izvedbe razpisa trajata nekaj mesecev²³¹. Zanimivo je tudi to, da manjši projekti neposredne potrditve generalno gledano niso zahtevali manj časa potrjevanja kot tisti zahtevnejši. Za ugotavljanje značilnosti, ustreznosti in vzrokov daljšega potrjevanja bi bilo potrebno opraviti temeljitejšo analizo sistema potrjevanja. V okviru instrumenta javni razpis za izbor operacij časovno trajanje ocenjevanja in izbora projektov ni tako problematična, saj je normativno predpisana v

²²⁸ V okviru OP RR so bili do 30.6.2011 v letu 2011 potrjenih le trije instrumenti neposredna potrditev, organ upravljanja je npr. za potrditev 1. faze projekta NC Planica v okviru OP RR porabil rekordnih 14 mesecev in nekaj dni, glavni razlog je bila neustrezna upravna pripravljenost projekta, ki se je predvsem nanašala na dovoljenja vezana na okoljsko, prostorsko in drugo nacionalno zakonodajo (slednji podatek sem pridobil na podlagi pregleda dokumentacije v zadevi na UKP, ki se nanaša na omenjeni projekt).

²²⁹ V primeru razpisov gre sicer predvsem za manjše tehnične popravke.

²³⁰ Načeloma gre za večje in zahtevne infrastrukturne projekte, predvsem v okviru OP ROPI, ki ga sicer v tem delu ne analiziram.

²³¹ V okviru OP RR je bil npr. Javni razpis za sofinanciranje nakupa nove tehnološke opreme 2009-2011 v višini 35 milijonov evrov potrjen s strani organa upravljanja 10.3.2009, SPS ga je kot partner MG objavil v uradnem listu dne 13.3.2009. Po tem, ko je bil rok za predložitev vlog 24.4.2009, je sklad po potrditvi 231 projektov do konca meseca avgusta podpisal pogodbe o sofinanciranju in objavil seznam prejemnikov (navedene podatke sem pridobil na podlagi pregleda dokumentacije v zadevi na UKP, ki se nanaša na omenjeni razpis in na podlagi vira Slovenski podjetniški sklad).

razpisnem aktu. Težavo lahko predstavlja potrjevanje instrumenta na organu upravljanja, ki tega, če ni ustrezen, uskladi s posredniškim telesom. Na drugi strani je predpisan postopek neposrednega potrjevanja, ki lahko traja več mesecev, v primeru t.i. velikih projektov (ki jih potrdi EK) tudi več let. Predvsem je zahteven proces potrjevanja projektov, ki ustvarjajo prihodke, zato se zastavlja vprašanje postavljene meje en milijon evrov za te projekte (prim. Mendez in Kah 2009, 26).

Razmejitev javni razpis/neposredna potrditev: Ker sta z uredbo predvidena dva načina izbora projektov, se zastavlja tudi vprašanje o primernosti določenega instrumenta glede na konkretno javnopolitično situacijo. Nacionalni predpisi za izvajanje kohezijske politike sicer nikjer ne predpisujejo relevantnost oz. uporabo določenega instrumenta, temveč je (le) definiran posamezen način in postopek izbora. S postopkovnega vidika (transparentnost, kandidiranje itd.) se zdi javni razpis bolj transparenten v primerjavi z neposredno potrditvijo,²³² saj omogoča na določenem področju relativno široki skupini kandidatov (npr. MSP, občine itd.) oz. skupinam kandidatov (npr. občine in javni zavodi itd.), da se prijavijo za konkreten postopek izbora. Načeloma vedno veljajo takšni postopki za prijavitelje iz pravnih oseb zasebnega prava (državne pomoči itd.), razen izjem v javnem interesu, saj je potrebno zagotoviti enako obravnavo vseh možnih prijaviteljev glede na pogoje konkretnega instrumenta. Na drugi strani je predviden neposreden način potrjevanja, kjer je prejemnik sredstev selekcioniran v postopek neposrednega potrjevanja skozi določene predhodne postopke ali določen nabor.

Uporaba posameznih instrumentov se dejansko prilagaja posameznim operativnim programom in sektorskim politikam oz. njihovim specifikam. Ker ne obstaja univerzalnega kriterija določanja izbora projektov menim, da je ključna utemeljitev postopka izbora.

Tabela 3.19: Primerjava vrednosti infrastrukturnih projektov glede na način izbora

Instrument	JR	min.-max. vrednost projekta (€)	NPO	min.-max. vrednost projekta (€)
OP RR	42	31.000- 42.548.626	8	206.340 – 41.326.787,99
OP ROPI	6	54.012- 8.377.200	36	1.507.495 – 141.293.806,84

Vir: UKP 2010b; ISARR.

²³² Kot zanimivost naj omenim, da se starejše DČ (EU 15) pogosteje odločajo za projekte na podlagi strateških odločitev oz. predhodnih izborov, medtem ko se nove DČ, ki so mlajše demokracije, poslužujejo pretežno javnih razpisov (Wostner 2009, 191).

Glede na raznolikost instrumenta neposredna potrditev (projekt, skupina projektov, program), je nesmiselno govoriti o standardizaciji, čeprav obstajajo po uredbah EU in navodilih organa upravljanja standardizirani obrazci za posamezni tip projekta, vendar sta hkrati obseg in vsebina dokumentacije raznolika. Pri pripravi javnih razpisov predpostavljam večjo standardizacijo, saj nacionalna izvedbena uredba kohezijske politike določa elemente razpisa oz. se sklicuje na upoštevanje določb nacionalnega predpisa, ki ureja postopke izvrševanja proračuna. Po splošnem pregledu sestavin, obsega in terminologije (ki izhajajo iz pravil kohezijske politike) javnih razpisov na primeru OP RR ugotavljam, da so razpisi v navedenih dimenzijah raznoliki ter zato manj standardizirani in nemalokrat zapleteni²³³, kar lahko poleg časovnega in vsebinsko zahtevnega potrjevanja razpisov predstavlja tudi tveganje za izvedbene težave²³⁴.

Tabela 3.20: Primerjava projektov/upravičencev med operativnimi programi

Operativni program	Št. potrjenih projektov/prejemnikov	Odstotek	Vrednost dodeljenih sredstev (mrd €)	Odstotek
OP RR	1820	45,53	1,5	46,88
OP ROPI	112	2,81	1	31,25
OP RČV	2065	51,66	0,7	21,87
Skupaj	3997	100 %	3,2	100 %

Vir: ISARR²³⁵.

Neposredno potrjevanje infrastrukturnih in t.i. velikih projektov: Ker se v tem delu osredotočim na infrastrukturne projekte, ne pridejo v poštev programi in projekti OP RČV. Izkazalo se je (glej Tabelo 3.18), da je v povprečju neposredno potrjevanje projektov precej daljše kot potrjevanje razpisov. Navedeno predpostavljam tudi za OP ROPI, predvsem za tiste, ki jih potrdi EK. Daljše potrjevanje, ki dejansko predstavlja vsebinsko usklajevanje in dopolnjevanja pomeni ob pogoju strokovnosti kadrov na vseh nivojih načeloma večji garant

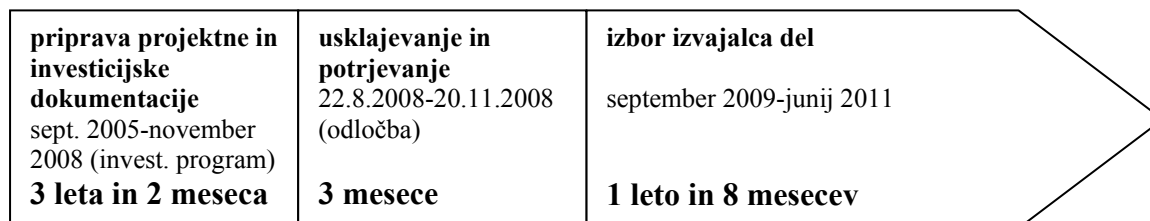
²³³ Večji obseg posameznega razpisa je sicer lahko utemeljen iz določenih vsebinskih specifik ali kompleksnosti predmeta razpisa, a so daljši in kompleksnejši razpisi potencialno večje tveganje za zapletenost in nejasnost, kar povzroča težave prijaviteljem.

²³⁴ Pri razpisih gre predvsem za zaprte razpise, kjer se izmenjujejo razpisi z enkratnim rokom (odpiranjem) in razpisi z mnogimi roki oz. odpiranji. Prav tako je porabe sredstev po razpisih različno predvidena, saj gre tako za enoletne razpise (npr. nakup nove tehnološke opreme MSP), kot za dvo in večletne razpise (npr. predvsem razpisi za večje infrastrukturne projekte) (do te ocene sem prišel na podlagi pregleda dokumentacije v zadevah na UKP, ki se nanašajo na javne razpise OP RR).

²³⁵ Podatke sem prejel v Sektorju za spremljanje in vrednotenje, UKP (9. september 2011).

za kvaliteto in pripravljenost projektov²³⁶. V nadaljevanju sledi prikaz dolgotrajne priprave in potrjevanja projekta, do izbora izvajalca, ki bo projekt izvedel²³⁷.

Shema 3.12: Primer priprave, potrjevanja in izvajanja projekta



V primeru projektov nad 50 milijonov evrov se projekti potrdijo na EK (Uredba 1083/2006/ES, 41. člen). V RS je bilo do 30.6.2011 potrjenih osem velikih projektov. Vsi potrjeni veliki projekti spadajo v OP ROPI (SFC).

Tabela 3.21: Dolžina potrjevanja velikih projektov na EK

Projekt OP ROPI	Posredovanje	Število prekinitev postopka	Datum odločbe EK
Nadgradnja regionalnega centra za ravnanje z odpadki (RCERO) v Osrednjeslovenski regiji	18.9.2007	2	28.4.2009
Izgradnja avtocestnega odseka Beltinci-Lendava (Avtocesta A5; BELTINCI-PINCE)	23.4.2008	1	23.7.2008
Izgradnja avtocestnega odseka Slivnica-Draženci (Avtocesta A4: Slivnica – Gruškovje)	28.8.2008	2	12.11.2009
Nadgradnja sistema za spremljanje in analiziranje vodnega okolja v Sloveniji	14.4.2009	3	25.5.2010
Posodobitev obstoječe železniške proge Divača–Koper, faza II: obnova obstoječe železniške proge	8.9.2009	1	13.9.2010
Izgradnja avtocestnega odseka Pluskva-Ponikve (Avtocesta A2; Bič-Hrastje)	9.10.2009	2	17.6.2010
Celovita oskrba s pitno vodo v Šaleški dolini	17.3.2010	2	9.2.2011
Izgradnja avtocestnega odseka Ponikve-Hrastje (avtocesta A2; Bič-Hrastje)	12.7.2010	0	18.11.2010

Vir: SFC2007.

²³⁶ Na drugi strani pri potrjevanju javnih razpisov še ne gre za potrjevanje projektov, saj se to izvede naknadno na nivoju posredniškega telesa, v skladu s pogoji in roki razpisa. Tako v postopku izbora in potrjevanja teh projektov razen formalnih dopolnitev ne gre za usklajevanje in vsebinske dopolnitve.

²³⁷ Gre za projekt »Novogradnja Medicinske fakultete Univerze v Mariboru« v višini dobrih 38 milijonov evrov v okviru OP RR. Ob izdaji odločbe je bil predviden zaključek projekta konec leta 2011, zaradi utemeljenih revizij v postopku javnega naročanja so se v drugi polovici 2011 šele začela dela na projektu (do teh podatkov sem prišel na podlagi pregleda dokumentacije v zadevi na UKP, ki se nanaša na omenjeni projekt).

Že pri nacionalnem neposrednem potrjevanju gre za »mnogonivojski« postopek (relacija upravičenec – posredniško telo – organ upravljanja), v okviru potrjevanja velikih projektov se doda še nadnacionalni nivo, saj EK izvede formalni postopek²³⁸, pred tem pa RS konzultira predlog velikega projekta s svetovalnim organom EK Jaspers. Kot je razvidno iz zgornje tabele, je dolžina potrjevanja instrumentov na EK v povprečju približno eno leto, vendar je potrebno upoštevati, da se porabi večino tega časa za pripravo dopolnitev vlog s strani RS, k temu je potrebno še prišteti predhodno usklajevanje s pobudo Jaspers. V letu 2011 sta na dan 1. avgust v postopku potrjevanja na EK še dva projekta, eden od njih tudi v okviru OP RR, in sicer »Novogradnja Fakultete za kemijo in kemijsko tehnologijo in Fakultete za računalništvo in informatiko«. Pri tem projektu velja opozoriti na problem nedoslednega upoštevanja nadnacionalnega prava na nacionalni ravni. Čeprav veljajo (kohezijske) uredbe EU neposredno, poteka priprava in izvajanje projektov tudi z upoštevanjem določil zakonodaje drugih področij. Izpostaviti velja okoljsko zakonodajo, ki ne izpolnjuje vseh zahtev direktive EU s področja okolja, kar podaljšuje postopek potrjevanja na EK in povečuje tveganje za izgubo sredstev, vendar predmetna zakonodaja ni v pristojnosti SVLR, ki upravlja s sredstvi kohezijske politike RS (Evropska komisija 2011).

Generiranje projektov in procesno-sistemske značilnosti

Procesno-sistemske značilnosti se odražajo v problematiki izvajanja projektov in obratno. Sklepam, da so ključni potencialni procesno-sistemski dejavniki RS, ki vplivajo na izvajanje projektov negativno naslednji: a) preveč optimistično programiranje in načrtovanje instrumentov, b) časovno in stroškovno neučinkovito potrjevanje instrumentov, c) vsebinska in terminska neustreznost instrumentov, d) zahtevnost in kompliciranost instrumentov, e) reduciranje namenskih sredstev proračuna RS, f) programsko-izvedbena neodzivnost. Če tudi zreduciram sistemske dejavnike na minimum, se projekti izvajajo v nepredvidljivem okolju in v času krize še v toliko bolj oteženih razmerah. Organ upravljanja kot celotna Vlada RS je pristopila k ukrepanju proti krizi²³⁹. Poleg konkretnjših izvedbenih ukrepov, se je kot učinkovito orodje za izvedbene blokade izkazalo programiranje, saj je EK na predlog RS potrdila spremembe operativnih programov, tako da je dodatno angažirala sredstva na

²³⁸ Postopek na EK opredeljuje 41. člen Uredbe 1083/2006/ES. EK sprejme odločitev najkasneje v treh mesecih, a se postopek prekine, če EK pripravi t.i. interruption letter, s katerim zahteva dopolnitve projekta in spet je potrebno izvesti postopek usklajevanja na nacionalni ravni.

²³⁹ Podlage za ukrepe kot so predplačila, zgodnejša plačila za velike projekte, pavšali, modifikacije operativnih programov itd. so bile sprejete na ravni EU (Mendez in Kah 2009, 18).

področja, kjer je večje povpraševanje po sredstvih in predvsem višja dodana vrednost. Navedeno je predstavljalo politični konsenz, a so po drugi strani varčevalni ukrepi vlade in države pripeljali do rebalansa proračuna 2011 projekcije proračuna 2012 in 2013, ki so s predlogi posegli v izvajanje kohezijske politike RS (Intervju 2). Politični kontekst predstavlja pomemben dejavnik učinkovitega procesa, saj predstavlja podlago za kredibilnost administrativnega procesa (ÖIR 2003, 53). Navedeno potrjuje, da je oblikovanje in izvajanje javne politike v končni fazi odvisno od političnih okoliščin in odločevalcev²⁴⁰.

Na izvajanje infrastrukturnih projektov (OP RR in OP ROPI) vplivata dva ključna dejavnika, in sicer a) javna naročila in b) stečajni upravičencev in izvajalcev iz gradbenega sektorja (Intervju 3)²⁴¹. Obe področji predstavljata manj vplivno področje (sivo polje) izvajanja kohezijske politike RS, saj je na njih težko neposredno vplivati. Postopek javnega naročanja se izrecno omenja v pravilih izvajanja politike kot predpis za izvajanje projektov v okviru neposrednega potrjevanja, čeprav je predmetni zakon relevanten za naročnike ne glede na način izbora projektov. Kriza izdatneje vpliva na investicije v infrastrukturo, kar pomeni praktično celoten OP ROPI in približno dobrih 60% OP RR (medtem ko OP RČV ne pride v poštev). Problem javnega naročanja je v dolgotrajnih postopkih izbora izvajalcev del zaradi povečanja zahtevkov za revizijo javnih naročil²⁴². Če povzamem ugotavljam, da je pri

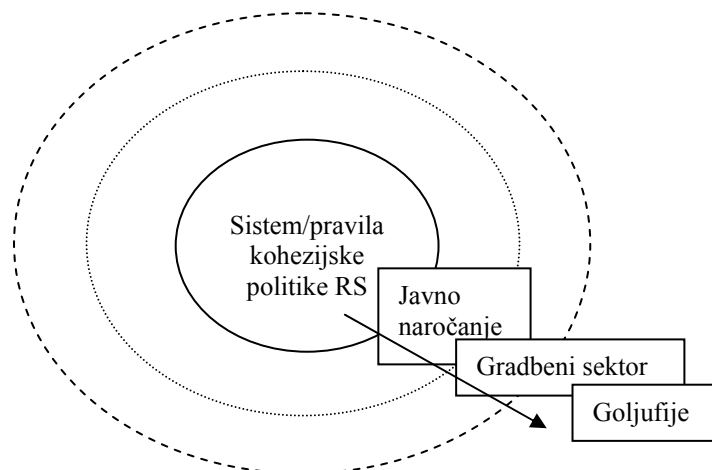
²⁴⁰ Kot primer politične pomembnosti navajam sofinanciranje projekta »Večnamenski nogometni Stadion Stožice« v okviru OP RR, ki je bil 2010 predmet interpelacije ministra dr. Igorja Lukšiča, vendar nezaupnica ni bila izglasovana. Na zahtevo EK septembra 2009 je organ upravljanja izvedel kontrolo prenesenih nalog na MŠŠ za izvedbo razpisa športno-rekreacijske infrastrukture, ki jo je zaključil maja 2011 in predlagal 10 % korekcijo, medtem ko je MŠŠ z obnovo postopka razpisa v letu 2011 izdalo odločbo o dodatnem znižanju sofinanciranja. Omenjeni projekt se je izkazal kot izjemno javno-medijsko in politično občutljiv primer (navedeno je povzeto po pregledu dokumentacije v zadevi UKP, ki se nanaša na omenjeni projekt in po pregledu časopisnih klipov Službe za obveščanje javnosti SVLR).

²⁴¹ Kot primer omenjam težave, s katerimi se zaradi spremenjenih gospodarskih razmer – krize, srečujejo upravičenci. Finančne težave nastajajo tako pri upravičencih kot pri izvajalcih del na projektih, ki prihajajo iz sektorja gradbeništva, kjer so posledice krize izjemne. V nadaljevanju ponazarjam projekt turistične infrastrukture, kjer je upravičenec Segrap d.o.o. Gre za projekt »Izgradnja in ureditev hotela Bioterme****«, ki je bil izbran na razpisu Dvig konkurenčnosti turističnega gospodarstva, turistična infrastruktura, ki ga izvaja MG. Težava se je pojavila pri zaključku projekta, saj tega ni bilo mogoče zaključiti do pogodbenega roka, ki je bil okvirjen z določili javnega razpisa. Vzrok težave je v uvedbi stečajnega postopka nad glavnim izvajalcem del Gradis gradnje Ptuj d.d. še preden so bila dokončana vsa dela in odpravljene vse reklamacije, zato se projekt ne more formalno zaključiti do pogodbenega roka. Zaradi različnih tolmačenj o izvedbi in stanju investicije s strani upravičenca in glavnega izvajalca je stečajni upravitelj najel sodnega izvedenca gradbene stroke, ki bo ugotovil stanje nedokončanih del, reklamacij in nekvalitetno opravljenih del, do takrat pa se ne sme nadaljevati z deli. V naveden primeru je organ upravljanja podal soglasje k podaljšanju roka za zaključek projekta, z upoštevanjem, da gre dejansko za finančni zaključek projekta, saj infrastruktura že normalno obratuje in generira zastavljene cilje, hkrati pa upravičenec zaradi izjemnih okoliščin (stečaj glavnega izvajalca) ni mogel vplivati na pravočasno izvedbo del na projektu (Podaljšanje roka za zaključek operacije »Izgradnja in ureditev hotela Bioterme****« zaradi izjemnih okoliščin, št. 3083-21/2007/72).

²⁴² V primeru OP ROPI, kjer gre praktično za neposredno potrjevanje, je velika večina javnih naročil v okviru infrastrukturnih projektov podvržena revizijskim zahtevkom, v praksi pa je potrebno čakati na odločitve Državne

pripravi projektov glavna težava časovna pripravljenost in kvaliteta projektov, medtem ko sta glavni težavi izvajanja (ne)izbira izvajalcev del ter stečaji izvajalcev del oz. prejemnikov sredstev. Kot je prikazano v spodnji shemi, je sistemski vpliv na izvajanje težji, bolj kot se oddaljujemo od središčnega kroga, ki predstavlja sistem kohezijske politike RS.

Shema 3.13: Centrifugalna logika izvajanja infrastrukturnih projektov



Vir: Lastna shema²⁴³.

4-Spremljanje in vrednotenje

Spremljanje izvajanja kohezijske politike RS opredeljujem že v okviru kritičnih dejavnikov »programiranje« in »izbor in izvajanje projektov«, zato v tem delu dodajam organizacijsko-informacijski vidik spremljanja. Na področju vrednotenja se osredotočam na procesno spremljanje, v tem delu pa me zanima predvsem fizični napredek izvajanja operativnih programov. Glede na splošna pravila kohezijske politike RS predpostavljam, da si fizični in finančni napredek sledita z določenim zamikom. Z vidika medsebojnega razmerja sta spremljanje in vrednotenje povezana procesa. Spremljanje ima procesni in upravljavski značaj, ki se odvija med izvajanjem (ang. on-going), medtem ko je vrednotenje »ločen« proces, ki poteka v različnih časovnih dimenzijah izvajanja javne politike. V bistvu predstavljajo informacije, ki so posledica procesnega spremljanja, izhodišče za vrednotenje, saj opozarjajo na izvedbene probleme oz. izpostavljajo posamezne dele programov.

revizijske komisije dlje od predvidenega petnajst dnevnega roka (kriza in konkurenca med ponudniki povzroča pritožbe), kar pomeni zamude pri podpisu izvajalskih pogodb (povzeto po Intervju 3).

²⁴³ Shemo sem izdelal na podlagi udeležbe na Nadzornem odboru OP RR in OP ROPI (Ljubljana, 10.6.2011).

Pogoji spremljanja RS: Za učinkovito spremljanje in vrednotenje procesa izvajanja se predpostavlja: a) določitev pristojnosti, b) zagotovitev strokovne neodvisnosti, c) zagotovitev informacijskega sistema in d) delovanje sistema spremljanja (Boeckhout 2002). Poleg revizijskih zahtev je za učinkovito delovanje sistema pomembno spremljanje procesa izvajanja politike. V RS so bili z vzpostavitvijo sistema upravljanja in nadzora izpolnjeni pogoji od točke »a« do »c«, zato se predvsem zastavlja vprašanje delovanja sistema spremljanja. Od delovanja sistema spremljanja je odvisen odgovor na vprašanje *»Ali smo na pravi poti?«* izvajanja programov oz. porabe sredstev. V osnovi gre torej za programsko spremljanje, kjer je poudarek na fizičnem spremljanju indikatorjev učinka in rezultata. Programsko spremljanje, ki je temelji na letnih pregledih in širših družbeno-ekonomskih okoliščin, je privedlo do reprogramiranja, ki se je odražalo v finančni realokaciji sredstev med posameznimi vsebinami operativnih programov.

OSUN-i za operativne programe določajo informacijski sistem OU (ISARR) kot centralni informacijski sistem OU za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov. Poleg tega obstajata še dva ključna informacijska sistema v procesu izvajanja kohezijske politike, in sicer MFERAC (računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna) in ISPA (informacijski sistema organa za potrjevanje). Učinkovito spremljanje javnih politik ne zahteva le zbiranja podatkov, ampak tudi ustrezno uporabo teh podatkov. Čeprav analiziram nadzor kasneje, velja posebej poudariti, da je revizijsko poročilo iz julija 2009 vsebovalo ugotovitev o nezanesljivosti informacijskega sistema organa upravljanja z vidika finančnega upravljanja, spremljanja, nadzora in vrednotenja. Hkrati je bila izpostavljena neusklajenost podatkov v različnih informacijskih sistemih (Urad za nadzor proračuna 2009). Ker je organ upravljanja odgovoren za »zagotavljanje sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov za vsako operacijo v operativnem programu v računalniški obliki ter zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje« (Uredba 1083/2006/ES, 60. člen), je te naloge z zamikom delegiral na nižje nivoje (povzeto po Intervju 3)²⁴⁴. V izhodišču je ključna interna uporabnost informacijskega sistema, kar učinkuje na komuniciranje z javnostjo in transparentnost izvajanja politike²⁴⁵.

²⁴⁴ Kljub sprotneemu razvoju ISARR je ta sedaj razvit do te mere, da omogoča (približno od začetka leta 2011) ločen vnos podatkov v sistem, npr. s strani upravičencev (prirejeno po Intervju 3).

²⁴⁵ Informiranje in obveščanje je pomembno področje kohezijske politike, dejavnik ki ga ne obravnavam. Ker je uspešnost kohezijske politike odvisna od dobrih projektov, je potrebno tudi ustrezno informiranje in komuniciranje z javnostjo.

Navodila organa upravljanja za spremljanje izvajanja operativnih programov z informacijskim sistemom so bila oblikovana januarja 2008, sredi leta 2009 je bila sprejeta njihova tretja verzija. Organ upravljanja do 30.6.2011 še ni pripravil navodil za zaključevanje izvajanja programov (čeprav se bodo ti še izvajali do konca leta 2015), kar je pomanjkljivost z vidika informacijskega spremljanja na ravni projektov. Sicer so v pripravi navodila in rešitve, ki bodo omogočile delno zaključevanje v informacijskem sistemu²⁴⁶. Glavna značilnost informacijskega sistema v NFP je po moji oceni njegov razvoj in konstantna nadgradnja. Modifikacija načrta razvoja je omogočila razvoj dodatnih modulov za analizo in obdelavo podatkov, na voljo je tudi center za pomoč uporabnikom. V času, ko sistem ni bil v celoti operativen, so se vnosi podatkov izvajajo centralno. Pomanjkljivo delovanje informacijskega sistema in njegove pogoste modifikacije se odražajo v pomanjkljivem funkcioniranju obstoječega sistema, ki posledično otežuje izpolnjevanje nalog organov²⁴⁷.

Po spremljanju vrednotenje: Za vrednotenje operativnih programov kohezijske politike EU so predvidena tri osrednja vrednotenja: predhodno (ex-ante), vmesno (ang. on going) in naknadno (ex-post). Z vidika celotne javnopolitične uspešnosti je ključno naknadno vrednotenje politike, ko se programi zaključijo in je vrednotenje rezultatov najbolj relevantno. Ne glede na to, je z vidika učinkovitosti (in uspešnosti) pomembno vmesno vrednotenje izvajanja programov, ki je posledica tekočega procesnega spremljanja in ima za posledico spreminjanje vsebine (reprogramiranje) in instrumentov (pravil in izvedbenih aktov) kohezijske politike RS. Namen spremljanja in vmesnih vrednotenj je izboljšati upravljanje programov. Pri temeljitem spremljanju gre torej za lastnosti procesnega vrednotenja, saj se učinkovitost izvajanja programov presoja na podlagi izvedbenih blokad in drugih problematičnih okoliščin.

Tabela 3.22: Vrednotenja operativnih programov (stanje na 30.6.2011)

Operativni program	Število vrednotenj	Glavna vrednotenja
OP RR	8	predhodno
OP ROPI	7	predhodno, vmesno
OP RČV	5	predhodno
Skupaj	20	4

Vir: EU-skladi 2.

²⁴⁶ Slednja informacija se nanaša na Intervju 3.

²⁴⁷ Kljub omenjenim splošnim značilnostim velja ocena, da je informacijska podpora zadovoljiva, čeprav bi se dalo izboljšati sistem napovedovanja, saj je teh napovedi preveč (npr. preko MF, posredniških teles itd.), ki so redkokdaj usklajene (povzeto po Intervju 2).

Na ravni programiranja so bila v letu 2007 izvedena prehodna vrednotenja ter pripravljeno okoljsko poročilo za vse operativne programe. Število vrednotenj zajema različna vrednotenja in tudi določene študije, čeprav je podobnih študij še več. Posebej velja izpostaviti izvedeno vmesno vrednotenje o relevantnosti strategije za OP ROPI, ki se je osredotočila na izvedljivost projektov in ustreznost strategije²⁴⁸. V drugi polovici 2011 in naslednjih letih so predvidena predvsem vrednotenja različnih vsebinskih področij preostalih dveh programov.

V skladu z izvedbeno uredbo EU (Uredba 1828/2006/ES) DČ pripravlja letna poročila in končno poročilo o uporabi skladov. Izvajanje nadzornih odborov, ki potekajo na rednih in dopisnih sejah²⁴⁹, se izvaja po načelu partnerstva²⁵⁰. EK sodeluje na nadzornih odborih, vendar nima glasovalne pravice. Po potrditvi letnih poročil za posamezni program sledi potrditev poročil na EK v skladu z 68. členom Uredbe 1083/2006/ES²⁵¹. Glede na že opredeljeno spremljanje programov in izvajanje projektov posebej ne analiziram letnega pregleda programov. Ker se na vsebinsko vrednotenje posebej ne osredotočam, obravnavam v naslednji točki dejavnik »finančno upravljanje«, ki je povezano s finančnim spremljanjem izvajanja programov. Na koncu povzemam, da podrobno spremljanje in vrednotenje finančne realizacije in vseh vrst kazalnikov temelji na projektni ravni, ki se združi na programsko raven, zato je ključno ustrezno spremljanje operativnega dogajanja politike v informacijskem sistemu. Na splošno velja, da je fizični napredek pri izvajanju hitrejši kot finančni. Na podlagi letnih pregledov programov in reprogramiranja ocenjujem, da gre fizični (izvedbeni) input v smeri učinkovite porabe razpoložljivih sredstev, s pogojem, da se projekti kljub izvedbenim težavam pravočasno in ustrezno realizirajo²⁵².

²⁴⁸ Vrednotenje izvedljivosti projektov, ki so predvideni v operativnem programu je pokazalo, da je večina projektov izvedljiva, a z določenimi izvedbenimi tveganji (javna naročila, gradbena dovoljenja, časovna dimenzija itd.) (EU-skladi 5).

²⁴⁹ Do 30.6.2011 so bila izvedena zasedanja 11 nadzornih odborov (od tega 5 rednih in 6 dopisnih) za vse operativne programe. Ob tem navajam, da za OP RR in OP ROPI zaseda skupni nadzorni odbor, medtem ko se za vsak operativnih program sprejme ločeno letno poročilo (ti podatki so rezultat pregleda računalniške baze podatkov UKP).

²⁵⁰ Nadzorni odbor OP RČV sestavlja 34 članov (29 organov oz. združenj) (Sklep Vlade RS št. 01410-19/2009/15), nadzorni odbor OPRR&OPROPI 34 članov (iz 26 organov oz. združenj) (Sklep Vlade RS št. 01410-20/2009/15).

²⁵¹ »Komisija in organ upravljanja vsako leto ob predložitvi letnega poročila o izvajanju iz člena 67 preverita napredek pri izvajanju operativnega programa, glavne rezultate, dosežene v prejšnjem letu, finančno izvajanje in druge dejavnike, z namenom izboljšanja izvajanja« (Uredba 1083/2006/ES, 68. člen).

²⁵² Podrobnejši pregled celostnega napredka operativnih programov je razviden v letnih poročilih (EU-skladi-3).

5-Finančno upravljanje in nadzor

Dejavnik finančnega upravljanja in nadzora sestavljajo v ožjem smislu določitev pristojnega organa (organa za potrjevanje), zagotovitev računovodskega sistema in finančnih postopkov ter obvladovanje finančnih nepravilnosti, kar je mogoče le s strokovno usposobljenim kadrom (Boeckhout 2002). Kljub navedenemu v tem delu na kratko opredeljujem še širši vidik finančnega upravljanja in nadzora, to je revizijski nadzor in druga preverjanja, čeprav se le-ta nanašajo na celoten sistem in izvajanje projektov. Finančno upravljanje predstavlja piko na »i« izvajanja projektov, saj je v skladu z izvedbenimi predpisi potrebno zagotoviti upravljanje programov v skladu z dobrim finančnim poslovanjem.

Osnovna pravila in logika finančnega upravljanja RS: Za upravljanje s sredstvi EU v RS je pristojno Ministrstvo za finance (Sektor za upravljanje s sredstvi EU-Organ za potrjevanje)²⁵³. Glavne naloge organa zajemajo certificiranje izdatkov do EK, prejemanje plačil EK, izvrševanje povračil prispevka Skupnosti v proračun RS in izvrševanje vračil EK v primeru neupravičene porabe sredstev (Ministrstvo za finance). Če je za spremljanje značilno vprašanje *»Ali smo na pravi poti?«*, potem je za finančno upravljanje osrednje vprašanje *»Ali je denar porabljen po planu in pravilno?«*, čeprav kot že rečeno ne gre povsem ločevati posamezne faze javnih politik oz. različnih dejavnikov izvajanja obravnavane politike. Pri vprašanju porabe sredstev se najprej vprašam, ali je denar porabljen po predvidenem planu, torej glede na izvedbeni input (instrumenti, projekti) in glede na pričakovane outpute in rezultate. Prav tako je pomembno vprašanje, ali je denar porabljen pravilno oz. upravičeno, zato se poraba denarja odvija skozi proces potrjevanja nastalih izdatkov, dodatno se izvajajo še aktivnosti kontrol, preverjanj in revizij.

V programskem obdobju 2007-2013 velja pravilo en program en sklad, torej OP RR (ESRR), OP RČV (ESS) in OP ROPI (KS+ESRR). V primeru OP ROPI gre za izjemo, saj se manjši obseg sredstev prometne infrastrukture sofinancira iz ESRR. Razpoložljiva sredstva oz. proračunske obveznosti so vezane na posamezni operativni program in na posamezno leto, prva obveznost je bila sprejeta pred sprejetjem operativnih programov, vse nadaljnje obveznosti pa se sprejemajo do 30. aprila posameznega leta. Pri sprejemu proračunskih obveznosti je potrebno upoštevati rok zapadlosti sprejetih obveznosti, saj je potrebno

²⁵³ Za upravljanje s sredstvi cilja 1 je odgovoren Nacionalni sklad – Oddelek za kohezijsko politiko EU.

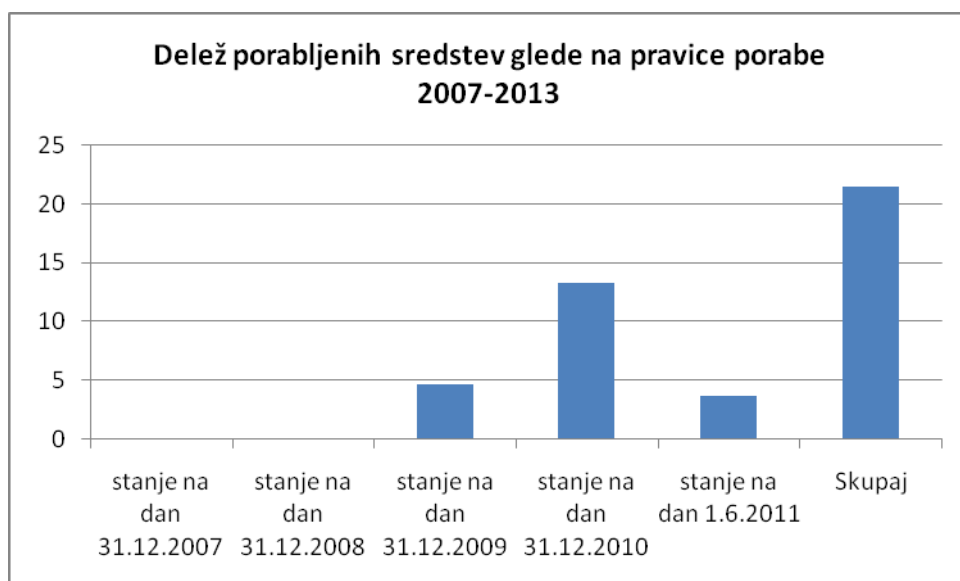
obveznost iz določenega leta porabiti do konca drugega oz. tretjega leta (t.i. pravilo $n+3/2$). EK izvršuje plačila v obliki predplačil, vmesnih plačil in končnih plačil. Stopnja sofinanciranja za RS znaša 85 %, upravičeni so tisti izdatki, ki so nastali med 1.1.2007 in 31.12.2015, brez upoštevanja izjem na EU ravni se pravila za upravičenost določijo na nacionalni ravni (povzeto po Evropske skupnosti 2007 in Uredbi 1083/2006/ES, VII Finančno upravljanje). Glavne izzive pri finančnem upravljanju predstavljajo zamude pri vzpostavljanju sistema upravljanja in nadzora, sistema spremljanja, nerealno načrtovanje sredstev, problemi sofinanciranja, težave s postopki plačil, kontrole, nesorazmernosti stroškov in koristi itd. (dopolnjeno po Vironen in Kah 2008, 14). Z vidika upravičencev je ključno, da prejmejo izplačila iz proračuna RS za izvedene projekte, v celoti gledano pa je za učinkovito izvajanje kohezijske politike RS bistveno, da so izplačana sredstva iz proračuna RS v čim večjem obsegu povrnjena iz proračuna EU.

Proces plačil: Proces plačil je kompleksen, ki se v širšem smislu začne s programiranjem in načrtovanjem ter potrjevanjem instrumentov oz. projektov, kar izhaja iz razpoložljivih pravic porabe, ki se porazdelijo po posameznih letih²⁵⁴. Osnovni cilj izvajanja operativnih programov kohezijske politike RS je, da se razpoložljiva sredstva treh skladov EU v višini 4,1 milijarde evrov porabijo oz. povrnejo v proračun RS, saj poteka z izjemo določenega obsega predplačil poraba sredstev EU po principu zalaganja proračunskih sredstev, kot že navedeno je potrebno k razpoložljivim sredstvom EU oz. prevzetim obveznostim obvezno zagotoviti še slovensko udeležbo²⁵⁵. Finančno realizacijo je možno spremljati na različne načine in iz različnih zornih kotov. V nadaljevanju sledi prikaz porabljenih prevzetih obveznosti, ki predstavlja izkaz finančne realizacije operativnih programov.

²⁵⁴ Izvajanje projektov in finančno upravljanje sta praktično vzporedna procesa, zato shematsko prikazujem odvisnost fizičnega in finančnega izvajanja projektov v Prilogi G Finančni tok pri izvajanju projektov.

²⁵⁵ Čeprav operativni programi vsebujejo znesek EU razpoložljivih sredstev, gre dejansko le za 85 %, saj je potrebno na programski ravni zagotoviti 15 % sredstev nacionalne udeležbe. Navedeni odstotek predstavlja zgornjo mejo stopnje sofinanciranja, ki velja za RS in še nekaj drugih DČ (glej prilogo III Uredbe 1083/2006/ES).

Slika 3.2: Poraba sredstev v okviru operativnih programov 2007-2013



Vir: prirejeno po Nadzornem odboru OP RR&OP ROPI in OP RČV²⁵⁶.

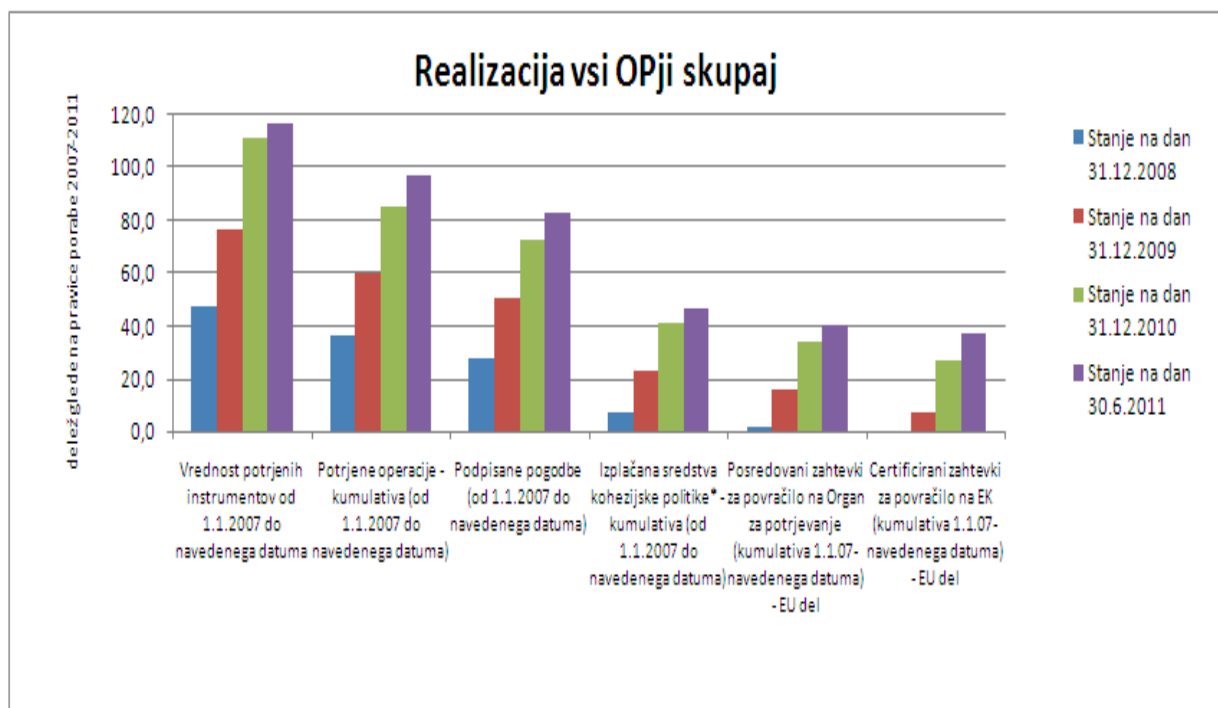
Zgornji graf prikazuje, da je RS v štirih letih in pol²⁵⁷, torej v več kot polovici programskega obdobja, porabila (le) dobro petino vseh razpoložljivih sredstev. Zaskrbljujoč podatek, v kolikor ne upoštevam zapletenosti, spremenljivosti in dinamičnosti finančnega upravljanja. Glede na letne sprejete obveznosti 2007-2010 po spremembi operativnih programov znaša odstotek certificiranih zahtevkov za vse operativne programe približno 40 %. Programsko obdobje 2007-2013 se nanaša na sprejem obveznosti, zaradi pravila zapadlosti obveznosti ($n+3/2$) pa bo RS lahko certificirale izdatke še v letih 2014 in 2015. V prvih dveh letih je bila poraba sredstev praktično ničelna, saj so bile v zagonu potrebne predhodne aktivnosti (vzpostavitev sistema, potrditev operativnih programov, priprava in potrjevanje instrumentov, izvajanje projektov, izplačila sredstev iz proračuna RS). RS bo certificirala sredstva v sedmih letih (od 2009-2015), kar v matematičnem smislu pomeni, da je RS že porabila dobro tretjino časa potrjevanja zahtevkov (2009, 2010 in prva polovica 2011). Navedeno pomeni, da bo morala RS delež certificiranih izdatkov v tekočem in naslednjih letih precej dvigniti (še posebej za OP RČV in OP ROPI).²⁵⁸

²⁵⁶ 5. redna seja 27.5.2011 za OP RČV in 10.6.2011 za OP ROPI in OP RR (Podrobneje v Prilogi H Finančna realizacija OP RR, Prilogi I Finančna realizacija OP ROPI in Prilogi J Finančna realizacija OP RČV).

²⁵⁷ Podatki za leto 2011 so delni, glede na ustaljeno prakso pa je pričakovati večjo intenziteto potrjevanja zahtevkov za povračila v drugi polovici koledarskega leta. V okviru OP RČV je bilo npr. za mesec junij predvidenih certificiranih zahtevkov za 40 milijonov evrov.

²⁵⁸ Podrobneje v Prilogi H Finančna realizacija OP RR, Prilogi I Finančna realizacija OP ROPI in Prilogi J Finančna realizacija OP RČV.

Slika 3.3: Finančna realizacija operativnih programov



Vir: UKP 2011a.

Zgornji slikovni graf za razliko od prejšnjega (slika 3.2) prikazuje širši kontekst absorpcije. Navedeno omogoča razumevanje širše izvedbene logike, ki se odraža v določenem obsegu sredstev. Slika realizacije je v tem primeru bolj pozitivna, saj se nanaša le na prevzete obveznosti 2007-2011. Na splošno ugotavljam, da RS ne porablja sredstev po predvidenem planu, ki se nanaša na letne prevzete obveznosti, sicer lahko po drugi strani po pravilu $n+3/2$ te obveznosti izpolni v kasnejših letih. Pri porabi sredstev gre torej za določen zamik med posameznimi elementi porabe²⁵⁹. Ne glede na to ni smiselno obravnavati izvajanje politike preveč statično. RS je npr. z izvedbenimi instrumenti potrdila projekte v praktično celotnem obsegu razpoložljivih sredstev 2007-2011, dejanski obseg angažiranih sredstev znaša dobrih 80 % za to obdobje²⁶⁰. Če izvzamem odstopa od pogodb in vračil sredstev, je zagotovljen visok izvedbeni input za porabo sredstev, na voljo pa so dodatni instrumenti. Dinamičnost izvajanja kohezijske politike RS z namenom izboljšanja finančne absorpcijske sposobnosti se je izkazala z že omenjenim povečanjem absorpcijske sposobnosti na ravni programov in

²⁵⁹ Na splošno velja, da je bil razkorak med izplačili iz proračuna RS in povračili iz proračuna EU na začetku leta 2010 še precejšen, nato pa se je v 2010 in po delnih podatkih za 2011 ta razkorak zmanjšal. Navedeno pomeni, da se z zmanjševanjem časa finančnega toka od izplačil do povračil pospešujejo prilivi v proračun RS (podrobneje v prilogi K Pregled porabe sredstev po operativnih programih).

²⁶⁰ Pogodbe o sofinanciranju predstavljajo podlago za izplačila sredstev upravičencem, pogodbeni znesek je sicer v praksi lahko tudi precej nižji od dodeljenih sredstev, npr. zaradi nižjih dejanskih vrednosti projektov.

izvedbenih instrumentov. Precej težav v času finančne in gospodarske krize predstavljajo preostale oblike absorpcije (finančna, projektna in administrativna). Če na kratko primerjam operativne programe je razvidno, da je najpočasnejše izvajanje OP ROPI, kjer gre tudi za največje in najzahtevnejše infrastrukturne projekte. S tem potrjujem predpostavko, da predstavlja manjše število večjih projektov večje tveganje za neporabo sredstev. Želja po čim prejšnji porabi sredstev in izpolnjevanja pravila $n+3(2)$ se odraža po visoki intenzivnosti generiranja projektov (OP RR in OP RČV), kar je lažje doseči skozi javne razpise in programe, kot pa na primer dolgotrajnejše priprave in potrjevanja zahtevnejših projektov, predvsem velikih projektov, ki jih potrdi EK²⁶¹. Počasnejše in slabše izvajanje posameznih področij programov je lahko odraz preveč optimističnega programiranja, medtem ko po drugi strani preveč optimistično angažiranje sredstev preko razpisov v povezavi s težavami projektov povzročajo večje administrativne obremenitve in zamike pri izplačilih iz proračuna RS in povračili iz proračuna EU (Podrobneje v Prilogi H, I in J).

Administrativna sposobnost se z vidika finančnega upravljanja nanaša predvsem na procesiranje zahtevkov o izdatkih. Potem ko se procesirajo zahtevki za izplačila (plačilo upravičencu), je potrebno procesirati zahtevke za povračila in plačila (plačilo v proračun RS). Dva glavna vzroka za manjšo administrativno absorpcijsko sposobnost glede zahtevkov za povračila sta časovna zamudnost (od plačila iz proračuna do certificiranja) in nepopolnost ter slabša kvaliteta zahtevkov, kar se odraža v dopolnitvah in zavrnitvah²⁶². Poleg finančne absorpcijske sposobnosti na strani prejemnikov sredstev, je ključnega pomena sposobnost RS, da v skladu s pravili politike zagotovi javno sofinanciranje iz proračuna. Ker poleg nacionalne udeležbe proračun RS zalaga tudi EU udeležbo (z izjemo predplačil EK), se zastavlja vprašanje krčenja sredstev kohezijske politike RS zaradi varčevalnih ukrepov RS in rebalansov proračuna za 2011, 2012 in 2013. V letu 2011 se s predlagano spremembo proračuna (plus projekcijo za 2012 in 2013) zmanjšuje obseg kohezijskih sredstev za približno 500 milijonov evrov in se jih prenaša v leti 2014 in 2015 (Intervju 2). Zmanjševanje obsega sredstev v 2011, 2012 in 2013 pomeni zamike pri izvajanju oz. sofinanciranju projektov, kar še dodatno povečuje tveganje za nižjo porabo sredstev, ki so vezana na pravilo $n+3/2$ ²⁶³. RS je do 1.6.2011 porabila skoraj 0,9 milijarde razpoložljivih sredstev (slika 3.2),

²⁶¹ Čeprav se lahko projekti začnejo izvajati in deloma financirati že pred potrditvijo.

²⁶² Primer v prilogi L Trajanje od plačila do povračila – OP RR.

²⁶³ Kar se tiče rebalansa 2011 (celotno zmanjšanje proračuna za 356 milijonov), ki se nanaša tudi na porabo iz naslova kohezijske politike je bilo izhodišče MF primerjava načrtovane porabe (po ministrstvih in po posameznih politikah) in dejanske porabe, ki je v povprečju 65 % realizirana, kar po nepotrebnem bremeni

medtem ko mora RS do konca leta 2013 povrniti v proračun približno 2,6 milijarde evrov, kar pomeni, da je potrebno pospešiti dinamiko izvajanja in sofinanciranja projektov, ne glede na proti krizne ukrepe, saj so EU sredstva glede na prejete obveznosti zanesljiv vir proračuna RS.

Revizijski nadzor in preverjanja

V nadaljevanju sledi kratka opredelitev diskurza revidiranja in kontroliranja, saj prispeva k širšemu pojasnjevanju procesa izvajanja kohezijske politike RS. V širšem smislu se nadzor nad porabo sredstev izvaja s strani različnih institucij²⁶⁴, vendar se v tem delu osredotočim na revizijski organ in kontrole organa upravljanja.

Revizijski postopki in nepravilnosti: Kot izhaja iz izvedbene strukture kohezijske politike RS (shema 3.8) izvaja naloge na področju revidiranja skladov kohezijske politike Urad za nadzor proračuna – Sektor za revidiranje evropskih strukturnih skladov. Osrednje naloge revizijskega organa zajemajo revizije sistema, revizije projektov in letna poročila o nadzoru z mnenji. Pri vzpostavitvi sistemov upravljanja in nadzora kohezijske politike RS (ki ga sestavljajo trije osrednji organi in posredniška telesa) je v prvi vrsti pomembna ocena skladnosti, da je vzpostavljeni sistem skladen z določili Uredbe 1083/2006/ES²⁶⁵. Osnovni cilj revizij je zagotoviti pravilnost izdatkov, ki se predložijo EK, in zakonitost ter pravilnost poslovnih dogodkov (Urad za nadzor proračuna).

Tabela 3.23: Ocena skladnosti za posamezni operativni program

Operativni program	Izvedba revizije	Potrditev EK	Mnenje
OP ROPI	30.11.2007	17.3.2008	Pridržek glede informacijskih sistemov (ISARR,IS-PA) in revizijske strategije
OP RR	29.2.2008	28.5.2008	
OP RČV	25.4.2008	14.8.2008	

Vir: Urad za nadzor proračuna.

proračun. OU upa, da se to ne bo zgodilo, saj namerava največ sredstev porabiti v letih 2012 in 2013, predvsem zaradi pravila $n+3(2)$, saj je po poletnih simulacijah s tega vidika ogroženo leto 2013, ko bo potrebno porabiti največ sredstev. Zato OU intenzivno išče ukrepe za odpravljanje izvedbenih težav in pospešitev izvajanja projektov ter posledično porabe sredstev. Podani so bili tudi uradni predlogi MF v kolikor bi se sredstva zmanjšala, da bi se v tem primeru v proračunu zagotovila večja fleksibilnost in avtomatiziranost za izvajanje kohezijske politike, vključno s sredstvi, ki jih mora prispevati RS (povzeto po Intervju 2).

²⁶⁴ Organ upravljanja, revizijski organ, organ za potrjevanje (osrednji nacionalni organi kohezijske politike RS), EK, Evropsko računsko sodišče in Računsko sodišče RS ter drugi pooblašeni organi.

²⁶⁵ Rok za oceno skladnosti je najkasneje 12 mesecev po potrditvi posameznega operativnega programa oz. pred vložitvijo prvega zahtevka za plačilo na EK (Uredba 1083/2006/ES, 62. člen).

Do maja 2011 je bila izvedena revizija organa upravljanja (julij 2009) in organa za potrjevanje (november 2010) ter osem revizij posredniških teles za operativne programe²⁶⁶. Na podlagi izdanih letnih mnenj revizijskega organa glede nadzora in revizij o učinkovitosti delovanja sistemov upravljanja in nadzora ugotavljam, da je vzpostavljeni sistem upravljanja in nadzora za operativne programe deloval v smeri učinkovitosti (Urad za nadzor proračuna).

Upravljalna preverjanja: V nadaljevanju sledi kratka opredelitev delovanja kontrol organa upravljanja, ki so v pristojnosti neodvisne enote znotraj organa upravljanja (delitev funkcij). OU mora v skladu z izvedbeno uredbo EU (Uredba 1828/2006/ES, 13. člen) zagotoviti ustrezno preverjanje projektov. Upravljalna preverjanja so definirana kot »postopki preverjanj, vzpostavljeni za izvrševanje državnega proračuna, ki hkrati izpolnjujejo zahteve evropskih uredb in nacionalne uredbe« (SVLR 2010a, poglavje 2). Organ upravljanja je na podlagi priporočil in zahtev revizijske organa, RS RS in EK pripravil navodila za izvajanje upravljalnih preverjanj. Osrednji namen izvajanja upravljalnih preverjanj je ugotavljanje ustreznosti izvajanja procesa kohezijske politike RS in njegove skladnosti z veljavnimi pravili ter odkrivanje in preprečevanje goljufij. Preverjanja predstavljajo t.i. notranji nadzor proračuna, ki se nadgradijo s specifičnimi zahtevami kohezijske politike EU (SVLR 2010a). Za predpise na področju upravljalnih preverjanj je odgovoren Sektor za kontrolo pri organu upravljanja.

Upravljalna preverjanja potekajo pred potrditvijo instrumenta ali po potrditvi instrumenta oz. po podpisu pogodbe o sofinanciranju. Preverjanja pred potrditvijo posameznega instrumenta, ki jih izvajajo pripravljavci oz. načrtovalci instrumentov (posredniška telesa oz. njihove notranje organizacije enote)²⁶⁷ in potrjevalci instrumentov (organ upravljanja), so namenjena zagotavljanju skladnosti instrumenta s pravili EU in nacionalnimi pravili, kar poimenujem normativna skladnost. Namen preverjanja po potrditvi instrumenta, ki se deli na a) administrativne kontrole²⁶⁸ in b) kontrole na kraju samem²⁶⁹, pa je preveriti ali se je

²⁶⁶ V okviru revizij sistema OP RR in OP ROPI je bila sprejeta pomembna ugotovitev za posredniško telo SVLR, ki je imel v skladu z 98. členom Uredbe 1083/2006/ES za posledico ukrep 5 % pavšalne finančne korekcije prvih štirih instrumentov regionalnih razvojnih programov. Finančno korekcijo je pokrtil proračun RS (Urad za nadzor proračuna).

²⁶⁷ V primerih, ko gre za neposredno potrditev projekta ali programa, izdajo posredniška telesa predhodna soglasja na instrumente, ki jih pripravijo prejemniki sredstev.

²⁶⁸ Gre za preverjanje vsakega zahtevka pred izplačilom upravičencem.

²⁶⁹ Gre za kontrole projektov na terenu.

instrument izvedel pravilno, kar poimenujem »operativna skladnost« (prav tam)²⁷⁰. Izvajanje upravljalnih preverjanj lahko organ upravljanja prenese na posredniška telesa. Pri tem je ključnega pomena, da se ohrani delitev funkcij, ki zadevajo aktivnosti znotraj celotne izvedbene strukture oz. znotraj posredniških teles. Po zbranih informacijah se nepravilnosti oz. ugotovitve kontrol pri izvajanju projektov s strani upravičencev nanašajo predvsem na postopke javnih naročil, izvedbo gradbenih del, dvojno financiranje, neupoštevanje pravil informiranja in obveščanja itd. Ob tem velja opozoriti tudi na neodzivnost posredniških teles, različno tolmačenje sprejetih navodil, težave z informacijskih sistemom in neažurno poročanje posredniških teles²⁷¹.

6-Stroški implementacije

Potem, ko so opredeljeni vsi dejavniki izvajanja politike, se zastavi ključno vprašanje učinkovitosti izvajanja v najširšem smislu, tj. kakšno je razmerje med stroški in koristmi kohezijske politike RS? Obravnava projektov (od ideje do potrditve ter izvedbe) predstavlja zahtevno delo, ki zahteva porabo časa (ang. time consuming), le-to pa zahteva finančne in druge vire (Boeckhout et al. 2002, 16). V širšem smislu lahko razdelim dva vidika stroškov (ÖIR 2003, 116): a) absolutni stroški izvajanja (vključno s tehnično pomočjo, število zaposlenih, stroški zaposlenih), b) programska absorpcija – stroškovna uspešnost v odstotkih.

Ob naveden je potrebno poudariti, da je poleg programsko-sistemskega stroška pomemben tudi vidik prejemnikov sredstev, torej kakšen je strošek prejetih sredstev za prejemnike²⁷², kar je še posebej relevantno za sofinanciranje manjših in manj zahtevnih projektov. V nadaljevanju sledi prikaz izvajanja politike z vidika upravljalnih stroškov.

²⁷⁰ Podrobneje glej Prilogo M Upravljalna preverjanja od priprave instrumentov do povračil sredstev iz proračuna EU.

²⁷¹ Navedene informacije sem pridobil na širšem kolegiju OP RR (Brdo pri Kranju, 10. februar 2011).

²⁷² Strošek prijave, poročanja itd.

Shema 3.14: Administrativni stroški izvajanja programov



Vir: Prirejeno po SWEKO (2010).

Glede na namen dela želim predvsem pojasniti stroškovni kontekst kohezijske politike RS. Sredi izvedbene faze namreč tudi ni možno vrednotiti celotne stroškovne učinkovitosti in uspešnosti programov, ki zajamejo obdobje od pripravljajanja do zaključka programov. Izvedbena struktura predstavlja okvir za analizo administrativnih obremenitev in stroškov, ki jih sestavljajo naslednji elementi: a) nacionalna koordinacija, b) priprava programov, c) upravljanje programov, d) certificiranje programov in e) nadzor programov (SWEKO 2010, 6-7). Delovna obremenitev in stroški so najvišji pri upravljanju programov, kjer je izvedbena struktura najbolj kompleksna²⁷³. Kompleksnost programskega upravljanja je tudi razlog višjega števila vključenih organov in prenosa nalog med upravljavskim in izvedbenim nivojem²⁷⁴. Za izvajanje kohezijske politike EU velja skupna ugotovitev, da so administrativni stroški na ravni EU razumni, a se kljub temu izpostavljajo kritični elementi deljenega upravljanja, ki se nanašajo na časovno dimenzijo, nacionalne uredbe, tolmačenje nepravilnosti, finančno upravljanje in nadzorni sistem, saj se ti elementi pogosto izkazujejo kot pretirani (ang. national gold-plating) (prav tam). Ugotovljeno je bilo, da obstajajo določene značilnosti izvedbenih sistemov kohezijske politike EU tudi z vidika administrativnih stroškov²⁷⁵. Za centralizirane sisteme, kot je tudi sistem v RS, se v primerjavi z drugimi predpostavljajo nižji administrativni stroški, manjše število vključenih organov in bolj standardizirani postopki (prav tam, 49). Poleg tega je sistem kohezijske politike RS integriran v (obstoječi) nacionalni sistem, vendar prevladuje komponenta porabe EU sredstev,

²⁷³ Podrobneje v Prilogi N Delež delovne obremenitve in stroškov po funkcijah.

²⁷⁴ Na ravni EU zapade 40 % delež dela in stroškov na posredniška telesa (SWEKO 2010, 32). V RS je na primer odstotek zaposlenih na posredniških telesih približno 75 % (SVLR 2010d).

²⁷⁵ Centralizirani (npr. RS, Estonija, Madžarska itd), regionalni (npr. Nemčija, Italija itd.) in mešani (npr. Francija, Španija, Irska itd.)

zato je stroškovni pritisk večji, kot če bi prevladovala komponenta dodeljevanja sredstev nacionalnih politik (glej točko 3.1.2.2)²⁷⁶.

V študiji (SWECO 2010) so bili za RS upoštevani podatki za OP RR in OP ROPI, tako da so bili izračunani celotni administrativni stroški za navedena operativna programa v vrednosti dobrih 85 milijonov evrov, kar predstavlja 2,5 % glede na ta dva programa oz. dobra 2 % glede na razpoložljiva sredstva vseh treh operativnih programov. Če primerjam programske in projektne specifikacije²⁷⁷ vseh treh programov ugotavljam, da sta z vidika števila in vrste projektov oz. prejemnikov sredstev OP RČV in OP RR stroškovno bolj obremenjena, čeprav predstavljajo po drugi strani veliki infrastrukturni projekti, ki so sami po sebi načeloma administrativno cenejši (predvsem OP ROPI), dodatne administrativne zahteve.

Tabela 3.24: Primerjava stroškovnega ozadja operativnih programov

Operativni program	Število zaposlenih OU (TP)	Obseg razpoložljivih sredstev na zaposlenega	Število projektov	Povprečna vrednost projekta
OP RR	9	0,2 mrd €	1820	1,6 mio €
OP ROPI	9	0,18 mrd €	112	13,8 mio €
OP RČV	9	0,08 mrd €	2065	0,4 mio €

VIR: Prirejeno po tabelah 3.10 in 3.15 ter ISARR.

Z analizo celotnega sistema in procesa izvajanja kohezijske politike RS sem podal celotno sliko predmeta naloge in hkrati oblikoval okvir za podrobnejše analize. Pri opredeljevanju značilnosti dejavnikov ne gre za podrobno analiziranje vsakega posameznega, saj sem pojasnil celoten sistem skozi analizo posamičnih dejavnikov. S splošnima dejavnikoma (»omrežja« in »kontekst«) sem pojasnil okvir za razlago izbranih kritičnih dejavnikov vzpostavljenega modela izvajanja²⁷⁸. Kot »podsistemsko« dopolnitev obravnavam v nadaljevanju izvajanje projektov, kje se prekrivajo značilnosti sistemske in operativne ravni.

²⁷⁶ Dodatno v Prilogi O Tipologija dodelitev sredstev EU.

²⁷⁷ Obseg človeških virov, ki je potreben za izvajanje kohezijske politike RS, je odvisen od vrste projektov (Boeckhout et al. 2002, 16; SWECO 2010, 54). Z vidika človeških virov so najbolj enostavni infrastrukturni projekti, ukrepi na področju gospodarskega sektorja so zmerno zahtevni, medtem ko je upravljanje s področji človeških virov, razvoj podeželja in manjših projektov precej zahtevno (Boeckhout et al. 2002, 16)

²⁷⁸ Smiselno bi bilo izvesti temeljitejšo študijo posameznih dejavnikov, kljub ugotovljenim značilnostim procesa (še) ne gre sprejemati dokončnih ocen o učinkovitosti posameznih dejavnikov oz. celotnega procesa, saj so vsi dejavniki praktično dinamičnega oz. spremenljivega značaja.

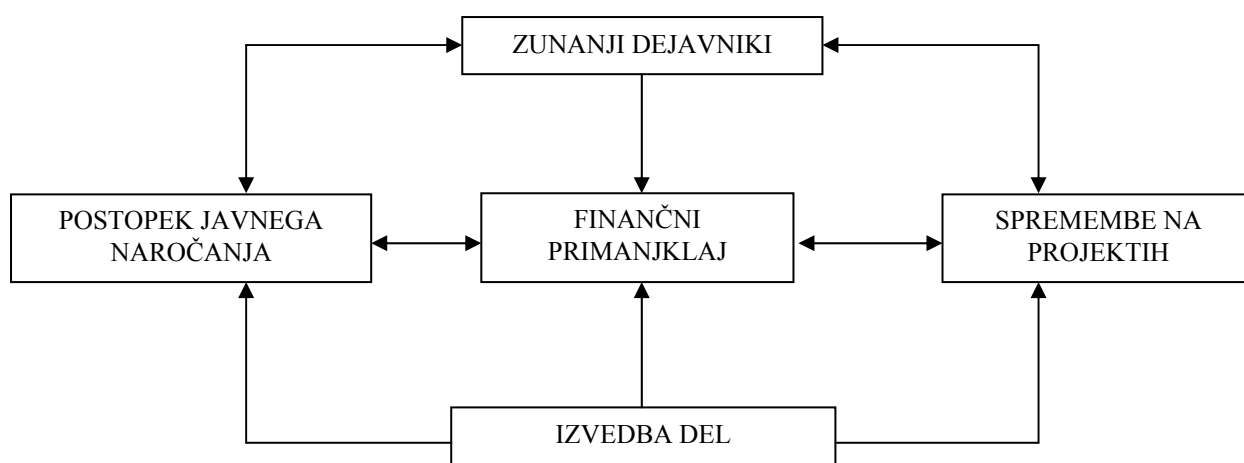
3.2 Izvajanje projektov kohezijske politike RS – kaj gre narobe?

Po analizi deskriptivnih in kritičnih dejavnikov izvajanja politike na sistemski oz. procesni ravni sedaj ločeno obravnavam projektno raven izvajanja politike. Ta segment ni rezultat temeljite obravnave, saj ga obravnavam kot dopolnitev za pojasnjevanje in razlaganje izbrane tematike. V okviru sistemske analize namenoma ni bil izpostavljen izvedbeni primanjkljaj kot osrednji element, saj vidim pomen proučevanja izvedbene faze javnih politik v širšem pojasnjevanju značilnosti in razumevanju problemov javne politike. Ne glede na to izpostavljam dejstvo, da izvajanje kohezijske politike RS kot vsake druge politike ne poteka brez težav, blokad in zamud, kar je tudi razvidno iz analize kritičnih dejavnikov. Izpostavljeni izvedbeni primanjkljaj se najbolj očitno odraža na projektno-izvedbeni ravni, kjer se inputi spremenijo v outpute.

3.2.1 Simulacijska analiza izvajanja projektov v praksi

S tem namenom sem izdelal alternativni model, ki omogoča strukturiranje problema izvajanja projektov, tako da se primerja primerljive projekte z vidika vzrokov in dejavnikov finančnega primanjkljaja. Alternativni model s celotno analizo je podrobneje predstavljen v Prilogi P (Policy načrt za kvalitativno primerjalno analizo izvajanja projektov kohezijske politike RS).

Shema 3.15: Model dejavnikov finančnega primanjkljaja pri izvajanju projektov RS²⁷⁹



²⁷⁹ Pri oblikovanju modela sem smiselno upošteval tudi rezultate spletne ankete z naslovom »Infrastrukturni projekti občin v okviru izvajanja kohezijske politike EU v RS za obdobje 2007-2013, ki sem jo opravil med 16.8.2011 in 15.9.2011 (odzivnost je bila slabih 19 %).

Na podlagi izdelanega modela sem opravil splošno simulacijo javnopolitične analize s kvalitativno primerjavo 14 projektov v okviru OP RR. Namen analize ni temeljita primerjava projektov (zato simulacija), temveč oblikovanje analitičnega okvirja za primerjalno proučevanje projektov. S hipotezo sem predpostavil, da sta prevladujoča dejavnika, ki omogočata finančni primanjkljaj, postopek javnega naročanja in izvedba del.

Rezultati primerjave: V osnovi gre za simulacijsko primerjavo na podlagi metodološkega in analitičnega okvira, ki bi ju bilo potrebno natančneje definirati²⁸⁰. S tem lahko potrdim zahtevnost in kompleksnost obravnavane politike v praksi, ki predstavlja velik metodološki in podatkovni zalogaj za analizo dogajanja na operativni ravni. Primanjkljaj financiranja se pojavi kot izid v štirih različnih kombinacijah. Pri vseh projektih, ki se kaže primanjkljaj financiranja, je značilen terminski zamik izvajanja, kar pomeni, da gre za soodvisnost spremenljivk. Terminski vzrok je ključni vzrok za finančni primanjkljaj, ni pa edini. Postopek javnega naročanja se ni izkazal kot splošno veljavni dejavnik v primerjavi projektov, kar ne zmanjšuje resnosti vzroka za finančni primanjkljaj. V bistvu so se spremembe na projektih, ki se odražajo v sklepanju aneksov k pogodbam o sofinanciranju izkazale kot zelo pogost dejavnik (3/4). Tako je praviloma poleg terminskih zamikov poglobiten razlog finančnega primanjkljaja sklepanje aneksov ali postopek javnega naročanja ali kombinacija obeh. Če primerjam posamezne kombinacije za izid 1, potem vidim da se pri prvi in šesti kombinaciji pojavljajo po trije pozitivni izidi, pri prvi pa celo vsi štirje (ovire javnega naročanja, aneksi, terminski zamiki, nepredvidene okoliščine), kar pomeni skoraj polovico projektov (44,4 %) projektov s primanjkljajem in slabo tretjino (28,6 %) vseh.

Na podlagi ugotovitve, da je terminski zamik potreben vzrok, a ne edini vzrok ter da se postopek javnega naročanja ni izkazal kot splošno potreben (velja za 6 od 9 projektov s primanjkljajem), lahko delno potrdim postavljeno hipotezo: *prevladujoči dejavnik finančnega primanjkljaja je terminski zamik izvajanja, kar pa ne velja povsem za postopke javnega naročanja*²⁸¹. Na podlagi opravljene analize trdim, da je izvajanje projektov specifično, kar povzroča izjemne izide. Dopuščam tudi možnost, da odsotnost vseh obravnavanih neodvisnih

²⁸⁰ Pri obravnavi podatkov je v primeru kombinacije št. 3 in 4 prišlo do nasprotujočih izidov, saj je ista vzročna konfiguracija dejavnikov povzročila različen izid. Navedeno obravnavam kot sprejemljivo zaradi simulacijske narave in prepletanja posameznih dejavnikov ter dejstva, da so spremenljivke operacionalizirane s prisotnostjo in odsotnostjo in ne glede na intenzivnost spremenljivk oz. lestvic povprečnih vrednosti spremenljivk pri projektih, kar bi sicer predstavljajo bolj verodostojne podatke.

²⁸¹ Menim, da je lahko slednje odraz ožjega izbora enot glede na nabor možnih projektov.

spremenljivk lahko povzroča odvisno spremenljivko, ob upoštevanju drugih dejavnikov. Končna poenostavitev prikazuje, da je za finančni primanjkljaj lahko najbolj usodno: a) hkrati problematičen postopek javnega naročanja (revizijski zahtevek, obnova postopka, kršitve zakonodaje), sprememba projekta (aneks k pogodbi) in terminski zamik izvajanja in b) hkrati odsotnost zamudnih postopkov javnega naročanja, prisotnost terminskega zamika del in odsotnost negativnih zunanjih dejavnikov. Dobljena vzročna konfiguracija sicer ne potrjuje postavljene hipoteze in ne določa absolutne kombinacije vzrokov za zamik financiranja, ki bi veljal za vse projekte. Vendar se je po pričakovanjih potrdilo, da je za realizacijo predvidenega financiranja projektov potrebna odsotnost terminskih zamikov del oz. izvajanja projektov, kar je pogosto povezano tudi z odsotnostjo dolgotrajnih postopkov izvajalcev del in sprememb na projektih.

Kot sem izpostavil v izhodišču, se je izkazalo, da je finančni primanjkljaj (ki ga pogojujejo različne spremenljivke) v praksi težko definiran pojem, kar velja tudi za izvedbo projektov nasploh. Na podlagi širokih teoretskih konceptov je izbor posameznih spremenljivk težaven, kar dodatno potrjuje še uporaba dokumentacije. Na podlagi primerjave se je izkazalo, da je bilo smiselno primerjati projekte s splošno podobnimi izhodišči, saj so za njih značilni različni izidi. Prav tako je iz rezultatov primerjave razvidno, da obstajajo razlike, ki se odražajo med posameznimi projekti z istim izidom. Z boljšo razpoložljivostjo in obdelavo podatkov in vključitvijo večjega števila projektov ter bolj premišljenemu določanju vrednosti spremenljivk, bi lahko prišel do bolj zanesljivih rezultatov, ki bi bili še bolj v skladu z zastavljeno hipotezo in sistemskimi izhodišči. Rezultat analize finančnega primanjkljaja projektov je pokazal potrebo po poglobljenem in bolj specifičnem raziskovanju omenjenega diskurza, ki nedvomno ni enostaven glede na številne in sistemsko precej težje obvladljive dejavnike.

Sinteza sistemske in operativne ravni

Časovna komponenta se je izkazala kot osnovni problem izvajanja kohezijske politike RS. S simulacijsko analizo na operativni ravni lahko potrdim ugotovljene značilnosti na sistemski ravni, predvsem tiste, ki se nanašajo na generiranje, izvajanje in financiranje projektov. Izkazalo se je, da je za celostno razumevanje posamezne javne politike potrebno poznavanje pogojev in problemov na izvedbeni ravni, kjer so okoliščine najmanj predvidljive. Po tem

lahko sklenem, da obstajajo medsebojna odvisnost obeh ravni za učinkovito izvajanje, saj systemske značilnosti vplivajo na izvajanje projektov (te so se do sedaj izkazale za spremenljive in prilagodljive izvedbenim težavam na operativni ravni) in obratno, kjer je učinkovitost izvajanja na administrativni in programski ravni v veliki meri odvisna ob blokad na operativni ravni, ki a) jih prinesejo upravičenci s sabo, b) so stvar horizontalne zakonodaje in procedur ter c) so predmet tretjih faktorjev (npr. izvajalci del).

4 ZAKLJUČEK

Pojasnjevanje procesa izvajanja kohezijske politike RS se odraža v celovitem pristopu, ki predstavlja poskus oz. enega od načinov proučevanja izvajanja. Pomembna značilnost dela je njegova časovna pogojenost. Čeprav so dejavniki izvajanja v RS prepleteni, sem jih razdelil, a jih je potrebno upoštevati z vidika celotnega sistema oz. procesa. Poleg navedenega je pomen dela naslednji: a) s kombinacijo faz, študijo systemske in operativne ravni ter umestitvijo letih v nadnacionalni kontekst, posredno prispevam k t.i. proučevanju vladavine (O'Toole 2000), b) pomen dela se ne nanaša le na izvajanje obravnavane politike, ampak se lahko učinki potencialno prenašajo tudi v nacionalne sisteme upravljanja z javnimi sredstvi (Wostner 2009, 91), c) vidik celostnega pojasnjevanja javnopolitičnega procesa EU: od integracije, preko teorij ureditve EU do utemeljitve kohezijske politike EU na makro ravni in do izvajanja kohezijske politike na mikro ravni v DČ (ker je poudarek na praktičnem izvajanju politike EU v mnogonivojskem kontekstu, je pomen dela tudi nadnacionalen, saj se v širšem smislu nanaša na učinkovitost in legitimnost delovanja EU), d) pomen dela se odraža tudi v možnostih nadaljnega raziskovanja na tem področju.

V magistrskem delu sem z obravnavo in uporabo teoretičnih konceptov in širšo umestitvijo oz. utemeljitvijo kohezijske politike EU ter izvedbo študije primera pojasnil proces izvajanja kohezijske politike RS za obdobje 2007-2013 in njegove ključne značilnosti. S postavljenimi teoretičnimi predpostavkami in izvedbenimi zahtevami EU sem s pomočjo mnogonivojskega izvedbenega modela (Milio 2010) in makro študij (ÖIR 2003; Wostner 2009) analiziral kritične dejavnike kohezijske politike RS na sistemski ravni ter ponudil analitični okvir za analiziranje projektov na operativni ravni. Za namen študije izvedbe sem si zastavil raziskovalno vprašanje in postavil osnovno hipotezo, s štirimi pomožnimi hipotezami.

Analiza kritičnih dejavnikov izvajanja kohezijske politike RS je pokazala kompleksnost oblikovanja in izvajanja javnih politik EU. Študija je potrdila trditve mnogih avtorjev o enotnem pravnem okviru kohezijske politike na ravni EU in možnosti specifičnih modelov izvajanja politike v DČ. Na primeru RS so se izkazale specifične značilnosti izvajanja obravnavane politike, ki so odraz nacionalno-administrativnih posebnosti, in sicer na podlagi kombinacije dejavnikov »akterji«, »kontekst« in »pravila&postopki«.

Javnopolični akterji predstavljajo igralce javne politike, od katerih je odvisen rezultat javne politike. Izvajanje politik EU zaznamujejo kompleksna javnopolitična omrežja akterjev, kjer se odvijajo številna in spremenljiva razmerja. Glede na številčnost in raznolikost akterjev oz. posameznih omrežij sklepam, da gre za dinamične odnose in razmerja med akterji kohezijske politike RS, ki segajo od nadnacionalne do subnacionalno-lokalne ravni. S študijo so se potrdila pričakovanja, da je za razumevanje politik EU potrebno poznavanje akterjev politike in njihovih vlog. Čeprav je v RS značilen centraliziran sistem izvajanja kohezijske politike, je značilna delitev vlog (na horizontalni in vertikalni ravni) in partnerski pristop na vseh nivojih politike, kar izhaja iz zahtev EU. Ker je šlo pri tem dejavniku zgolj za identifikacijo javnopolitičnega omrežja zaključujem, da nejasne vloge in neustrezen angažma akterjev v okviru načela partnerstva vplivajo na pomanjkljivo oblikovanje in izvajanje kohezijske politike RS.

Javnopolični kontekst predstavlja institucionalno-administrativne posebnosti DČ. Na primeru RS se je to potrdilo, saj se je izvajanje kohezijske politike RS prilagodilo nacionalno-regionalnemu, političnemu, socialno-ekonomskemu in administrativnemu kontekstu. Kljub temu, da je šlo ob vstopu RS v EU za proces (institucionalne) prilagoditve oz. evropeizacije, ni šlo za bistvene spremembe konteksta zaradi izvajanja kohezijske politike. Bistvena značilnost je, da se nacionalne razvojne politike prepletajo s kohezijsko politiko, z dominantno komponento EU sredstev. Na podlagi identifikacije javnopolitičnega konteksta zaključujem, da so bili s centraliziranim administrativnim sistemom in dominantno integriranim sistemom dodeljevanja sredstev zaradi obsega razpoložljivih sredstev izpolnjeni nujni finančni in administrativni pogoji za učinkovitejšo porabo sredstev. Kljub temu velja izpostaviti izvedbene izzive, ki se odražajo predvsem v lokalni razdrobljenosti (ki predstavlja pomembno gonilo regionalnega razvoja), v spremenjenih družbeno-ekonomskih razmerah in političnih odzivih na te razmere.

Dejavnika »akterji« in »kontekst« sem uporabil kot deskriptivni in pojasnjevalni pripomoček za obravnavo šestih kritičnih procesnih dejavnikov (»pravila&postopki«). S povezovanjem in pojasnjevanjem omenjenih dejavnikov sem podal podlago za razumevanje značilnosti in posledično problemov procesa izvajanja kohezijske politike RS:

- 1) Upravljavska oz. izvedbena struktura izvajanja kohezijske politike RS je z nacionalnega vidika relativno kompleksna, saj omogoča izvajanje različnih resornih

politik tako, da se prepleta z razvojnimi politikami in administrativnim sistemom. Nasprotno je z nadnacionalnega vidika, ki predstavlja najširši okvir naloge, sistem manj kompleksen, saj ne gre za klasično mnogonivojsko vladavino, temveč za mnogoarensko vladavino oz. (le) za dvonivojsko vladavino (EK-DČ), kjer je praktično izvedbena odgovornost na strani RS, in sicer v centraliziranem organu upravljanja. Ugotavljam, da je med osrednjimi nacionalnimi organi (organ upravljanja, revizijski organ, organ za potrjevanje) razmejitev nalog jasno določena, saj ta izhaja iz zahtev uredb EU ter omogoča učinkovito in ustrezno delovanje sistema. Na podlagi navedenega zaključujem, da je izvedbeno-hierarhična veriga v primerjavi z dodeljevanjem sredstev nacionalnih politik daljša, kar predstavlja izvedbeno tveganje, vendar je glede na zahteve EU, kontekst in akterje smiselna, kar pomeni, da se *a priori* ne odraža kot procesna pomanjkljivost. V osnovnem idealnem pogledu je osrednji strukturni vidik optimalen, z neustreznim širšim koordinacijskim vidikom in procesno časovnimi težavami. Kot pomanjkljivost se odraža praktično izvajanje, saj se pojavljajo procesne zamude. Osrednji razlog procesnih težav so časovni pritiski in posledično (pre)hitre odločitve. Del problema predstavlja tudi vprašanje pristojnosti v okviru delegiranja nalog organa upravljanja na posredniška telesa, torej med upravljavskim in izvajalskim nivojem na nacionalni ravni. Izpostavljeni pomisleki glede razmerij med organom upravljanja in posredniškimi telesi zahtevajo globlji pristop proučevanja, predvsem z vidika hierarhičnosti in dihotomije »suverenosti« (koordiniranje/izvajanje) in »odgovornosti« (de iure/de facto).

- 2) Programiranje oz. priprava operativnih programov kohezijske politike RS potrjuje, da je programiranje dolgotrajen in zahteven proces. Čeprav RS ni imela posebnih težav s programiranjem in začetkom izvajanja programov, so se odražale procesne pomanjkljivosti tudi zaradi nekoliko daljšega programiranja od pričakovanega. Spremembe operativnih programov v času svetovne gospodarske in finančne krize predstavljajo dober primer javnopolitičnega odziva na javnopolitične probleme, ki so se predvsem odražali zaradi spremenjenih socialno-ekonomskih razmer in izvedbenih težav. S tem ugotavljam, da programiranje (priprava, potrditev in spremembe programov) vpliva pozitivno na učinkovitost izvajanja kohezijske politike RS, kar sicer še ne zagotavlja napovedovanja konkretnih oz. jasnih javnopolitičnih izidov kohezijske politike RS, saj je ta odvisna tudi od ustreznosti sprejetih sistemsko-

procesnih odločitev, nepredvidljivosti omrežnih akterjev in spremenljive izvedbene realnosti, kar je vse časovno pogojeno.

- 3) Izbor in izvajanje projektov predstavlja osrednji dejavnik, saj je praktično izvajanje politike najbolj nepredvidljivo. Primer generiranja in izvajanja projektov kohezijske politike RS je potrdil mnoge trditve, da izvajanje programov ne poteka stoodstotno po planu. Kljub vzpostavljenim javnopolitičnim instrumentom in spreminjanju pravil, je upravljanje programov podvrženo številnim izzivom in izvedbenim težavam. Zahtevnost in dolgotrajnost sta se izkazali kot osrednji značilnosti generiranja in izvajanja projektov, na podlagi česar lahko zaključim, da se navedeno odraža v časovni zamudnosti, ki se razlikuje od programa do programa. Ker je ta dejavnik zelo prepleten z nesistemskimi oz. zunanjimi dejavniki, ki ne zadevajo izključno pravil kohezijske politike, ne morem sprejeti konkluzivnega sklepa o obsegu sistemskih oz. procesnih pomanjkljivosti, ki so sicer prisotne.
- 4) Spremljanje in vrednotenje je dejavnik, ki je prepleten z izvedbeno fazo oz. ji neposredno sledi. Ker je v času intenzivnega izvajanja programskega obdobja predvsem relevantno spremljanje izvajanja, velja izpostaviti medsebojno povezanost tega dejavnika z drugim in tretjim dejavnikom, kar se je pozitivno odrazilo s spremembo operativnih programov in preusmeritvijo sredstev. Na podlagi navedenega in kljub razvijajočemu se informacijskemu sistemu ocenjujem, da predstavlja programsko-izvedbeni input potreben pogoj za učinkovito porabo razpoložljivih sredstev, čeprav (bo) je to velik zalogaj za upravljavsko-izvedbeno strukturo.
- 5) Finančno upravljanje in nadzor sem obravnaval z vidika dobrega finančnega poslovanja, zato sem k temu dodal tudi področje revizij in kontrol. Na splošno se je pokazalo, da je izvajanje postopkov kohezijske politike RS koristno z vidika transparentnosti. Osrednja značilnost procesa porabe sredstev je podobna kot pri generiranju in izvajanju projektov, saj si fizično in finančno izvajanje (realizacija) sledita z zamikom, kar pomeni, da je osrednji problem časovna komponenta, ki je na zadnje vezana na EU pravilo $n+2/3$. Če generalno sklepam, da smo v programskem in izvedbenem smislu na pravi poti, ne morem zaključiti, da so sredstva porabljena po planu, kar pomeni tveganje za izgubo določenega obsega sredstev. S tem zaključujem, da je potrebno nedvomno izboljšati absorpcijsko sposobnost, predvsem projektno, finančno (ne glede na krizo in varčevalne ukrepe) in administrativno.

- 6) Stroški implementacije predstavljajo poseben dejavnik, čeprav je ta v končnem smislu posledica preostalih dejavnikov. Tudi pri pojasnjevanju administrativnih stroškov izvajanja procesa kohezijske politike RS se je izkazalo, da ni možno povsem izvzeti nadnacionalne dimenzije, kjer se odraža vzročno posledična lastnost, saj so z deljenim upravljanjem v okviru mnogonivojske strukture ustvarjeni pogoji za administrativno in stroškovno (ne)učinkovitost. Glede na časovno relevantnost velja izpostaviti, da so v izhodišču stroškovni pogoji oz. okoliščine izvajanja ugodnejši, saj je proces centraliziran in integriran, kjer so standardizirane in manj kompleksne upravljavске strukture z že obstoječimi postopki, kar pa ne izpodbija nujnosti po dejanskem primerjanju stroškov in koristi izvajanja programov.

Čeprav se v delu osredotočim na proces izvajanja kohezijske politike RS, se pri opredeljevanju značilnosti dejavnikov nisem mogel povsem izogniti nadnacionalnemu kontekstu, kar potrjuje smiselnost teoretičnega pristopa naloge v prvem delu. Na podlagi ugotovitev v empiričnem delu (poglavje 3) in predpostavk iz teoretičnega dela (poglavje 2) se v nadaljevanju opredelim do postavljenih hipotez iz uvoda.

Ker je v politološki literaturi kohezijska politika EU pogosto predmet proučevanja v okviru pristopa mnogonivojske vladavine, sem se odločil uporabiti koncept mnogonivojske vladavine. Mnogi avtorji imajo različne pomisleke glede tega koncepta, saj se zastavljajo različna vprašanja, kot so neprepoznavanje jasnih pristojnosti in razmerje med odločanjem in participacijo. Zaradi navedenega sem pojasnil sistem izvajanja kohezijske politike RS z vidika mnogonivojskega izvedbenega modela (Milio 2010), tako da sem opredelil in pojasnil mnogonivojsko upravljavsko oz. izvedbeno strukturo za programsko obdobje 2007-2013. S tem modelom sem prikazal formalno hierarhično strukturo (horizontalno in vertikalno). Pri opredelitvi širšega konteksta akterjev in izvedbene strukture sem si pomagal s konceptom javnopolitičnih omrežij, kar se odraža v mnogonivojskem okviru in omrežnem sistemu izvajanja kohezijske politike RS. Koncept javnopolitičnih omrežij se je pri pripravi naloge izkazal kot deskriptivni pripomoček za identifikacijo javnopolitičnih omrežij, v okviru katerih se oblikujejo značilnosti obravnavanih ključnih dejavnikov procesa izvajanja kohezijske politike RS. Z nekoliko širšo opredelitvijo koncepta javnopolitičnih omrežij in mnogonivojskega modela sem pokazal, da se EU vladavina pojavlja na različnih ravneh, saj se oblast in pristojnosti delijo med nadnacionalno, nacionalno in subnacionalno ravni.

Čeprav sem prikazal vertikalna (hierarhična) razmerja med odločilnimi akterji in horizontalna razmerja znotraj posameznih omrežij oz. nivojev, je v izbranem primeru RS bolje govoriti o mnogo-akterski strukturi vladavine kot o mnogonivojski vladavini (Lajh 2006, Milio 2010). Čeprav s procesom evropeizacije na primeru kohezijske politike RS ni prišlo do spremembe vladavine in formalnega nastanka mnogonivojske vladavine, lahko potrdim predpostavko, da *se mnogonivojska vladavina kaže kot primeren koncept za pojasnjevanje izvedbenega modela kohezijske politike RS, čeprav se ne odraža v mnogonivojski vladavini odločanja, saj predstavlja nerazločno večstopenjsko strukturo vladavine*. Kljub navedenemu dejstvu in pomanjkljivostim koncepta, je možno pojasnjevati izvajanje kohezijske politike EU v RS s pomočjo kvazi mnogonivojskega modela, saj je uporaben z vidika strukture in izvajanja, manj pa z vidika formalnega odločanja in odgovornosti.

Določila za izvajanje kohezijske politike RS so primarno določene na ravni EU, ki so naj tej ravni neposredno zavezujoča za vse DČ. Z naslonitvijo na makro študijo (Wostner 2009) sem sprejel, da je koncipiranost kohezijske politike EU ustrezna in da obstajajo pogoji za potencialno učinkovitost, kar je odvisno od izvedbenih procesov v DČ. V praktičnem delu naloge sem ugotovil, da je (bil) sistem izvajanja kohezijske politike RS vzpostavljen v skladu z zahtevami relevantnih uredb EU s tega področja, kar pomeni, da je (bil) zagotovljen sistemski predpogoj za učinkovito izvajanje. Z obsegom 4,2 milijarde evrov izpogajanih sredstev, ki jih je RS razdelila med tri operative programe oz. tri sklade (ESRR, KS, ESS), so bili izpolnjeni tudi pogoji s finančnega vidika. Na podlagi ustrezne vzpostavitve izvedbenega sistema oz. strukture in dosežene kritične mase potrjujem hipotezo, da *sistem izvajanja kohezijske politike RS izpolnjuje okvirne pogoje za učinkovito delovanje*. Ne glede na to, je ravno prehod v NFP in vzpostavitev OSUN generiral časovne pritiske in ne optimalne odločitve, ki se odražajo v izvedbenem procesu. Kljub potrebni fleksibilnosti DČ za učinkovito izvajanje kohezijske politike menim, da potencialna učinkovitost vzpostavljena na ravni EU s tem ne determinira stoddotne odgovornosti DČ za izpolnjevanje okvirnih in drugih pogojev za učinkovito izvajanje.

Kljub temu, da so bili izpolnjeni okvirni pogoji za učinkovito izvajanje kohezijske politike RS, ki so v veliki meri odraz nacionalnih posebnosti, je proces izvajanja na sistemski in operativni ravni podvržen časovnim pritiskom. Z analizo dejavnikov na sistemski ravni in primerjavo projektov na operativni ravni sem opredelil razloge in dejavnike, ki vplivajo na

časovno komponento izvajanja. Časovna komponenta se je izkazala kot resen problem na splošni ravni kohezijske politike EU (Wostner 2009), kar se je tudi potrdilo na specifični ravni v RS. Tudi dejavniki, ki sami po sebi niso bili tako problematični (npr. programiranje), so imeli negativne (časovne) učinke na druge dejavnike. Obsežnost in prepletenost posameznih aktivnosti v okviru dejavnikov povzročajo časovne in procesne pritiske ter hitre odzive. Na podlagi značilnosti kritičnih dejavnikov in rezultatov simulacijske primerjave potrjujem hipotezo, da je *časovna neučinkovitost na obeh ravneh ključna in soodvisna pomanjkljivost izvajanja kohezijske politike EU v RS*.

Čeprav predstavlja dejavnik izbire in izvajanja projektov pomemben dejavnik delovanja sistema kohezijske politike RS, sem ga posebej obravnaval še z operativnega vidika, saj se izvajanje politike v tej fazi najbolj odpre »zunanjim« predpisom, akterjem in okoliščinam, ki sem jih poimenoval nesistemske dejavniki, saj niso izključno povezani z delovanjem sistema. Na sistemski ravni je precej več možnosti za neposredne posege odločevalcev (področje pristojnosti in vpliva), medtem ko operativno raven delno prekriva sivo polje kohezijske politike. Kljub temu, da se je (re)programiranje izkazalo kot izredno pomembna komponenta in kljub nekaterim sistemsko determiniranim procesnim težavam (predvsem generiranje projektov) potrjujem hipotezo, da so *blokada na operativni ravni odločilnejše vis-a-vis sistemskih, saj a) je od njih neposredno odvisno doseganje ciljev javne politike in b) so neposredno odvisne od zunanjih dejavnikov*. Ob izpolnjevanju okvirnih pogojev in ob učinkoviti uporabi drugih instrumentov (reprogramiranje, javnopolitični instrumenti) so blokade na operativni ravni odločilnejše, predvsem zaradi ultimativne²⁸² časovne komponente in dejstva, da niso sistemsko urejene.

Na podlagi raziskovalnega vprašanja in obravnave pomožnih hipotez ugotavljam, da gre pri izvajanju kohezijske politike RS za soodvisnost institucionalne procesne ureditve na sistemski ravni in izvajanja projektov na operativni ravni, kjer potekajo dvosmerni vzročno-posledični vplivi. Če lahko pojasnim izvajanje kohezijske politike RS z ustreznim konceptom na ravni EU, izpolnjevanjem okvirnih pogojev in upoštevanjem nacionalnih posebnosti ter nenehnim racionaliziranjem oz. prilagajanjem izvajanja glede na izvedbene težave, potem sklepam, da je ključni problem izvedbenega procesa časovna komponenta oz. neučinkovitost, ki se odraža v stroškovni in administrativni neučinkovitosti ter tveganju za nižjo porabo sredstev. Gledano z

²⁸² V določeni procesni točki so programsko-sistemske rešitve prepozne za operativne blokade.

vidika vseh kritičnih dejavnikov, je trenutna največja sistemska pomanjkljivost, ki se odraža v časovni zamudnosti, pomanjkljiva vez med programiranjem in izvajanjem, saj so (bili) nekateri javnopolitični instrumenti oz. ukrepi pomanjkljivi oz. (pre)pozni, kar je deloma upravičeno zaradi izvedbenih okoliščin. Potrdila se je tudi logika delovanja vzročne implementacijske verige, saj se z nivoji stopnjujejo problemi oz. obstajajo večja tveganja za neučinkovitost (npr. predpisi, javnopolitični instrumenti, pristojnosti in predvsem operativno-izvedbeni problemi ter nesistemske značilnosti), kar pomeni v ožjem strukturnem smislu, da so za učinkovitost kohezijske politike RS odgovorni osrednji organi (OU, PO, RO, PT) v širšem smislu pa DČ, kar še posebej potrjujejo krizne razmere. Kljub ustreznemu (re)programiranju in težavnemu prehodu v NFP ter časovno-procesnim pritiskom menim, da je za učinkovito izvedbo projektov in porabo sredstev dodatno potrebna a) vzpostavitev ustreznega obvladovanja izvedbenih blokad, ki ni le sistemsko pogojena in b) odsotnost negativnih zunanjih – nesistemskih dejavnikov. Zato potrjujem glavno hipotezo, da ***trenutne značilnosti na sistemski (institucionalno-procesna ureditev kohezijske politike) ravni ne predstavljajo odločilnih pomanjkljivosti in blokad pri izvajanju kohezijske politike EU v RS, saj ne pojasnjujejo izvajanja in problemov kohezijske politike EU v RS v celoti ter ne upoštevajo zunanjih nesistemskih dejavnikov, katerim so podvržene.*** Čeprav je kohezijska politika RS tako pomembna in kompleksna, se trenutno pretežno podreja ustaljenim javnopolitičnim (oz. finančnim) procesom ter pristopom na eni strani in realizira v pretežno neugodnih zunanjih okoliščinah na drugi strani. Značilnosti kompleksnega sistema in nadnacionalni kontekst narekujeta konkluzivni sklep, da je proces izvajanja kohezijske politike RS za obdobje 2007-2013 nujno diskurz celovitosti, zato bodo morebitne sistemsko-procesne spremembe relevantne za prihodnje programsko obdobje 2014-2020.

5 LITERATURA

Adshead Maura. 2005. Europeanization and changing patterns of governance in Ireland. *Public Administration* 83 (1): 159-178. Dostopno prek: <http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pdf9/pdf/2005/PAD/01Mar05/16433790.pdf?T=P&P=AN&K=16433790&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dvuOLCmr0meprdSs6%2B4SLKWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh> (1. april 2011).

Amenta, Edwin in Jane D. Pouksen. 1994. Where to begin. A survey of Five Approaches to Selecting Independent Variables for Qualitative Comparative Analysis. *Sociological Methods & Research* 23 (1): 22-53.

Ansell, Chris. 2000. The networked polity: Regional development in Western Europe. *Governance* 13 (3): 303-333. Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pdf14_16/pdf/2000/7qx/01jul00/3420175.pdf?T=P&P=AN&K=3420175&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dvuOLCmr0mep65Srqe4TbCWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=a9h (1. april 2011).

Arentsen, Maarten J. 1998. The Invisible Problem and How to Deal with It: National Policy Styles in Radiation Protection Policy in The Netherlands, England, and Belgium. V *Carrots, Sticks and Sermons*, ur. Bemelmans-Videc, Rist in Vedung, 211-230. New Brunswick, London: Transaction Publishers.

Awesti, Anil. 2007. The European Union, New Institutionalism and Types of Multi-Level Governance. *Political Perspectives EPRU* 2 (8). Dostopno prek: <http://www.politicalperspectives.org.uk/wp-content/uploads/2010/08/EPRU-2007-S1-08.pdf> (20. junij 2011).

Bache, Ian. 1998. *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance of Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.

Bache, Ian. 2000. Government within governance: Network steering in Yorkshire and the Humber. *Public Administration* 78 (3): 575-592. Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/FinalDownload/DownloadId-C80C2F437D43F4E69BF23D574C8E03E5/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/pdf14_16/pdf/2000/pad/01sep00/3745783.pdf?T=P&P=AN&K=3745783&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dvuOLCmr0mep65Sr6q4S7eWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh (10. september 2011).

Bache, Ian. 2008. Europeanization and multi-level governance: Empirical findings and conceptual challenges. *Arena Working Paper*. Dostopno prek: www.arena.uio.no (20. marec 2010).

Bache, Ian in Matthew Flinders. 2004a. Multi-Level Governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration* 19 (1): 31-51.

Bache, Ian in Matthew Flinders. 2004b. Themes and Issues in Multi-level Governance. V *Multi-level Governance*, ur. Ian Bache in Matthew Flinders, 1-11. Oxford: Oxford University Press. Dostopno prek: http://www.google.com/books?hl=sl&lr=&id=Y9WZqvTYX9cC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Contrasting+Visions+of+Multi-level+Governance.+V+Multi-level+Governance&ots=cEqHdXE1_W&sig=dd8DG20r9iJPCFTw9aathwaGN40#v=onepage&q&f=false (25. april 2011).

Bache, Ian in Stephen George. 2006a. *Politics in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press, 3-21 (Theories of European Integration).

Bache, Ian in Stephen George. 2006b. *Politics in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press, 22-40 (Theories of EU Governance).

Bache, Ian in Stephen George. 2006c. *Politics in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press, 93-105 (The Schuman Plan for Coal and Steel).

Bache, Ian in Stephen George. 2006d. *Politics in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press, 229-259 (The Institutional Architecture).

Bache, Ian in Stephen George. 2006be. *Politics in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press, 353-377 (Policies and Policy-Making in the European Union).

Bachtler, John in Sandra Taylor. 2003. The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective. *IQ-Net Thematic Paper on the Future of the Structural Funds*. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Dostopno prek: [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-net_Reports\(Public\)/IQ_Net_Added_Value.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-net_Reports(Public)/IQ_Net_Added_Value.pdf) (30. marec 2011).

Bachtler, John, Martin Ferry, Carlos Mendez in Irene McMaster. 2007. The 2007-2013 Operational Programmes: A Preliminary Assessment. *IQ-Net Thematic Paper* 19(2). Glasgow: European Policies research Centre, University of Strathclyde. Dostopno prek: [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/IQ-Net_Thematic_Paper_19\(2\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ-Net_Thematic_Paper_19(2).pdf) (1. april 2011).

Bailey, David in Lise de Propriis. 2002. EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement: Towards Multi-level Governance? *European Integration* 24 (4): 303-324. Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.unilj.si/pdf25_26/pdf/2002/J48/01Dec02/11426168.pdf?T=P&P=AN&K=11426168&EbscoContent=dGJyMNlR40Sep7E40dvuOLCmr0mep65SsKu4Sq%2BWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=a9h (7. september 2011).

Bardach, Eugene. 1977. *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.

Bemelmans-Videc Marie-Louise. 1998. Policy instruments Types, Packages, Choices and Evaluation V *Carrots, Sticks and Sermons*, ur. Bemelmans-Videc Marie-Louise, Ray C. Rist in Evert Vedung, 1-20. New Brunswick, London: Transaction Publishers.

Bemelmans-Videc Marie-Louise in Evert Vedung. 1998. Conclusions: Policy Instruments Types, Packages, Choices, and Evaluation. V *Carrots, Sticks and Sermons*, ur. Bemelmans-Videc Marie-Louise, Ray C. Rist in Evert Vedung, 249-273. New Brunswick, London: Transaction Publishers.

Benner, Thorsten, Wolfgang H. Reincke in Jan Martin Witte. 2002. *Shaping Globalization: The role of global public policy networks*. Dostopno prek: http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/BF_Beitrag__englisch_Final_05172002.pdf (28. maj 2011).

Benz, Arthur in Burkard Eberlein. 1999. The Europeanization of regional policies: Patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy* 6 (2): 329-348. Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pdf14_16/pdf/1999/5bm/01jun99/4220625.pdf?T=P&P=AN&K=4220625&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dVuOLCmr0mep65Ssaa4SLGWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=a9h (1. maj 2011).

Bernard, Nick. 2002. *Multilevel Governance in the European Union*. The Hague, London, New York: Kluwer Law International.

Blom, Tannelie, Elisaveta Radulova in Christine Arnold. 2008. Theorizing Modes of Governance in the EU: Institutional Design and Informational Complexity. *European Governance Papers*. Dostopno prek: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-04.pdf> (2. julij 2011).

Boeckhout, Sjaak, Luc Boot, Menno Hollanders, Klaas-Jan Reincke in Jan Maarten de Vet. 2002. *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*. NEI. Dostopno prek: http://www.evaluace.cz/dokumenty/hodnot_zpr_eu/souhrnna_studie.pdf (15. marec 2011).

Borras, Susana in Helle Johansen. 2001. Cohesion Policy of the Political Economy of the European Union. *SAGE Publications* 36 (1): 39-60.

Börzel, A. Tanja. 1997. What's so special about policy network? An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. *European integration online Papers (EioP)* 1 (16).

Börzel, A. Tanja. 1998. Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks. *Public Administration* 76 (2): 253-273. Dostopno prek: <http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/FinalDownload/DownloadId-85303F576370BC8FBA5554C60489133E/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/pdf10/pdf/1998/PAD/01Jun98/1033997.pdf?T=P&P=AN&K=1033997&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dVuOLCmr0mep65Ssau4SrSWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh> (1. maj 2011).

Börzel, A. Tanja. 2005. Mind the gap! European integration between level and scope. *Journal of European Public Policy* 12 (2): 217-236. Dostopno prek: <http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pdf10/pdf/2005/5BM/01Apr05/17249350.pdf?T=P&P=AN&K=17249350&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dVuOLCmr0mep65Ssa64S66WxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh> (1. maj 2011).

Bressers, Hans Th. A. in Laurence J. O'Toole. 1998. The selection of policy instruments: A network-based perspective. *Journal of Public Policy* 18 (3): 213-239. Dostopno prek: <http://www.jstor.org/pss/4007661> (24. januar 2011).

Bulmer, Simon. 1983. Domestic Politics and European Policy Making. *Journal of Common Market Studies* 21 (4): 349-363. Dostopno prek: <http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/FinalDownload/DownloadId-5570FDD47AC48291454367F570A2DD22/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/pdf9/pdf/1983/CMS/01Jun83/6278084.pdf?T=P&P=AN&K=6278084&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dVuOLCmr0mep65Ssq4S7aWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh> (7. september 2011).

Bulmer, Simon. 1998. New Institutionalism and the governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy* 5 (3): 365-386. Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pdf13_15/pdf/1998/5BM/01Sep98/4220662.pdf?T=P&P=AN&K=4220662&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dvuOLCmr0mep65Ssqy4TbaWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh (7. september 2011).

Carter, Caitriona in Romain Pasquie. 2006. *European Integration and the Transformation of Regional Governance: Testing the Analytical Purchase of Europeanisation*. Dostopno prek: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38451,en.pdf> (15. maj 2009).

Cashore, Benjamin in Michael Howlett. 2007. Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry. *American Journal of Political Science* 51 (3): 532-551. Dostopno prek: <http://environment.yale.edu/uploads/publications/Cashore-2007AJPS-Punctuating.pdf> (7. september 2011).

Cerny, Philip. 2002. Globalization at the Micro Level: The Uneven Pluralization of World Politics, *Manchester paper in politics: CIP series* 5/2002. Manchester Centre for International Politics.

Cini, Michele. 2003a. Intergovernmentalism. V: *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 93-108. Oxford: Oxford Univeristy Press.

Cini, Michele. 2003b. Implementation. V: *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 349-364. Oxford: Oxford Univeristy Press.

Commision of the European Communities. *Report on the Regional Problems in the Enlarged Community*. COM (73) 550 final, 3.5.1973.

Conzelmann, Thomas. 2008. *Towards a new concept of multi-level governance?* Dostopno prek:

http://www.google.si/#hl=sl&source=hp&q=conzelmann+towards+a+new+concept+of+multi-level+governance&oq=conzelmann+towards+a+new+concept+of+multi-level+governance&aq=f&aqi=&aql=undefined&gs_sm=e&gs_upl=1047212748710158154101451311111271177215-1.0.112&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.&fp=7067a20c2793fa30&biw=1280&bih=856 (15. maj 2011).

Dezseri, Kalman in Krisztina Vida. 2007. *New Modes of Governance in the EU Structural and Cohesion Policy and the Case of the New Member States*. Dostopno prek: http://www.eunewgov.org/database/DELIV/D01D48%20_WP_Structural_and_Cohesion_Policy.pdf (1. junij 2011).

Diedrichs, Udo. 2005. *Overview Paper on Classification and Mapping of Governing Modes*. Dostopno prek: http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D01D08_Overview_classifying_NMGs.pdf (1. junij 2011).

Dowding, Keith. 1995. Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies* 43 (1): 136-158. Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/FinalDownload/DownloadId-9B2AD9AB689962F25A9EDA0AFEBE108D/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/pdf14_16/pdf/1995/PSZ/01Mar95/9504246414.pdf?T=P&P=AN&K=9504246414&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dвуOLCmr0mep65Ss6a4SraWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=a9h (7. september 2011).

Dunn, William N. 1994. *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Eising, Rainer in Beate Kohler-Koch. 1999. Introduction: Network Governance in the European Union. V *The Transformation of Governance in the European Union*, ur. Rainer Eising in Beate Kohler-Koch, 267-285. London: Routledge.

Eising, Rainer. 2003. Interest Groups and the European Union, V: *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 192-207. Oxford: Oxford University Press.

Elmore, Richard F. 1980. Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly* 94 (4): 601–616. Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/FinalDownload/DownloadId-1F6296AC3C0F73F6114AB96073D8956E/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/pdf25_26/pdf/1979/PSQ/01Dec79/5059106.pdf?T=P&P=AN&K=5059106&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dvuOLCmr0mep65Ss6m4S7GWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh (7. september 2011).

Europa. Portal Evropske unije. Področja politik Evropske unije. Dostopno prek: http://europa.eu/pol/index_sl.htm (19. avgust 2011).

EU-skladi 1. *EU-skladi spletna stran organa upravljanja.* Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/> (1. julij 2011).

EU-skladi 2. *Študije in vrednotenja za programsko obdobje 2007-2013.* Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/studije-in-vrednotenja/studije-in-vrednotenja-za-programsko-obdobje-2007-2013/vrednotenja-2007-2013> (15. avgust 2011).

EU-skladi 3. *Letna poročila o izvajanju programski dokumentov.* Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila> (19. avgust 2011).

EU-skladi 4. *Navodila za izvajanje kohezijske politike 2007-2013.* Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/navodila/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013> (19. avgust 2011).

EU-skladi 5. *Poročilo vmesnega vrednotenja Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013, Vrednotenje izvedljivosti in ustreznosti.* OIKOS, 19.10.2010. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/studije-in-vrednotenja/studije-in-vrednotenja-za-programsko-obdobje-2007->

2013/vrednotenja-2007-2013/operativni-program-razvoja-okoljske-in-prometne-infrastrukture (16. avgust 2011).

Evropska komisija. DG REGIO. *Regionalna politika EU: Pregled*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/presentations/index_en.cfm (15. julij 2011).

Evropska komisija. 2001. *European Governance. A white paper*. COM(2001)428 final, 25.7.2001.

Evropska komisija. 2006. *Investing in Europe's Member States and regions*. Dostopno prek: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/Programmes/Centurio/Documents/Future_Centurio/1Cohesion_Policy_2007-2013.pdf (1. september 2011).

Evropska komisija. 2008. Commission Communication. *A European Recovery Plan*. COM(2008) 800 final, 26. november 2008, Brussels.

Evropska komisija. 2011. Major project application »New construction of the UL FKKT and the UL FRI« - ERDF CCI 2011SI161PR001. (2011)858197 – 05/08/2011.

Evropske Skupnosti. 2007. *Kohezijska politika 2007-2013. Komentarji in uradna besedila*. Luxembourg.

Ferry, Martin, Frederike Gross, John Bachtler in Irene McMaster. 2007. Turning strategies into projects: The implementation of 2007-2013 Structural Funds programmes. *IQ Net Thematic Paper 20* (2). Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Dostopno prek: [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/ThematicPaper20\(2\)Final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/ThematicPaper20(2)Final.pdf) (12. marec 2011).

Fink-Hafner, Danica. 1998. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5) 816-829.

Fink-Hafner, Danica. 2002a. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike, V *Analiza politik*, ur. Fink-Hafner Danica in Damjan Lajh, 7-28. Ljubljana. FDV.

Fink-Hafner, Danica. 2002b. Modeli za analizo javnih politik, V *Analiza politik*, ur. Fink-Hafner Danica in Damjan Lajh, 171-186. Ljubljana. FDV.

Fink-Hafner, Danica. 2007. Oblikovanje in izbor alternativnih rešitev. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink-Hafner, 143-154. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2006. EU-influenced institutional opportunity structures, networking and their impacts on the role of interests groups in Slovenia. *Joint Sessions of Workshops – Nicosia 2006: 25-30 April, 2006*. The European Consortium for Political Research (EPRC). Dostopno prek:

<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/nicosia/ws25/finkhafnerlajh.pdf> (5. april 2011).

Fitzgerald, Rona in Christelle Prome. 1996. Generating Good Projects. *IQ-Net Thematic Paper* 1(3). Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Dostopno prek: [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/1.3GeneratingGoodProjects.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/1.3GeneratingGoodProjects.pdf) (17. marec 2011).

George, Stephen. 2004. Multi-level Governance and the European Union. V *Multi-level Governance*, ur. Ian Bache in Matthew Flinders, 107-126. Oxford: Oxford University Press. Dostopno prek:

http://www.google.com/books?hl=sl&lr=&id=Y9WZqvTYX9cC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Contrasting+Visions+of+Multi-level+Governance.+V+Multi-level+Governance&ots=cEqHdXE1_W&sig=dd8DG20r9iJPCFTw9aathwaGN40#v=onepage&q&f=false (20. december 2010).

Goggin, Malcolm L., Ann O.M. Bowman, James P. Lester in Laurence J. O'Toole. 1990. *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.

Grdešič, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.

Greif, Gregor. 2010. *Vloga slovenskega parlamenta v okviru oblikovanja in izvajanja skupne evropske kohezijske politike*. Seminarska naloga pri predmetu Slovenski parlament v procesu oblikovanja politik. FDV, marec 2010.

Haas, Ernst B. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-57*. Stanford: Stanford University Press.

Hajer, Martin. 2003. Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void. *Policy Sciences* 36: 175-195.

Hall, Peter A. in Rosemary C. R. Taylor. 1996. *Political Science and The Three New Institutionalisms*. Board's meeting, 9. maj. Dostopno prek:
http://www.uned.es/dcpa/old_Doctorado_1999_2004/Torreblanca/Cursodoc2003/primerasesion/HalyTaylor1996.pdf (31. avgust 2011).

Ham, Christopher in Michael Hill. 1984. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore: Harvester Wheatsheaf.

Hill, Michael in Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.

Hix, Simon. 1999. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Macmillan.

Hoffmann, Stanley. 1964. The European Process at Atlantic Crosspurposes. *Journal of Common Market Studies* 3 (2): 85-101. Dostopno prek:
http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/FinalDownload/DownloadId-1E3F133BBDB462BAA5261E440B7B6B60/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/pdf14_16/pdf/1965/CMS/01Feb65/6279814.pdf?T=P&P=AN&K=6279814&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dVuOLCmr0mep65Ss664SbeWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh (1. april 2011).

Hoffmann, Stanley. 1966. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus* 95 (3): 862-915.

Hooghe, Liesbet, ur. 1996a. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, Liesbet. 1996b. Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity, V *European Integration, Cohesion Policy and Subnational Mobilisation*, ur. Hooghe Liesbet, 1-26. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, Liesbet. 1998. EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism. *Journal of Common Market studies* 36 (4): 457-477. Dostopno prek: <http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/FinalDownload/DownloadId-70B7A7D2E09E13D953162D71ECAA0ADB/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/pdf10/pdf/1998/cms/01dec98/1437821.pdf?T=P&P=AN&K=1437821&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dVuOLCmr0mep69Srqm4TbeWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh> (15. julij 2011).

Hooghe, Liesbet in Garry Marks. 2001a. *Multi-level Governance and European Integration*. London: Rowman&Littlefield.

Hooghe, Liesbet in Garry Marks. 2001b. Types of Multi-level Governance. *European Integration online Papers* 5 (11). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (11. november 2010).

Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2003. Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review* 97 (2): 233-243. Dostopno prek: <http://www.princeton.edu/~smeunier/Hooghe-Marks.pdf> (15. julij 2011).

Hogwood, Brian in Lewis A. Gunn. 1981. *The Policy Orientation*. Glasgow: University of Strathclyde, Centre for the Study of Public Policy.

Hogwood, Brian in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.

Howlett, Michael. 1991. Policy instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. *Policy Studies Journal*, 19 (2): 1-21. Dostopno prek: <http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/FinalDownload/DownloadId-2C4D0053C972D55B7E3AFA59E85A95CD/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/pdf9/pdf/1991/PSJ/01Mar91/11269267.pdf?T=P&P=AN&K=11269267&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dVuOLCmr0mep69Sr64SreWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh> (15. april 2011).

Howlett, Michael. 2002. Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Policy Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science* 35 (2): 235-267.

Howlett, Michael in M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.

Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Science* 42 (1): 73-89. Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pdf23_24/pdf/2009/PCI/01Feb09/36624825.pdf?T=P&P=AN&K=36624825&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dVuOLCmr0mep69Sr6e4TLeWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh (15. april 2011).

Inforegio. 2008a. *Inforegio Panorama. Kohezijska politika EU 1988-2008: vlaganje v prihodnost Evrope*, št. 26, junij 2008. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_sl.pdf (12. april 2011).

Inforegio. 2008b. *Skupaj za regije. Regionalna politika EU 2007-2013*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_sl.pdf (15. april 2011).

Inforegio. 2011a. *Regional Policy – Inforegio. Milestones*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/milestones/index_en.cfm (10. julij 2011).

Inforegio. 2011b. *Regional Policy – Inforegio. What we do*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/indexes/what_we_do_en.cfm (10. julij 2011).

Inforegio. 2011c. *Regional Policy – Inforegio. Policy Stages*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/etap/index_en.htm (10. julij 2011).

Ingram, Helene. 1977. Policy Implementation through Bargaining. *Federal Grants in Aid. Public Policy* 25 (4): 499–526.

Intervju 1. Intervju z dr. Petrom Wostnerjem, namestnikom direktorja Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 19. september 2011.

Intervju 2. Intervju z mag. Matejo Čepin, direktorico Urada za kohezijsko politiko. Ljubljana, 16. september 2011.

Intervju 3. Intervju z Gregorjem Piršem, vodjo Sektorja za sistem in nadzor. Ljubljana, 19. september 2011.

ISARR. Informacijski sistem organa upravljanja.

Jann, Werner in Kai Wegrich. 2007. Theories of the Policy Cycle. V *Hanbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, ur. Fischer, Frank, Gerald J. Miller in Mara S. Sidney 43-62. Boca Raton: CRC Press.

Javni razpis za sofinanciranje nakupa nove tehnološke opreme v letu 2009. *Uradni list RS*, št. 88/08.

Jensen, Carsten Strobj. 2003. Neo-functionalism. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 80-92. Oxford: Oxford University Press.

John, Peter. 2001. *Local Governance in Western Europe*. London, Thousand Oaks in New Delhi: SAGE Publications.

Jordan, Andrew. 2001. The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance or Government? *Policy and Politics, special issue* 29 (2): 193-208.

Kassim, Hussein. 1994. Policy Networks, Networks and European Policy Making: A Sceptical View. *West European Politics*, 17: 15-27. Dostopno prek:
<http://www.highbeam.com/doc/1G1-16350845.html> (31. maj 2011).

Keating, Michael. 1998. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham and Northampton: E. Elgar.

Kickert, Walter, Eerik-Hans Klijn in Joop Koppenjan. 1997. Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. V *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, ur. Kickert, Walter, Eerik-Hans Klijn in Joop Koppenjan, 1-13. London: Sage.

Kiser, L. Larry in Elinor Ostrom 1982. The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. V *Strategies of Political Inquiry*, ur. Elinor Ostrom in Larry L. Kiser, 179-222. Beverly Hills, New Delhi, London: SAGE Publications.

Knill, Christoph in Dirk Lehmkuhl. 1999. How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanisation. *European Integration Online Papers* 3 (7). Dostopno prek:
<http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-007.pdf> (14. avgust 2011).

Knill, Christoph in Andrea Lenschow. 2000a. Introduction: New approaches to reach effective implementation – political rhetoric or sound concepts? V *Implementing EU environmental policy: new directions and old problems*, ur. Christoph Knill in Andrea Lenschow, 3-8. New York: Manchester University Press.

Knill, Christop in Andrea Lenschow. 2000b. On deficient implementation and deficient theories: the need for an institutional perspective in implementation research. V *Implementing EU environmental policy: new directions and old problems*, ur. Christoph Knill in Andrea Lenschow, 9-35. New York: Manchester University Press.

Knill, Christop in Andrea Lenschow. 2003. Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation. *European Integration Online Papers* 7 (1). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2003-001.pdf> (15. maj 2011).

Kohler-Koch, Beate. 2003. Interdependent European Governance, V: *Linking EU and National Governance*, ur. Beate Kohler-Koch, 10-23. Oxford: Oxford University Press.

Kotar, Mirjam. 2002. Država kot javnopolitični igralec, V *Analiza politik*, ur. Fink-Hafner Danica in Damjan Lajh, 49-66. Ljubljana. FDV.

Kratka zgodovina pogajanj. *Kratka zgodovina pogajanj o finančni perspektivi 2007-2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/kratka_zgodovina_pogajanj_o_financni_perspektivi_2007_2013/ (5. junij 2011).

Kustec Lipicer, Simona. 2002a. Evalvacija ali vrednotenje javnih politik. V *Analiza politik*, ur. Fink-Hafner Danica in Damjan Lajh, 141-156. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kustec Lipicer, Simona. 2002b. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Fink-Hafner Danica in Damjan Lajh, 67-81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lajh, Damjan. 2004. *Europeanisation and regionalization: Domestic change(s) and structural networks in Slovenia*. Joint Sessions of Workshops – Uppsala 13th - 18th April 2004. Dostopno prek: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws25/Lajh.pdf> (5. januar 2010).

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

Lajh, Damjan. 2009. Prosojnice pri predmetu Oblikovanje evropskih politik. FDV, 28. februar 2009.

Lang, Jochen. 2001. Improving Structural Policy Under Conditions of Hybrid Governance: Multi-Actor Constellations, Integrated Feedback Instruments and the Use of Evaluation Results. *Evaluation* 7 (1): 7-23.

Lang, Jochen. 2003. Policy implementation in a Multi-level System: The Dynamic of Domestic Response. V *Linking EU and National Governance*, ur. Kohler-Koch, Beate 154-174. Oxford University Press.

Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007 - 2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-razvoja-cloveskih-virov-za-obdobje-2007-2013/files/fileinnercontentproxy.2010-11-17.7889401749> (1. avgust 2011).

Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007 – 2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-razvoja-okoljske-in-prometne-infrastrukture-za-obdobje-2007-2013/files/fileinnercontentproxy.2010-11-17.2032718513> (1. avgust 2011).

Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007 - 2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-krepite-regionalnih-razvojnih-potencialov-za-obdobje-2007-2013/files/fileinnercontentproxy.2010-11-17.6436879967> (1. avgust 2011).

Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007 - 2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-razvoja-cloveskih-virov-za-obdobje-2007-2013/files/fileinnercontentproxy.2010-11-17.6436879967>

izvajanju-operativnega-programa-razvoja-cloveskih-virov-za-obdobje-2007-2013/files/fileinnercontentproxy.2010-11-17.8025664709 (1. avgust 2011).

Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007 – 2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-razvoja-okoljske-in-prometne-infrastrukture-za-obdobje-2007-2013/files/fileinnercontentproxy.2010-11-17.2089837324> (1. avgust 2011).

Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007 - 2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-krepite-regionalnih-razvojnih-potencialov-za-obdobje-2007-2013/files/fileinnercontentproxy.2010-11-17.6547968793> (1. avgust 2011).

Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007 - 2013. Dostopno prek: http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-razvoja-cloveskih-virov-za-obdobje-2007-2013/files/lp-op-rv-2009_popravljen-december.pdf (1. avgust 2011).

Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007 – 2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-razvoja-okoljske-in-prometne-infrastrukture-za-obdobje-2007-2013/files/fileinnercontentproxy.2010-12-09.3685342714> (1. avgust 2011).

Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007 - 2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-krepite-regionalnih-razvojnih-potencialov-za-obdobje-2007-2013/files/fileinnercontentproxy.2010-12-09.4560628892> (1. avgust 2011).

Lindberg, Leon. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.

Lipsky, Michael. 1971. Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly* 6 (4): 391–409.

Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russell Sage Foundation.

Littoz-Monnet, Annabelle. 2010. Dynamic Multi-Level Governance – Bringing the Study of Multi-level Interactions into the Theorising of European Integration. *European Integration online Papers* 14 (1). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-001a.htm> (1. julij 2011).

Lowi, J. Theodore. 1972. Four system of policy, politics and choice. *Public Administration Review* 32 (4), 298-310. Dostopno prek: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X> (22. januar 2011).

March, James G. in Johan P. Olsen. 1984. The new Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review* 78 (3): 734-749. Dostopno prek: http://bss.sfsu.edu/sguo/Renmin/June%2021_institutionalism/New%20Institutionalism_James%20March.pdf (30. junij 2011).

March, James G. in Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.

March, James G. in Johan P. Olsen. 1999. *The Logic of Appropriateness*. Arena Working Papers. Dostopno prek: <http://www.scribd.com/doc/46428630/Olsen-the-Logic-of-Appropriateness> (2. junij 2011).

Marks, Garry. 1992. Structural Policy in the European Community. V *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the New European Community* ur. A. Sbragia, 191-224. Washington DC: Brookings Institution.

Marks, Garry. 1993. Structural policy and multi-level governance in the EC. V *The State of the European Community*, ur. Cafruny, Allan in Glenda Rosenthal. London: Longman.

Marks, Garry. 1996. Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy, V *European Integration, Cohesion Policy and Subnational Mobilisation*, ur. Hooghe Liesbet, 388-422. Oxford: Oxford University Press.

Marks, Gary, Liesbet Hooghe in Kermit Blank, ur. 1996. European integration from the 1980s: state-centric vs. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341-378. Dostopno prek: <http://www.unc.edu/~gwm/~/assets/doc/marks.hooghe.blank-european%20integration%20from%20the%201980s.%20state-centric%20v.%20multi-level%20governance.pdf> (15. julij 2011).

Marks, Garry. 2001. An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance. V *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* ur. Charlie Jeffery, 20-38. London: Frank Cass.

Marks, Gary in Liesbet Hooghe. 2004. Contrasting Visions of Multi-level Governance. V *Multi-level Governance*, ur. Ian Bache Ian Matthew Flinders, 15-30. Oxford: Oxford University Press. Dostopno prek: http://www.google.com/books?hl=sl&lr=&id=Y9WZqvTYX9cC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Contrasting+Visions+of+Multi-level+Governance.+V+Multi-level+Governance&ots=cEqHdXE1_W&sig=dd8DG20r9iJPCFTw9aathwaGN40#v=onepage&q&f=false (10. oktober 2010).

Maychrzak, Ann. 1984. *Methods for policy research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.

Mayntz, Renate. 2006. From Government to Governance: Political Steering in Modern Societies. V *Governance of Integrated Product Policy: In Search of Sustainable Production and Consumption*, ur. Scheer, Dirk in Frieder Rubik, 18-25 (earlier manuscript version). Aizlewood Mill. Greenleaf Publishing.

Mazmanian, Daniel A. in Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott

Medinstitucionalni sporazum med Evropskim Parlamentom, Svetom in Komisijo o sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju. COM(2011) 403 konč. Bruselj, 29.6.2011.

Mendez, Carlos in Stefan Kah. 2009. Programme Implementation in Times of Economic Crisis: Review of Programme Implementation Winter 2008 – Spring 2009. *IQ-Net Thematic Paper* 24 (1). Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

MFERAC4-Kadrovska evidenca UKP, 8.8.2011, 9.8.2011.

Milio, Simona. 2010. *From Policy to Implementation in the European union: The Challenge of a Multi-Level Governance System*. London, New York: I.B. Tauris Publishers.

Ministrstvo za finance – Sektor za upravljanje s sredstvi EU – Organ za potrjevanje. *Smernice za izvajanje povračil iz naslova prispevka skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013 - Verzija 04/2010*. Št. 544-16/2010/42, 16.11.2010. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Upravljanje_s_sredstvi_EU/Programs_ko_obdobje_2007-2013/Organ_za_potrjevanje/Smernice_PO__verzija_4__2_.pdf (16. avgust 2011).

Ministrstvo za finance. *Upravljanje s sredstvi EU*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/upravljanje_s_sredstvi_eu/organizacija (15. avgust 2011).

Moravcsik, Andrew. 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-519. Dostopno prek:

<http://courses.essex.ac.uk/gv/gv546/Moravcsik%20preferences%20and%20power.pdf> (17. maj 2011).

Moravcsik, Andrew. 1995. Liberal intergovernmentalism and integration: A rejoinder. *Journal of Common Market Studies* 33 (4): 611-628. Dostopno prek:

http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/FinalDownload/DownloadId-64A1E8EE963F2719208D0EAF42656499/0CD571D1-9834-4909-AD9A-60D7B1C24A37/pdf25_26/pdf/1995/CMS/01Dec95/9601095468.pdf?T=P&P=AN&K=9601095468&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dvuOLCmr0mep69Ssam4SbaWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh (29. maj 2011).

Mrak, Mojmir, Mitja Drobnič, Emil Erjavec, Mitja Mavko, Vasja Rant, Branko Ravnik, Janez Šušteršič, Uroš Vajgl in Peter Wostner. 2007. *Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali za samo navidezno reformo. Poročilo Projektne skupine za reformo proračuna EU*. Ljubljana: Copis.

Mrak, Mojmir in Peter Wostner. 2005. Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. *IB revija* 39 (3): 4-21. Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/ib/2005/ib3-05.pdf (24. julij 2010).

NEWGOV. 2005. Integrated Project »New Modes of Governance« - First Annual Activity Report. Dostopno prek: http://www.eu-newgov.org/database/PUBLIC/P11000-07-DESC07_Activity_Report_Y1_public_version.pdf (1. julij 2011).

Nugent, Neil. 2003a. *The Government and Politics of the European Union*. Duke University Press, 295-365 (Policies; Policy Processes).

Odbor regij. 2009. *White Paper on Multi-level Governance*. CONST-IV-020.

Olsen, Johan P. 2003. Europeanization. V: *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 333-348. Oxford: Oxford Univeristy Press.

Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/OP%20RR%20annex%20SL.pdf> (1. september 2011).

Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/op-rcv.pdf> (1. september 2011).

Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/operativni-programi/2007-2013/operativni-program-razvoja-okoljske-in-prometne-infrastrukture> (1. september 2011).

Organigram SVLR. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/o_sluzbi/organiziranost/ (11. avgust 2011).

OSUN OP RR. 2008. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013.* Verzija 1.00, 28.3.2008.

OSUN OP RČV. 2011. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013.* Verzija 3.00, osnutek.

OSUN OP ROPI. 2011. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013.* Verzija 3.00, osnutek.

OSUN OP RR. 2011. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013.* Verzija 3.00, osnutek.

O'Toole, Laurence J. Jr. 1986. Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation. An Assesment of the Field'. *Journal of Public Policy* 6 (2): 181-210. Dostopno prek: <http://www.jstor.org/stable/3998344> (12. februar 2011).

O'Toole, Laurence J. Jr. 2000. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 263-288.

ÖIR. 2003. *A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds*. Vienna.

Peters, Guy B. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. London in New York: Pinter.

Peters, Guy B. in John Pierre. 1998. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8 (2): 223-243.

Peterson, John. 1995. Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2 (1): 69-93.

Peterson, John. 2003. Policy Networks. *Political Science Series* 90. Dostopno prek: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf (11. maj 2011).

Piattoni, Simona. 2009. Multi-level Governance in the EU: Does it Work? Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger. MIT, 8. in 9. maj 2009. Dostopno prek: <http://www.princeton.edu/~smeunier/Piattoni> (15. maj 2011).

*Podaljšanje roka za zaključek operacije »Izgradnja in ureditev hotela Bioterme****« zaradi izjemnih okoliščin. Zadeva št. 3083-21/2007/72, 23.8.2011.*

Pollack, A. Mark. 1996. The new institutionalism and EC governance: The promise and limits of institutional analysis. *Governance* 9 (4): 429-458.

Pollack, A. Mark. 2005. Theorizing EU Policy Making. V: *Policy Making in the European Union*, ur. Wallace, Helen, William Wallace in Mark A. Pollack, 13-48. Oxford, New York: Oxford University Press.

Polverari, Laura, Irene McMaster, Frederike Gross, John Bachtler, Martin Ferry in Douglas Yuill. 2006. Strategic Planning For Structural Funds in 2007-2013: A Review of Strategies and Programmes. *IQ-Net Thematic Paper* 18 (2). Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Dostopno prek: [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/IQ-Net_Thematic_Paper_18\(2\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/IQ-Net_Thematic_Paper_18(2).pdf) (19. april 2011).

Pressman, L. Jeffrey in Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.

Pülzl, Helga in Oliver Treib. 2007. Implementing Public Policy. V *Hanbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, ur. Fischer, Frank, Gerald J. Miller in Mara S. Sidney, 89-108. Boca Raton: CRC Press.

Ragin, Charles. 2007. *Družboslovno raziskovanje. Enotnost in raznolikost metode*. Ljubljana: FDV, str. 118-142.

Rhodes, R.A.W. 1981. *Control of Power in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower.

Rhodes, R.A.W. 1996. The new governance: Governing without government. *Political Studies* 44 (4): 652-667. Dostopno prek: <http://law.hku.hk/gl/rhodes.pdf> (5. januar 2011).

Rhodes, R.A.W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead – Philadelphia: Open University Press.

Richardson, Jeremy. 2000. Government, Interest Groups and Policy Change. *Political Studies* 48: 1006-1025.

Rimska pogodba. Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. Rim, 25. marec 1957. Dostopno prek: eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc (10. februar 2011).

Rist, Ray C. 1998. Choosing the Right Policy Instrument at the Right Time: The Contextual Challenges of Selection and Implementation. V *Carrots, Sticks and Sermons*, ur. Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Rist Ray C. in Evert Vedung, 149-164. New Brunswick, London: Transaction Publishers.

Rosamond, Ben. 2003. New theories of European integration. V: *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 109-127. Oxford: Oxford Univeristy Press.

Rusu, Dorin. 2006. The Passion of a European Paradigm? Multi-level Governance in Europe. *The Sphere of Politics* 125: 91-97. Dostopno prek: <http://www.cceol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=93528141-4fab-421c-879a-a3401d5c50af&articleId=cfe5f4a1-13c0-42f1-96f2-0113e1f0e921> (31. avgust 2011).

Sabatier, Paul A. 1986. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research. A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* 6 (1): 21-48.

Sabatier, Paul A. 1997. Top-down and Bottom up Approaches to implementation Research. V *The Policy Process*, ur. Hill, Michael, 266-297. London: Prentice Hall.

Sadovnik, Alan R. 2007. Qualitative Research and Public Policy. V *Hanbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, ur. Fischer, Frank, Gerald J. Miller in Mara S. Sidney, 417-428. Boca Raton: CRC Press.

Sandholtz, Wayne in Alec Stone Sweet. 1999. European integration and supranational governance revisited: rejoinder to Branch and Ohrgaard. *Journal of European Public Policy* 6 (1): 144-154. Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pdf14_16/pdf/1999/5bm/01mar99/4220646.pdf?T=P&P=AN&K=4220646&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dVuOLCmr0meprJSr6q4TLaWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh (3. maj 2011).

Scharpf, Fritz W. 2001. Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe. *Scandinavian Political Studies* 24 (1): 1-26. Dostopno prek: http://content.epnet.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/pdf13_15/pdf/2001/7qd/01mar01/4325495.pdf?T=P&P=AN&K=4325495&EbscoContent=dGJyMNLr40Sep7E40dVuOLCmr0meprJSr664SK6WxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGurkmuqbRIuePfgeyx%2BEu3q64A&D=poh (15. avgust 2011).

Schendelen, Rinus van. 2005. *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 55-10 (The Playing Field: EU Common Decision-Making).

Schmitter, C. Philippe. 1996. Examining the Present Euro Polity with the Help of Past Theories. V *Governance in the European Union*, ur. Marks, Gary, Fritz V. Scharpf, Philippe C. Schmitter in Wolfgang Streeck. 1996, 1-14. London: Sage Publications.

SFC2007. System for Fund management in the European Community 2007-2013.

Sklep Komisije C(2011) 2637 z dne 14.4.2011 o spremembi Odločbe K(2007)4081 o sprejetju operativnega programa "Razvoj okoljske in prometne infrastrukture" pomoči Skupnosti Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada, ki spada pod cilj konvergenca v Sloveniji CCI 2007SI161PO002.

Sklep Komisije C(2011) 2666 z dne 19.4.2011 o spremembi Odločbe K(2007)4080 o sprejetju operativnega programa "Krepitev regionalnih razvojnih potencialov" pomoči Skupnosti Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki spada pod cilj konvergenca v Sloveniji CCI 2007SI161PO001.

Sklep Vlade RS o spremembi Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 in spremembe Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013. Št. 54402-2/2010/6, 3.6.2010.

Sklep Vlade RS o spremembi sklepa o imenovanju članov v Nadzorni odbor za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013 in za Operativni

program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013. Št. 01410-20/2009/15, 24.3.2011.

Sklep Vlade RS o spremembi sklepa o imenovanju članov v Nadzorni odbor za Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013. Št. 01410-19/2009/15, 12.5.2011.

Sklep Sveta 2006/702/ES z dne 6. oktobra 2006 o strateških smernicah Skupnosti o koheziji. Uradni list L 291 , 21/10/2006 str. 11-32.

Slovenski podjetniški sklad. Razpisi. Dostopno prek:
http://www.podjetniskisklad.si/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=51 (19. avgust 2011).

Stone Sweet, Alec in Wayne Sandholtz. 1997. European integration and supranational governance. *Journal of European Public Policy* 4 (3): 297-317.

SVLR. 2009. *Navodila organa upravljanja za spremljanje izvajanja OP z informacijskim sistemom ISARR*. Ljubljana, 9.6.2009, verzija 2.1.

SVLR. 2010a. *Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES*. Ljubljana, 11.5.2010, verzija 1.40.

SVLR. 2010b. *Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013*. Ljubljana, 11.11.2010, verzija 1.00.

SVLR. 2010c. *Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007 – 2013*. Ljubljana, 19.11.2010, verzija 2.00.

SVLR. 2010d. *Poročilo o obremenjenosti zaposlenih za izvajanje evropske kohezijske politike v RS programskega obdobja 2007-2013 po posameznih upravičencih*. Št. 303-8/2009, 27. julij 2010.

SVLR. 2010e. *Spremembe operativnih programov kohezijske politike Cilja 1 v Sloveniji. Predstavitev z utemeljitvijo in vrednotenjem. Gradivo za javno razpravo*. Ljubljana, 7.4.2010. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/operativni-programi/2007-2013/programski-dokumenti-slovenije-za-obdobje-2007-2013> (10. julij 2011).

SVLR. 2011. *Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Področje lokalne samouprave*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/obcine/ (15. julij 2011).

Sydney, Mara S. 2007. Policy Formulation: Design and Tools. V *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Polics and Methods*, ur. Frank Fischer, Gerald J. Miller in Mara S. Sidney, 79-87. Boca Raton: CRC Press.

SWECO. 2010. *Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_governance.pdf (10. avgust 2011).

Taylor, Sandra, John Bachtler in Mary Louise Rooney. 2000. *Implementing the New Generation of Programmes: Project Development, Appraisal and Selection. Iq-Net Thematic Paper 7* (2). Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Dostopno prek: [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/7.2Project_Selection/ProjectSelectionSaar00English.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/7.2Project_Selection/ProjectSelectionSaar00English.pdf) (19. junij 2011).

Thielemann, Eiko. 1998. Policy Networks and European Governance: The Europeanisation of Regional Policy-Making in Germany. *Regional and Industrial Policy Research Paper* No 27. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Dostopno prek: http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF_files/R27PolNet&EurGov.pdf (15. julij 2011).

Tomšič, Matevž. 2004. Dileme in zagate pri ocenjevanju demokracije. *Družboslovne razprave* 133-146. XX (46/47).

Treib, Oliver, Holger Bahr in Gerda Falkner. 2005. Modes of Governance: A Note Towards Conceptual Clarification. *European Governance Papers (EUROGOV) N-05-02*. Dostopno prek: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf> (1. julij 2010).

Ujupan, Alina-Tefania. 2006. Multi-level Governance Or Multi-level Participation. Assessment Of The Implementation of European Structural Funds in England. *Sphere of Politics* 125: 80-90. Dostopno prek: <http://www.ceeol.com/aspx/issuedetails.aspx?issueid=93528141-4fab-421c-879a-a3401d5c50af&articleId=cfe5f4a1-13c0-42f1-96f2-0113e1f0e921> (31. avgust 2011).

UKP. 2010a. *Kohezijska politika v Sloveniji*. Predstavitev. Ljubljana, 19. november 2010.

UKP. 2010b. *Seznam potrjenih instrumentov*, interno gradivo UKP, 31. december 2010.

UKP. 2011a. *Mesečno finančno poročilo*, 30. junij 2011.

UKP. 2011b. *Tehnična pomoč, tabela zaposlitev*, 12. julij 2011.

Urad za nadzor proračuna: *upravljanje s sredstvi EU*. Dostopno prek: http://www.unp.gov.si/si/delovna_podrocja/revidiranje_eu_skladov (19. avgust 2011).

Urad za nadzor proračuna. 2008. *Revizijska strategija revizijskega organa za izvajanje za izvajanje revizij za operativne programe kohezijske politike programskega obdobja 2007 – 2013*. Št. dokumenta 020-48/2008/2, 1. oktober 2008. Dostopno prek: http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/eu_skladi/Strukturni_skladi/Po_2007_do_2013/Revizijska_strategija_za_obdobje_od_2007_do_2013.pdf (10. avgust 2011).

Urad za nadzor proračuna. 2009. *Poročilo o izvedeni reviziji dela sistema upravljanja in nadzora – pri organu upravljanja za OP RČV, OP RR in OP ROPI za obdobje 2007-2013 (osnutek poročila)*. Št. revizije RS08-4, Ljubljana, julij 2009.

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013. Uradni list RS št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10 in 79/10.

Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999. Uradni list L 210, 31.7.2006, str. 1-11.

Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999. Uradni list L 210, 31.7.2006, str. 12-18.

Uredba (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje. Uradni list L 210, 31.7.2006, str. 19-24.

Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. Uradni list L 210, 31.7.2006, str. 25-78.

Uredba Sveta (ES) št. 1084/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/94. Uradni list L 210, 31.7.2006, str. 79-81.

Uredba Sveta (ES) št. 1085/2006 z dne 17. julija 2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA). Uradni list L 210, 31.7.2006, str. 82-93.

Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj. Uradni list L 371, 27.12.2006, str. 1.

Uredba Sveta (ES, EURATOM) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih Skupnosti. Uradni list L 248, 16.9.2002, str. 1.

Van Kersbergen, Kees in Frans van Waarden. 2004. Governance as a Bridge Between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. *European Journal of Political Research* 43 (2): 143-171. Dostopno prek: http://igitur-archive.library.uu.nl/fss/2007-0303-200714/Van%20Kersbergen%20and%20Van%20Waarden%20Governance%20EJPR2004_4_3_143-171.pdf (20. julij 2011).

Van Meter, S. Donald in Carl E. Van Horn. 1975. The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. *Administration & Society* 6 (4): 445-488.

Van Waarden, F. 1992. Dimensions and Types of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21 (1-2): 29-52.

Vedung, Evert. 1998. Policy Instruments: Typologies and Theories. V *Carrots, Sticks and Sermons*, ur. Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist in Evert Vedung, 21-58. New Brunswick, London: Transaction Publishers.

Veld, Roeland J.: *Innovative policy instruments for small countries in an interconnected, global setting*. Dostopno prek: <http://www.tilburguniversity.nl/globus/activities/conference/papers/intveld.pdf> (5. januar 2009).

Vironen, Heidi in Stefan Kah. 2008. Mixed Progress with the 2007-2013 Programmes: Review of Programme Implementation Summer 2008 – Autumn 2008. *IQ-Net Thematic Paper* 23 (1). Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Dostopno prek: [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/ReviewPaper23\(1\)final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/ReviewPaper23(1)final.pdf) (15. junij 2011).

Vlada RS. 2011. Odlok o spremembi Odloka o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, *Uradni list RS*, št. 53/2011, z dne 1.7.2011.

Wallace, Helen. 1977. National Bulls in the Community China Shop: The Role of National Governments in Community Policy-Making. V *Policy-making in the European Union*, ur. Wallace, Helene, William Wallace in C. Webb, 33-68. Oxford: Oxford University Press.

Wallace, Helen. 2003. Contrasting Images of European Governance, V: *Linking EU and National Governance*, ur. Beate Kohler-Koch, 1-9. Oxford: Oxford University Press.

Wallace, Helen. 2005. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. V: *Policy Making in the European Union*, ur. Wallace, Helen, William Wallce in Mark A. Pollack, 49-90. Oxford, New York: Oxford University Press.

Wostner, Peter. 2008a. How to Make Cohesion Policy Better: Speculation on Possible Improvements (September 16, 2008). Dostopno prek: <http://ssrn.com/abstract=126395> (10. oktober 2010).

Wostner, Peter. 2008b. The Micro-efficiency of EU Cohesion Policy. *European Policy Research Papers* No 64. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde. Dostopno prek: http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_64_Wostner.pdf (15. februar 2011).

Wostner, Peter. 2009. *Potrebnost in uspešnost kohezijske politike EU*. Doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani: Ekonomska fakulteta.

Yanow, Dvora. 2007. Qualitative-Interpretive Methods in Policy Research. V *Hanbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, ur. Fischer, Frank, Gerald J. Miller in Mara S. Sidney 405-416. Boca Raton: CRC Press.

Zakon o podpornem okolju za podjetništvo. Uradni list RS, št. 102/07.

Priloga A: Značilnosti »sestavljenih« in »nesestavljenih« politični ustanov

Tabela 5.1: Značilnosti »sestavljenih« in »nesestavljenih« politični ustanov

	Strukture	Oblast (Power)	Organi (Authorities)
Nesestavljene ustanove	Unitarna	Koncentrirana	Enojen
Sestavljene ustanove	Regionalizirana	Delno razpršena	Nekaj
Sestavljene ustanove	Federalna	Razpršena	Veliko
Zelo sestavljene ustanove (EU)	Kvazi federalna	Zelo razpršena	Zelo veliko

Vir: Schmidt v Bache (2008, 2).

Priloga B: Proračun EU

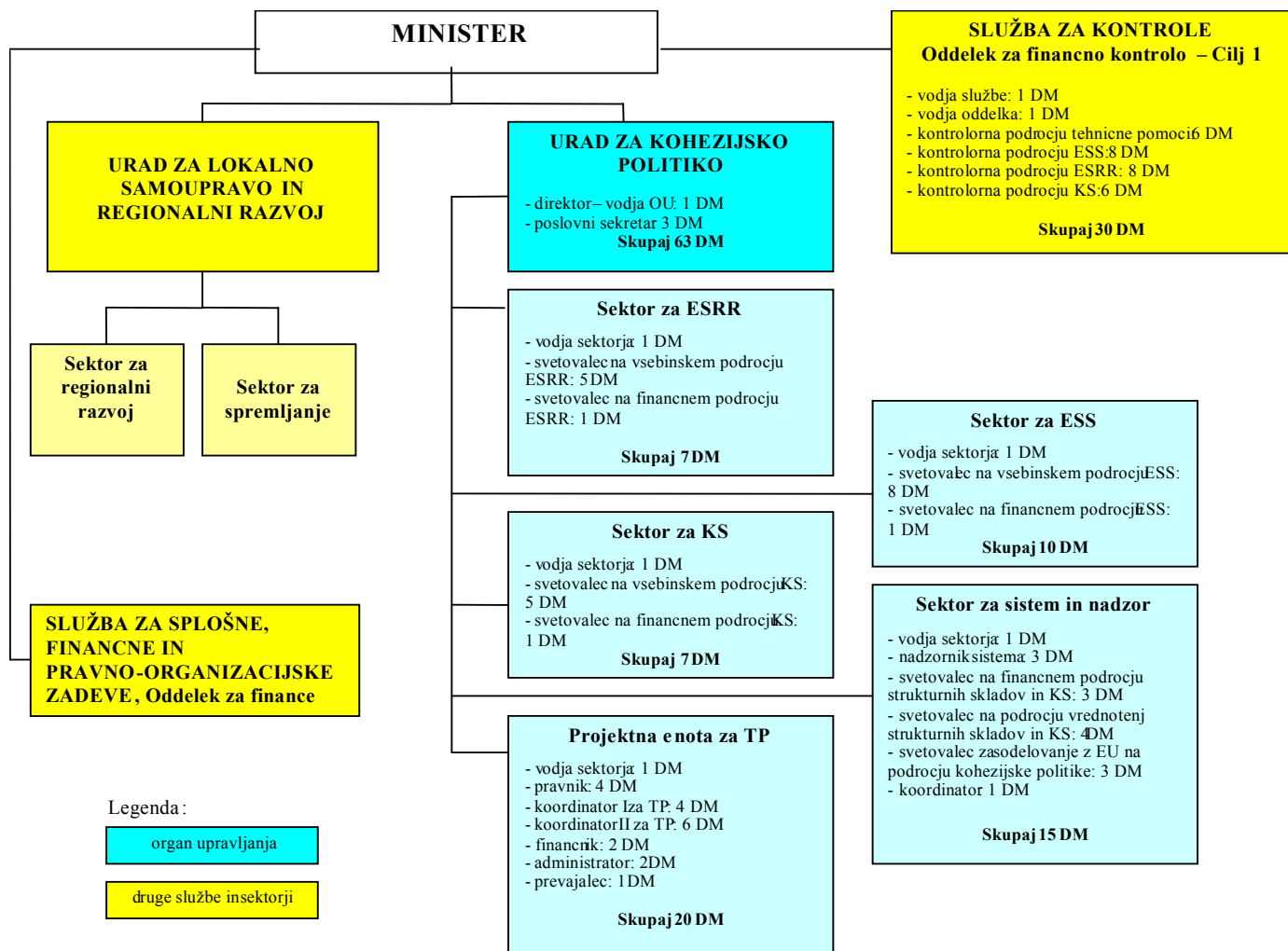
Tabela 5.2: Proračun EU

ODOBRENA POSTAVKAH (ang. heading)	PRORAČUNSKA (ang. commitment)	SREDSTVA appropriations	PO by	V EUR 2004)	milijardah (cene)	Odstotek %
1a. Konkurenčnost za rast in zaposlovanje				72.1		8,4%
1b. Kohezija za rast in zaposlovanje				307.6		35,7%
2. Ohranjanje in upravljanje naravnih virov				371.2		43,1%
<i>Od tega tržnih izdatkov</i>				<i>293.1</i>		<i>34,0%</i>
3. Državljanstvo, svoboda, vanost in zakonitost				10.3		1,2%
4. EU kot globalni partner				50.0		5,8%
5. Skupni administrativni izdatki				50.3		5,8%
6. Izravnava BG/RO				0.8		0,1%
Skupne obveznosti				862.4		
V % od EU-27 BND				1.045%		

Vir: Evropska komisija (2006).

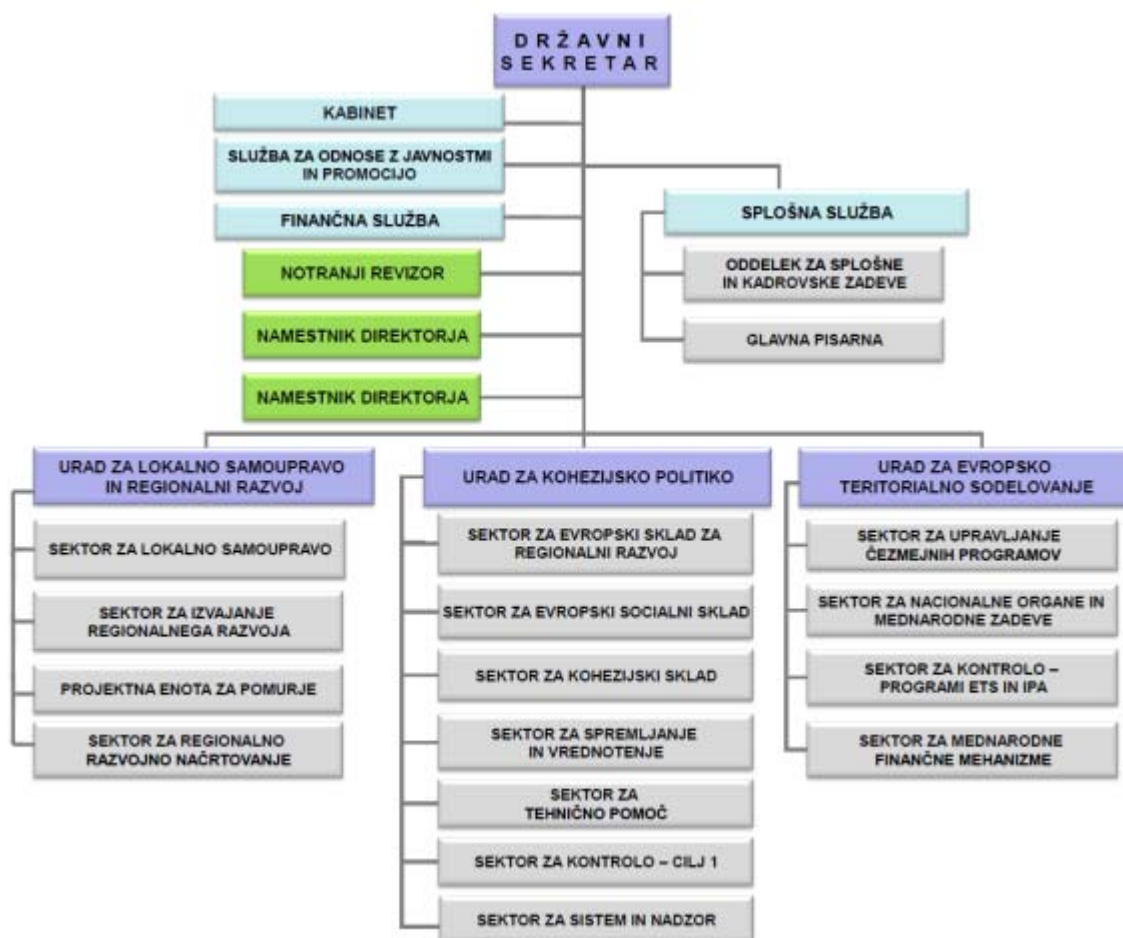
Priloga C: Organigram SVLR

Slika 5.1: Organizacijska shema organa upravljanja ter drugih služb in sektorjev SVLR, vključenih v izvajanje kohezijske politike -1 (prej)



Vir: OSUN OP RR (2008, 19).

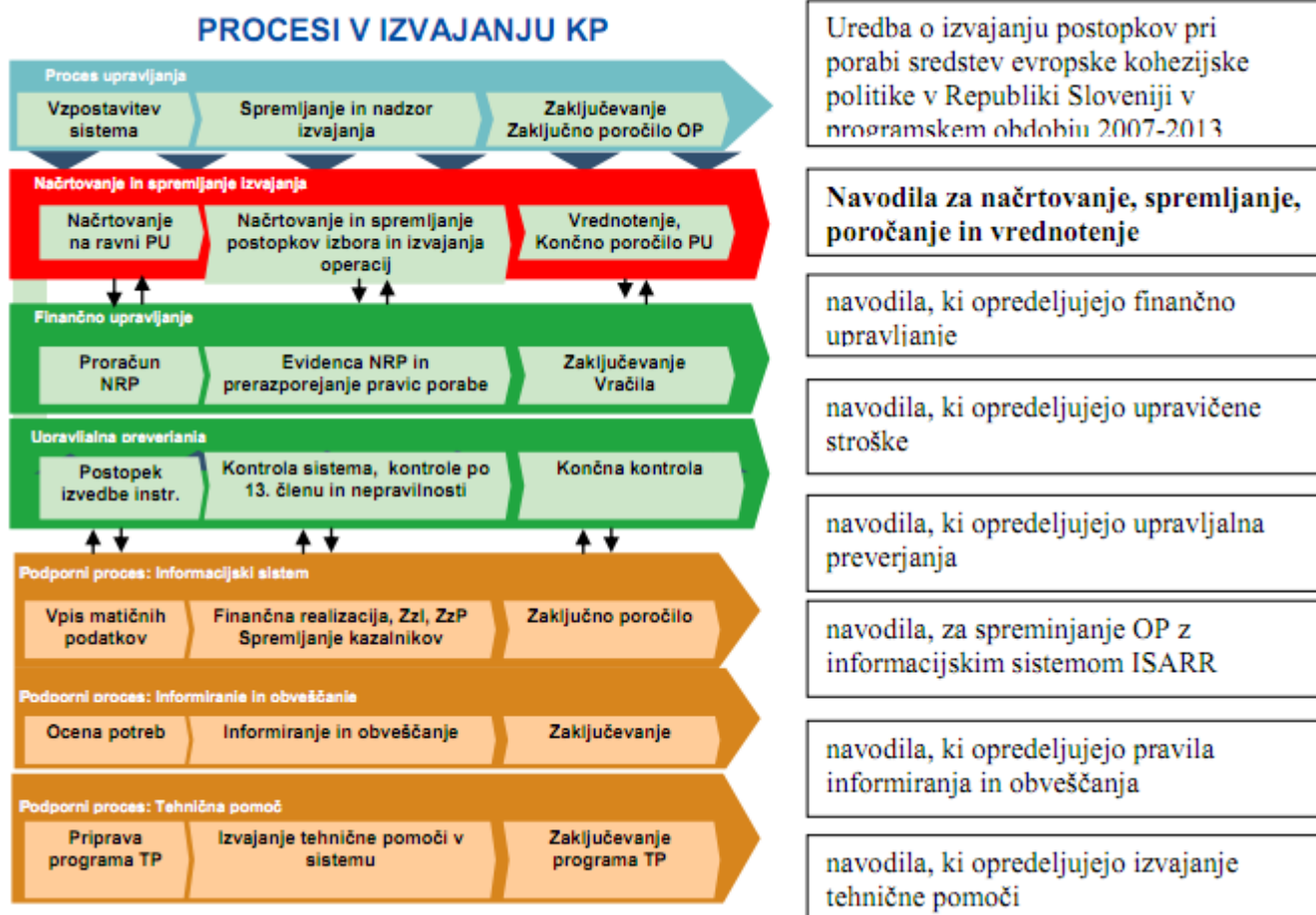
Slika 5.2: Organizacijska shema organa upravljanja ter drugih služb in sektorjev SVLR, vključenih v izvajanje kohezijske politike – 2 (potem)



Vir: Organigram SVLR.

Priloga Č: Proces izvajanja kohezijske politike RS

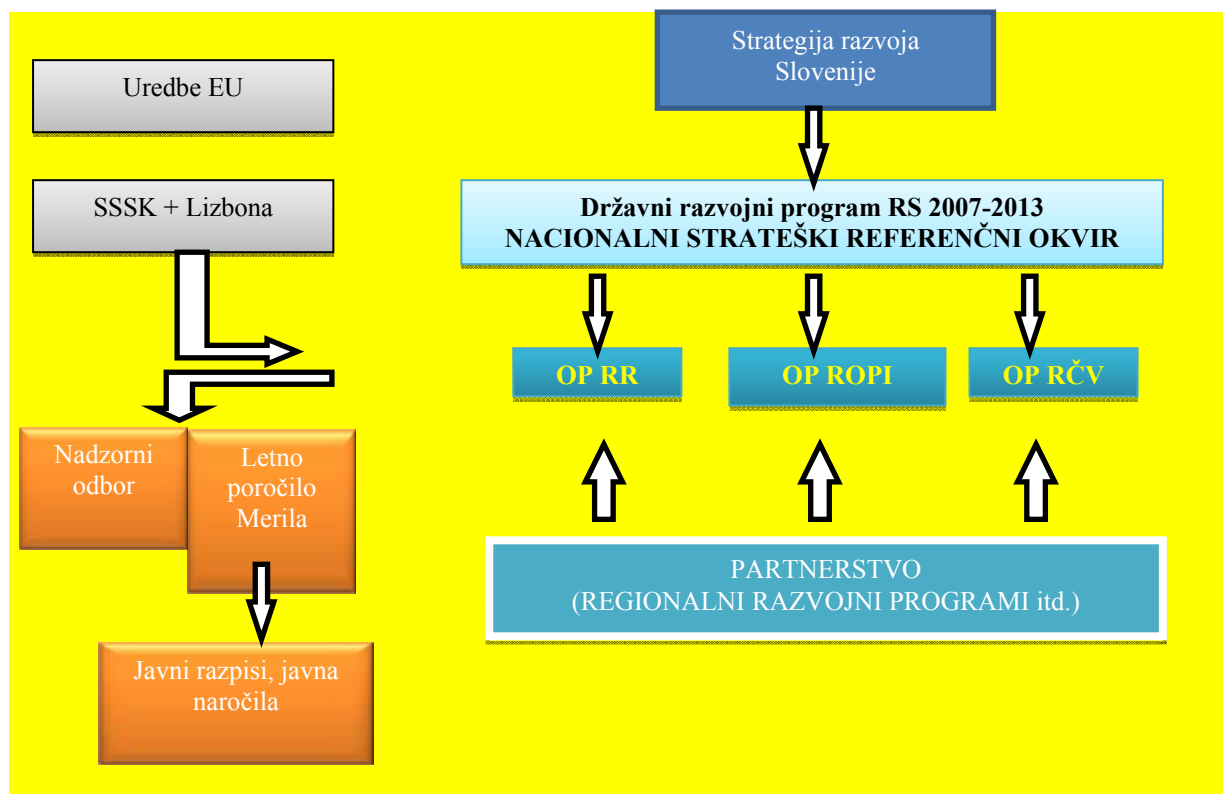
Slika 5.3: Procesi izvajanja kohezijske politike RS



Vir: SVLR 2010c, 5.

Priloga D: Širši kontekst programiranja in izvajanja kohezijske politike RS

Shema 5.1: Širši kontekst programiranja in izvajanja kohezijske politike RS



Vir: UKP 2010a.

Priloga E: Vsebinske spremembe operativnih programov

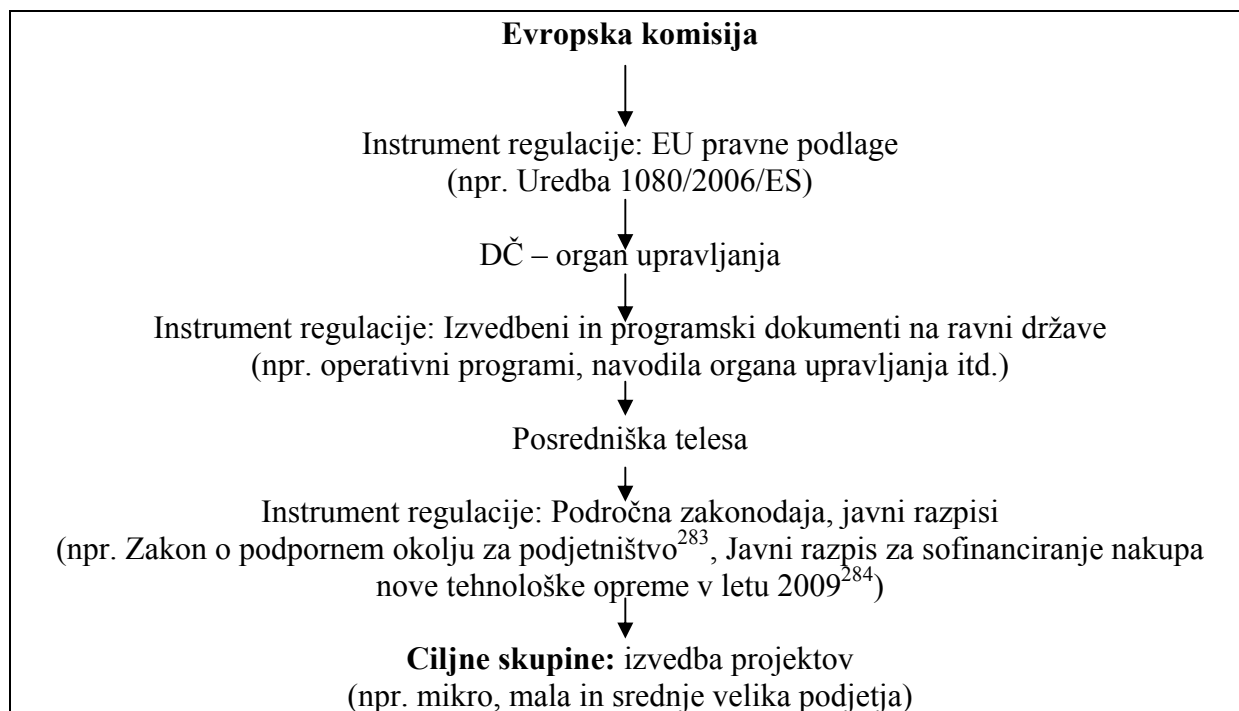
Tabela 5.3: Vsebinske spremembe operativnih programov RS

	Povečan obseg sredstev (OP)	Zmanjšan obseg sredstev (OP)
področje	konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost spodbujanje podjetništva na regionalni ravni mreža urgentnih centrov (RR)	gospodarsko-razvojna infrastruktura + javna kulturna infrastruktura in dediščina (RR)
	pospeševanje zaposlitvenih možnosti + učinkovito delovanje javne uprave (RČV)	cestna, pomorska infrastruktura in prometna infrastruktura (ROPI)
	odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod + oskrba s pitno vodo izgradnja kolesarskih poti (ROPI)	

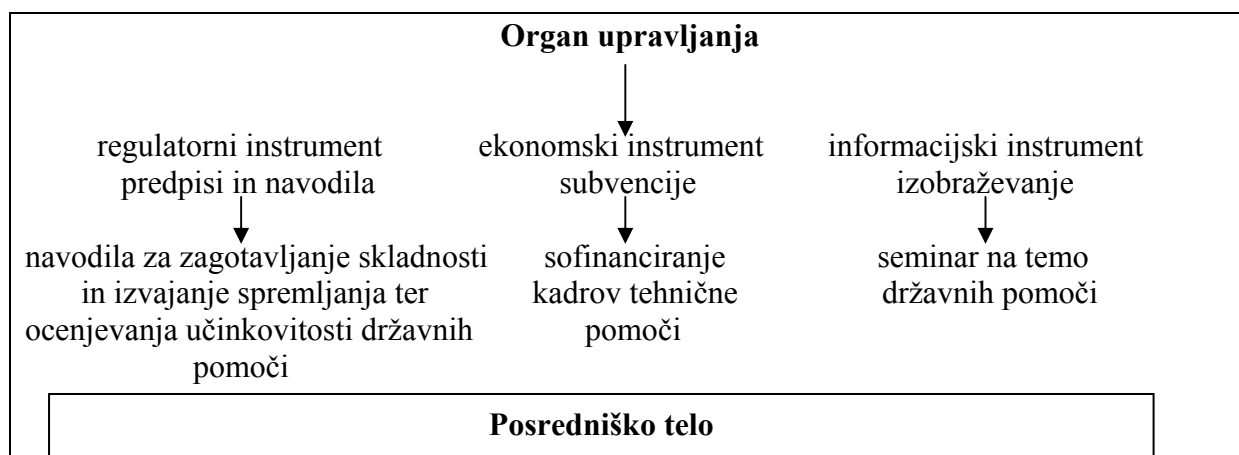
Vir: prirejeno po SVLR 2010e.

Priloga F: Primer vertikalnega, horizontalnega in kronološkega izvajanja instrumentov kohezijske politike RS

Shema 5.2: Primer vertikalnega paketa instrumentov v okviru izvajanja kohezijske politike RS v okviru ESRR



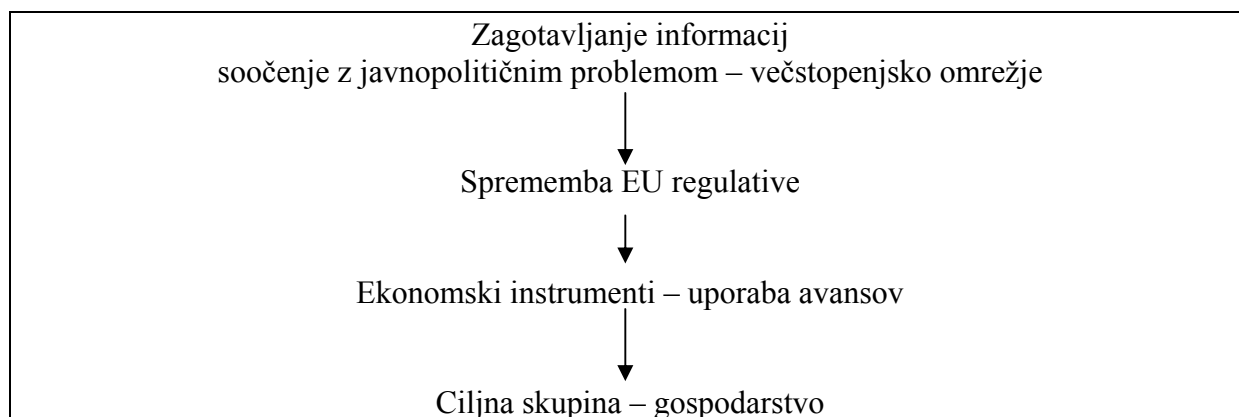
Shema 5.3: Primer horizontalnega paketa instrumentov v okviru izvajanja kohezijske politike RS v okviru ESRR



²⁸³ Uradni list RS, št. 102/07.

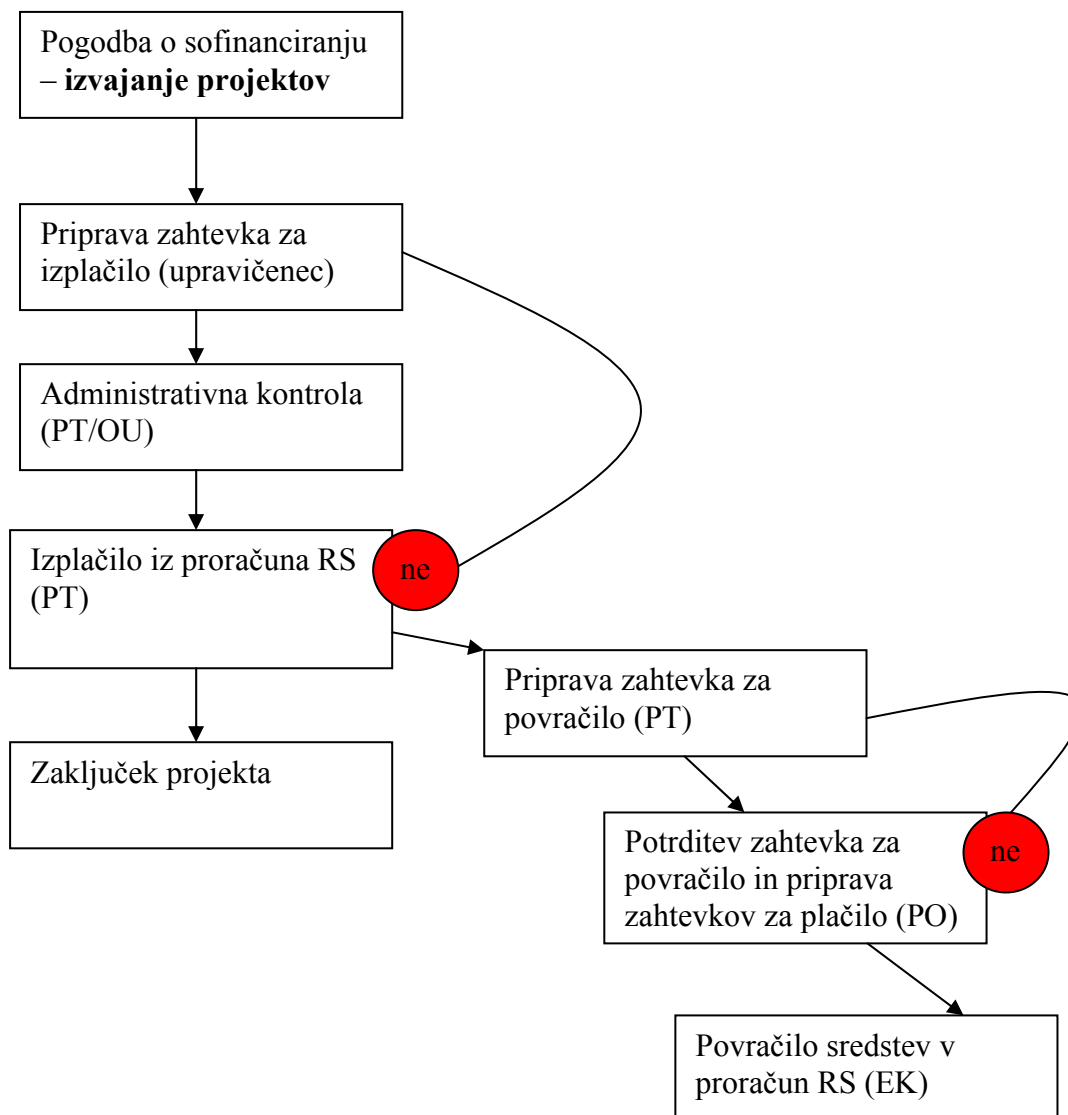
²⁸⁴ Objavljen v Uradnem listu RS, št. 88/08.

Shema 5.4: Kronološko zaporedje instrumentov za reševanje svetovne gospodarske in finančne krize v okviru izvajanja kohezijske politike RS



Priloga G: Finančni tok izvajanja projektov

Shema 5.5: Finančna dimenzija izvajanja projektov



Vir: prirejeno po SVLR 2010b²⁸⁵.

²⁸⁵ Glede prikaza velja poudariti, da gre za poenostavljen prikaz od potrditve projekta do zaključka ter sofinanciranja projekta. Podrobnejši prikaz glej v SVLR 2010b in smernicah za izvajanje povračil (Ministrstvo za finance).

Priloga H: Finančna realizacija OP RR

Tabela 5.4: Avtorizirani in certificirani izdatki na organu za potrjevanje - OP RR 2007-2013²⁸⁶

Leto	Avtorizirani ZzP*	Certificirano EK (vmesni zahtevki za plačilo)*
2007	0,00	0,00
2008	1.276.762,96	0,00
2009	166.846.637,82	78.640.564,12
2010	266.676.872,07	334.688.291,02
Jan. – 1.6.2011	143.097.271,79	125.072.783,15
Skupaj	577.897.544,64	538.401.638,29

*Vrednosti predstavljajo prispevek Skuposti v EUR.

Tabela 5.5: Uresničevanje pravila n+2/3 za OP RR 2007-2013²⁸⁷

Sklad	Obdobje		Pravilo zapade	Dodeljene pravice porabe	Pravice porabe po spremembi OP	Vnaprejšnje financiranje EK (predplačila)	Že certificirano	Še potrebno certificirati do 31.12.20xx (vključena predplačila)
ESRR – OPRR (EU del)	2007	poraba 2007-2010		310.932.694	0	34.194.990	-	-
	2008	poraba 2008-2011	2011	291.050.765	342.872.880	51.292.486	-	-
	2009	poraba 2009-2012	2012	267.765.747	319.587.862	68.389.981	78.640.564	-
	2010	poraba 2010-2013	2013	246.120.881	309.206.188	-	334.688.291	-
	2011	poraba 2011-2013	2013	219.618.201	286.049.166	-	125.072.783	-349.406.215
	2012	poraba 2012-2014	2014	197.936.405	265.645.348	-		-183.695.810
	2013	poraba 2013-2015	2015	176.324.829	244.888.078	-		257.682.087
	2014	-	-	-	-	-	-	111.767.891
	2015	-	-	-	-	-	-	244.888.078
	Skupaj			1.709.749.522	1.768.249.522	153.877.457	538.401.638	

²⁸⁶ Tabela predstavlja del gradiva NO OP RR/OP ROPI dne 10.6.2011 (vir podatkov: IS-PA2007, SFC; stanje podatkov: 1.6.2011).

²⁸⁷ Tabela predstavlja del gradiva NO OP RR/OP ROPI dne 10.6.2011 (vir podatkov: IS-PA2007; stanje podatkov: 1.6.2011).

Tabela 5.6: Zahtevek za plačilo – napovedi OP RR²⁸⁸

Leto	Vrednost (mio €)
2011	335
2012	287

Priloga I: Finančna realizacija OP ROPI

Tabela 5.7: Avtorizirani in certificirani izdatki na organu za potrjevanje - OP ROPI 2007-2013²⁸⁹

Leto	Avtorizirani ZzP*	Certificirano EK (vmesni zahtevki za plačilo)*
2007	0,00	0,00
2008	33.909.070,00	0,00
2009	72.493.775,04	106.358.559,55
2010	112.751.820,89	104.095.927,5
Jan. – 1.6.2011	16.255.528,08	24.946.674,24
Skupaj	235.401.194,01	235.401.161,29

*Vrednosti predstavljajo prispevek Skuposti v EUR.

Tabela 5.8: Uresničevanje pravila n+2/3 za OP ROPI 2007-2013²⁹⁰

Sklad	Obdobje		Pravilo zapade	Dodeljene pravice porabe	Pravice porabe po spremembi OP	Vnaprejšnje financiranje EK (predplačila)	Že certificirano	Še potrebno certificirati do 31.12.20xx (vključena predplačila)
ESRR – OPRR (EU del)	2007	poraba 2007-2010		103.527.527	0	39.769.844	-	-
	2008	poraba 2008-2011	2011	143.278.281	160.532.868.	63.183.691	-	-
	2009	poraba 2009-2012	2012	187.175.675	204.430.264	65.423.990	106.358.593	-
	2010	poraba 2010-2013	2013	230.200.555	236.191.951	-	104.095.928	-
	2011	poraba 2011-2013	2013	278.875.683	281.521.420	-		-218.299.177
	2012	poraba 2012-2014	2014	323.547.894	324.915.654	-		-182.246.438
	2013	poraba 2013-2015	2015	368.994.129	369.507.587	-		167.089.408
	2014	-	-	-	-	-	-	156.538.129

²⁸⁸ Tabela predstavlja del gradiva NO OP RR/OP ROPI dne 10.6.2011 (vir podatkov: SFC).

²⁸⁹ Tabela predstavlja del gradiva NO OP RR/OP ROPI dne 10.6.2011 (vir podatkov: IS-PA2007; stanje podatkov: 1.6.2011).

²⁹⁰ Tabela predstavlja del gradiva NO OP RR/OP ROPI dne 10.6.2011 (vir podatkov: IS-PA2007; stanje podatkov: 1.6.2011).

	2015	-	-	-	-	-	-	369.507.587
	Skupaj			1.635.599.744	1.577.099.744	168.377.525	210.454.520	

Tabela 5.9: Zahtevki za plačilo – napovedi OP ROPI²⁹¹

Leto	Vrednost (mio €)
2011	82 (od tega 69 KS in 13 ESRR)
2012	276 (od tega 221 KS in 55 ESRR)

Priloga J: Finančna realizacija OP RČV

Tabela 5.10: Avtorizirani in certificirani izdatki na organu za potrjevanje - OP RČV 2007-2013²⁹²

Leto	Avtorizirani ZzP*	Certificirano EK (vmesni zahtevki za plačilo)*
2007	0,00	0,00
2008	2.054.953,04	0,00
2009	20.676.110,87	3.243.244,33
2010	93.870.693,17	104.670.122,67
Jan. – 20.5.2011	31.986.969,64	0,00 (za junij predvideno 40 mio)
Skupaj	148.588.726,72	107.913.367,00

*Vrednosti predstavljajo prispevek Skuposti v EUR.

Tabela 5.11: Uresničevanje pravila n+2/3 za OP RČV 2007-2013²⁹³

Sklad	Obdobje		Pravilo zapade	Dodeljene pravice porabe	Pravice porabe po spremembi OP	Vnaprejšnje financiranje EK (predplačila)	Že certificirano	Še potrebno certificirati do 31.12.20xx (vključena predplačila)
ESRR – OPRR (EU del)	2007	poraba 2007-2010		126.208.034	0	15.113.987	-	-
	2008	poraba 2008-2011	2011	120.787.061	141.821.733	22.670.981	-	-
	2009	poraba 2009-2012	2012	114.984.184	136.018.855	30.227.975	3.243.244	-
	2010	poraba 2010-2013	2013	108.784.002	129.818.674	-	104.672.421	-
	2011	poraba 2011-2013	2013	102.170.608	123.205.280	-		-34.106.876

²⁹¹ Tabela predstavlja del gradiva NO OP RR/OP ROPI dne 10.6.2011 (vir podatkov: SFC).

²⁹² Tabela predstavlja del gradiva NO RČV dne 27.5.2011 (vir podatkov: IS-PA2007; stanje podatkov: 20.5.2011).

²⁹³ Tabela predstavlja del gradiva NO RČV dne 27.5.2011 (vir podatkov: IS-PA2007; stanje podatkov: 20.5.2011).

	2012	poraba 2012- 2014	2014	95.127.569	116.162.242	-		101.911.979
	2013	poraba 2013- 2015	2015	87.637.912	108.672.586	-		354.935.933
	2014	-	-	-	-	-	-	471.098.175
	2015	-	-	-	-	-	-	579.770.761
	Skupaj			755.699.370	755.699.370	68.012.943	107.915.666	579.770.761

Tabela 5.12: Zahtevek za plačilo – napovedi OP RČV²⁹⁴

Leto	Vrednost (mio €)
2011	130
2012	145

Priloga K: Pregled porabe sredstev po operativnih programih

Tabela 5.13: Poraba sredstev po operativnih programih

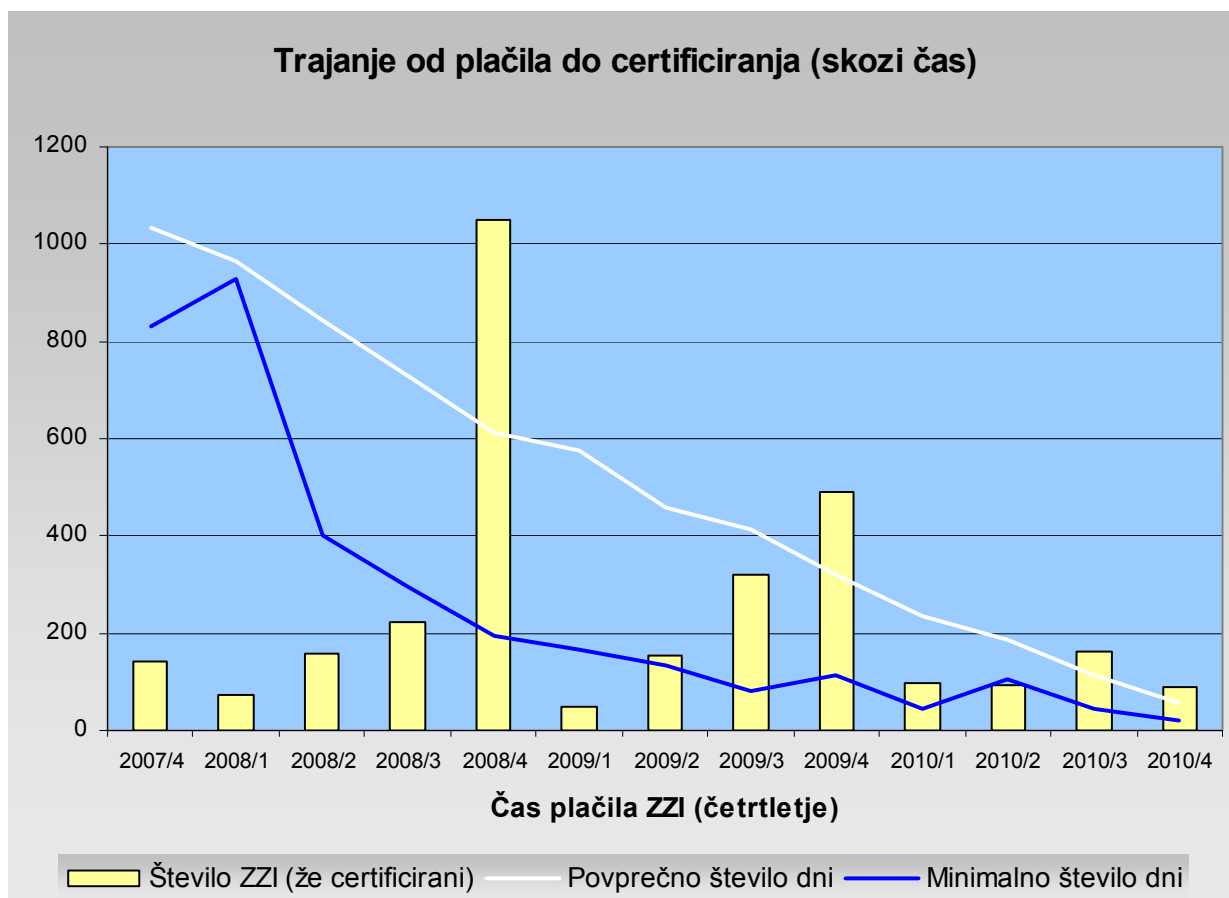
VSI OPji		stanje 30.6.11	stanje 31.12.10	stanje 31.12.09	stanje 31.12.08	Porast v zadnjem obdobju v %
Pravice porabe 2007-2013	EU del	4.101.048.636	4.101.048.636	4.101.048.636	4.101.048.636	-
	SLO del	723.714.481	723.714.481	723.714.483	723.714.483	-
	EU in SLO del	4.824.763.117	4.824.763.117	4.824.763.119	4.824.763.119	-
Pravice porabe 2007-2011	EU del	2.675.148.990	2.675.148.990	2.675.148.990	2.675.148.990	-
	SLO del	472.024.919	472.024.919	472.024.919	472.024.919	-
	EU in SLO del	3.147.173.909	3.147.173.909	3.147.173.909	3.147.173.909	-
Vrednost potrjenih instrumentov - kumulativa (od 1.1.2007 do navedenega datuma)	EU del	3.202.574.090	3.056.131.121	2.090.221.872	1.289.507.152	4,8%
	SLO del	476.800.133	450.957.407	331.853.213	196.555.270	5,7%
	EU in SLO del	3.679.374.223	3.507.088.528	2.422.075.085	1.486.062.421	4,9%
Potrjene operacije - kumulativa (od 1.1.2007 do navedenega datuma)	EU del	2.651.032.988	2.294.591.183	1.601.162.589	982.331.294	15,5%
	SLO del	415.467.803	384.394.525	280.448.110	175.482.864	8,1%
	EU in SLO del	3.066.500.791	2.678.985.708	1.881.610.699	1.157.814.158	14,5%
Podpisane pogodbe (od 1.1.2007 do navedenega datuma)	EU del	2.305.400.987	2.021.035.116	1.415.380.789	783.616.777	14,1%
	SLO del	291.187.352	272.744.693	184.692.929	78.800.947	6,8%
	EU in SLO del	2.596.588.339	2.293.779.807	1.600.073.718	862.417.724	13,2%
	drugi viri	1.639.610.129	1.116.825.053	714.001.237	123.736.314	46,8%
	skupaj	4.236.198.468	3.410.604.860	2.314.074.956	986.154.038	24,2%
Plačila iz proračuna RS - kumulativa (od 1.1.2007 do navedenega datuma)	EU del	1.306.947.864	1.156.993.694	664.234.106	213.958.411	13,0%
	SLO del	161.087.682	137.620.937	66.019.284	14.212.465	17,1%
	EU in SLO del	1.468.035.545	1.294.614.631	730.253.390	228.170.876	13,4%
Posredovani zahtevki za povračilo na Organ za potrjevanje do navedenega datuma (kumulativa) - EU del		1.076.729.872	911.393.029	432.945.324	52.171.844	18,1%
Certificirani zahtevki za povračilo na EK do navedenega datuma (kumulativa) - EU del		986.063.106	731.696.738	188.385.295	0	34,8%

Vir: UKP 2011a.

²⁹⁴ Tabela predstavlja povzetek gradiva NO RČV dne 27.5.2011 (vir podatkov: SFC).

Priloga L: Trajanje od plačila do povračila – OP RR

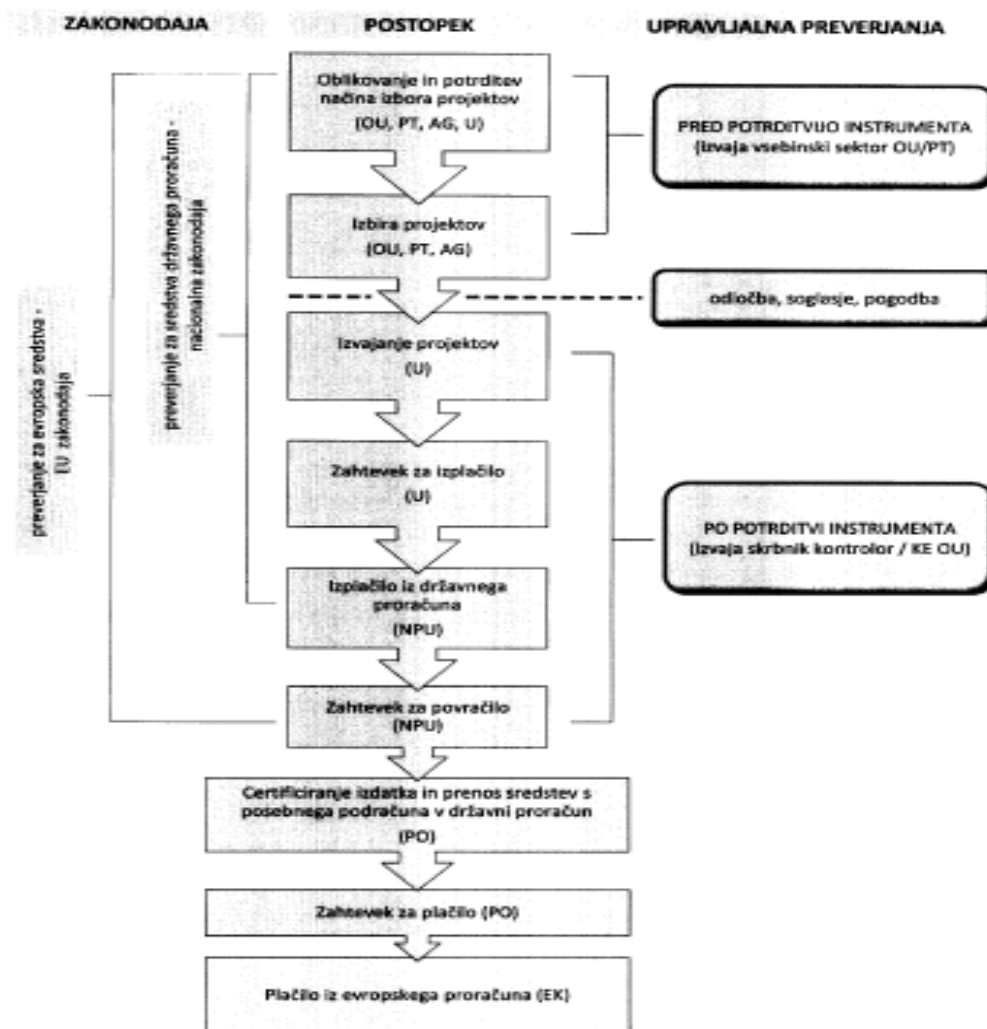
Slika 5.4: Trajanje od plačila do povračila OP RR



Vir: predstavitev na širšem kolegiju OP RR (Brdo pri Kranju, 10. februar 2011).

Priloga M: Upravljalna preverjanja od priprave instrumentov do povračil sredstev iz proračuna EU

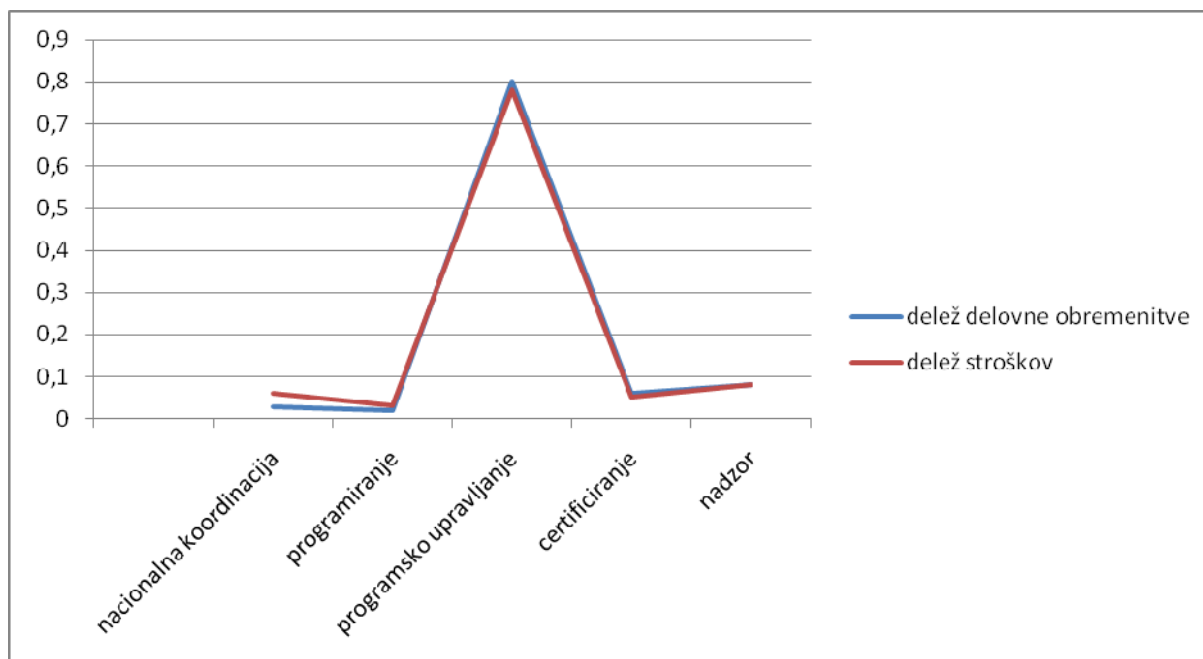
Slika 5.5: Potek upravljalnih preverjanj



Vir: SVLR 2010a, 9.

Priloga N: Delež delovne obremenitve in stroškov po funkcijah

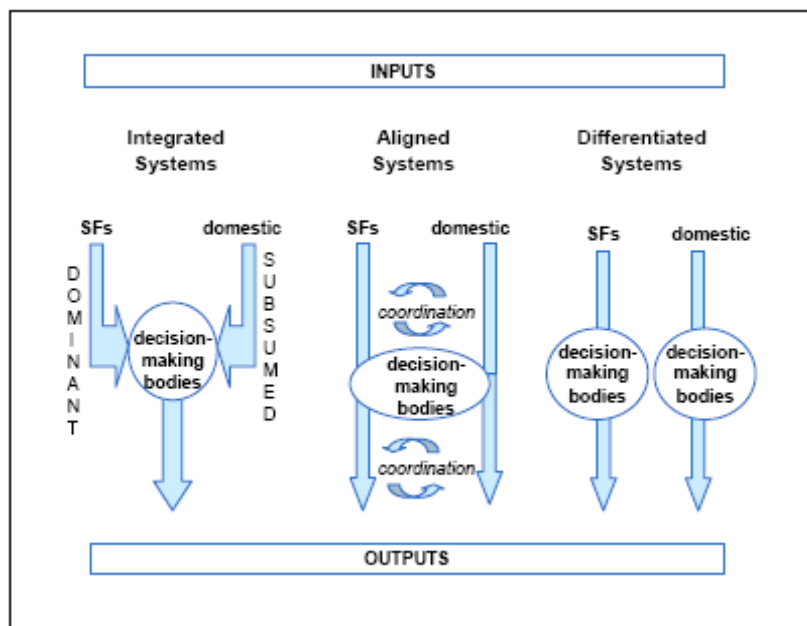
Slika 5.6: Delež delovne obremenitve in stroškov po funkcijah



Vir: Prirejeno po SWEKO (2010, 6-7).

Priloga O: Tipologija dodeljevanja sredstev EU

Slika 5.7: Tipologija sistemov dodeljevanja sredstev kohezijske politike EU



Vir: Ferry in drugi (2007, 29).

Priloga P: Policy načrt in simulacija kvalitativne primerjalne analize izvajanja projektov kohezijske politike RS

UVOD

Raziskovanje izvajanja projektov kohezijske politike RS je metodološko raznoliko. Eden od načinov predstavlja primerjalno analiziranje projektov. Splošni cilj policy analize je ugotoviti, kateri dejavniki in vzroki (strukturiranje problema) so tisti, ki povzročajo izvedbeni primanjkljaj kohezijske politike RS na projektni ravni.

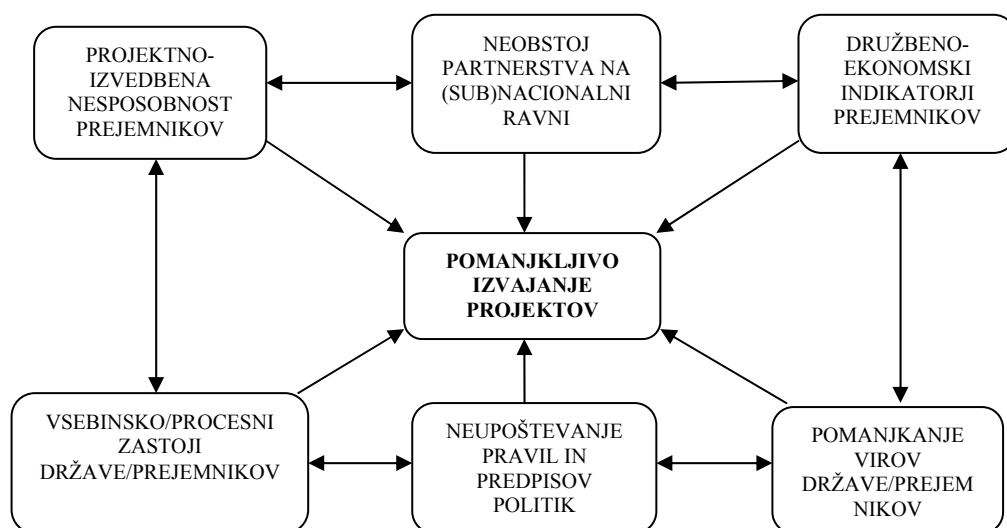
Pristop

Za izvedbo policy analize sta relevantna oba pristopa za preučevanje izvajanja (tako »top-down« kot bottom-up«), zato menim, da ju je za celostno razumevanje izvajanja projektov kohezijske politike RS potrebno kombinirati. Top-down pristop se odraža v enotnem izvedbenem modelu, ki preprečuje izvedbeno »improvizacijo« nosilcev projektov, bottom-up pristop pa ponazarja javnopolitično omrežje, ki je pomembno z vidika razmerij, virov in interesov javnopolitičnih igralcev, vključenih v izvajanje projektov. Menim, da je izvajanje projektov osrednji element implementacije kot faze kohezijske politike v »realnosti«, ki presega sistemske meje politike. Zato preverjam kako poteka izvajanje projektov v praksi in kateri so odločilni vzroki za finančno neučinkovitost.

Dejavniki pomanjkljivega izvajanja projektov

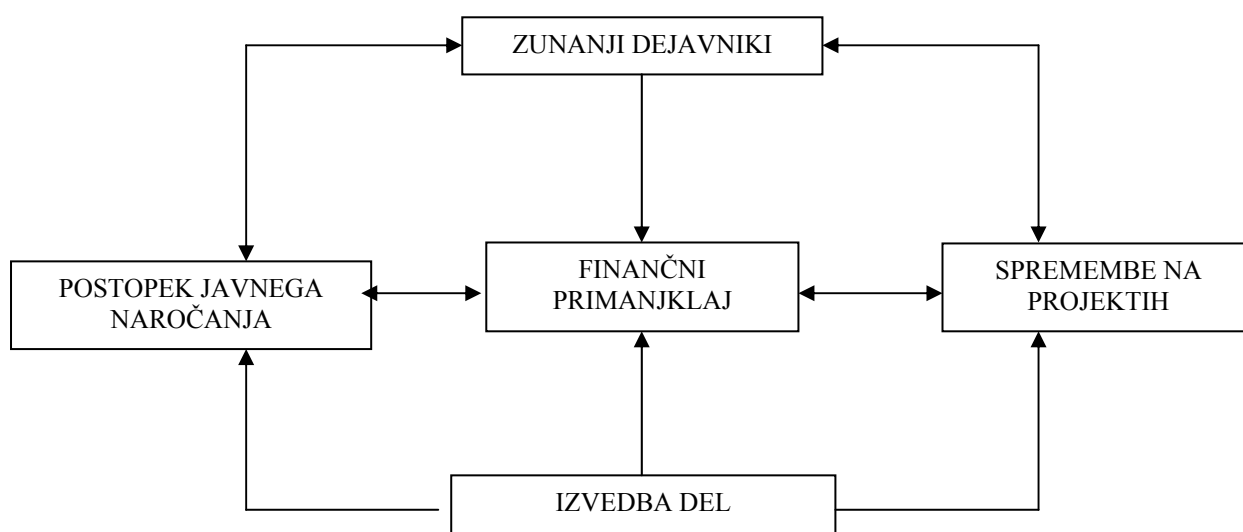
Dejavnike, ki vplivajo na pomanjkljivo oz. neučinkovito izvajanje kohezijske politike na operativni ravni so različni in so odraz značilnosti tako na sistemski kot operativni ravni, ki se prekriva z nesistemskim poljem. V točki 3.1 dela obravnavam splošno sprejete kritične dejavnike, ki vplivajo na izvajanje kohezijske politike. Ne glede na sistemsko analizo prikazujem nabor potencialnih dejavnikov, ki so bolj neposredno povezani z operativnim izvajanjem politike. Ker je oblikovanje koncepta pomanjkljivega izvajanja zahtevna in kompleksna, izhajam najprej iz širšega nabora dejavnikov, nato pa določim specifični sintezni model dejavnikov, ki vpliva na finančni primanjkljaj izvajanja projektov.

Shema 5.6: Nabor dejavnikov za pomanjkljivo izvajanje projektov²⁹⁵



Vir: prirejeno po Hoowood in Gunn (1984), Mrak in Wostner (2005), Lajh (2006),

Shema 5.7: Model dejavnikov finančnega primanjkljaja pri izvajanju projektov



²⁹⁵ V naboru kombiniram različne dejavnike (tako top-down kot bottom-up), ki bi jih bilo potrebno natančno operacionalizirati z indikatorji.

ANALIZA

Cilji in raziskovalno vprašanje

Na podlagi uvoda je cilj primerjalne analize specifično usmerjen, saj poskušam na podlagi identifikacije dejavnikov za finančni primanjkljaj projektov najti kombinacijo vzrokov (izbranih dejavnikov), ki povzročajo finančni primanjkljaj pri izvajanju projektov med izbranimi projekti. S tem poskušam odgovoriti na vprašanje: Zakaj prihaja med projekti do izvedbenih razlik in težav? Cilj²⁹⁶ je pojasniti projektne razloge za neučinkovito izvajanje projektov v različnih okoliščinah. Prav tako je cilj ugotoviti kombinacijo vzrokov, ki povzročajo finančni primanjkljaj izvajanja.

Hipoteza: Prevladujoča dejavnika, ki omogočata finančni primanjkljaj sta postopek javnega naročanja in izvedba del.

Raziskovalna metoda

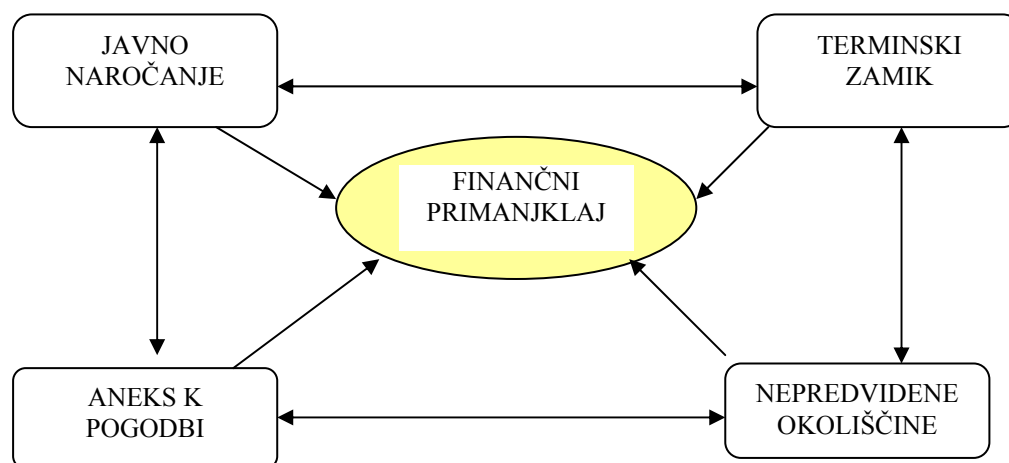
V kvalitativni primerjalni analizi analiziram projekte javne infrastrukture. Wostner (2009, 186) je namreč posebej izpostavil primer projektov javnih investicij, saj naj bi imele javne institucije, ki so odgovorne za pripravo in izvedbo svojih projektov, predvsem težave s kakovostjo načrtovanja in (ne)zadostnimi viri za financiranje stroškov priprave projekta (projektne in investicijska dokumentacija, soglasja, dovoljenja, načrti, analize ipd.). K temu je potrebno dodati, da so investicije v javno infrastrukturo načeloma podvržene zahtevnejšim izvedbenim predpisom (javno naročanje, priprava dokumentacije, javni interes – pravne podlage itd.). Pomembno vlogo igrajo tako splošne značilnosti vsakega posameznega projekta, kakor tudi posploševanje v povezavi s ciljem analize. Analiza temelji na uporabi in obdelavi podatkov vključenih projektov na splošni ravni²⁹⁷.

²⁹⁶ Podrobneje o ciljih primerjalne raziskovalne metode glej v Ragin (2007, 121-125).

²⁹⁷ Poudarjam, da so podatki zaradi narave analize (simulacija) združeni in povzeti na podlagi pregleda dokumentacije v zadevah UKP, ki se nanašajo na projekte. Podrobna analiza bi predstavljala prevelik časovni in podatkovni zalogaj, saj bi bilo potrebno temeljito obdelati vso dokumentacijo projektov, opraviti intervjuje z različnimi akterji in observirati projekte na kraju samem. Nasprotno je namen analize oblikovati in ponuditi analitični okvir za primerjalno preučevanje projektov.

Analitični okvir

Shema 5.8: Analitični okvir finančnega primanjkljaja



Izbor spremenljivk

V primerjalno analizo je vključenih pet spremenljivk. Kljub številnim dejavnikom oz. tipov dejavnikov (izhajajoč iz teoretskih modelov) pomanjkljivega izvajanja, se osredotočim (le) na nekatere spremenljivke, saj je za kvalitativno primerjalno analizo značilna omejitev glede števila spremenljivk.

Opredelitev spremenljivk:

Spremenljivka	Opredelitev spremenljivke
Finančni primanjkljaj	zamik financiranja, vračila sredstev, odstop od pogodbe
Zunanji dejavniki	nepredvidene okoliščine (stečaj izvajalca del, druge izjemne okoliščine, višja sila)
Postopek javnega naročanja	revizijski zahtevek, obnova postopka, kršitve zakonodaje
Sprememba projekta	aneks k pogodbi
Izvedba del	terminski zamik izvajanja

Nekateri pomisleki, s katerimi se soočam pri izboru dejavnikov in projektov:

- vprašanje veljavnosti (izbira kriterijev oz. pogojev) in zanesljivosti (glede na dejansko stanje) pri ocenjevanju projektov (smiselno povzeto po Tomšič 2004, 135-137).

V primerjalno analizo so vključeni projekti javne infrastrukture v okviru izvajanja OP RR.

Izbrani projekti (v oklepajih so navedene predvidene vrednosti projektov ob njihovi potrditvi):

Projekt A: 7,7 mio €, Projekt B: 4,2 mio €, Projekt C: 9,9 mio €, Projekt D: 5,9 mio €, Projekt E: 6,1 mio €, Projekt F: 3,9 mio €, Projekt G: 1,9 mio €, Projekt H: 42,5 mio €, Projekt I: 41,3 mio €, Projekt J: 4,9 mio €, Projekt K: 8,9 mio €, Projekt L 3 mio €, Projekt M 10,1 mio €, Projekt N 3 mio €.

Osnovno merilo izbora je bila prisotnost oz. odsotnost finančnega primanjkljaja. Definiranje primanjkljaja je v praksi težavno, formalno pa ga določim s podaljševanjem financiranja projektov, vračilom sredstev ali odstopom od sofinanciranja, ki se v končni fazi odraža v ne porabi sredstev EU.

Tabela 5.14: Spremenljivke in indikatorji

Spremenljivke	Indikatorji (vprašanja)	Vir
Finančni primanjkljaj	DA/NE	UKP: ISARR, dokumentacija , interno gradivo
Zunanji dejavniki	DA/NE	UKP: ISARR, dokumentacija , interno gradivo
Postopek javnega naročanja	DA/NE	UKP: ISARR, dokumentacija , interno gradivo
Sprememba projekta	DA/NE	UKP: ISARR, dokumentacija , interno gradivo
Izvedba del	DA/NE	SVLR: ISARR, poročila, interno gradivo

Operacionalizacija spremenljivk

Obravnaval sem pet spremenljivk. Odvisna spremenljivka je finančni primanjkljaj. Spremenljivke sem prevedel po postopku dihotomizacije (Amenta in Poulsen 1994). Za izid

oz. odvisno spremenljivko sem uporabil kriterij finančnih zamikov oz. vračil pri izvajanju, ki ponazarjajo prisotnost spremenljivke, v nasprotnem primeru gre za odsotnost spremenljivke. Pri neodvisnih spremenljivkah sem prav tako uporabil metodo prisotnosti oz. odsotnosti navedenega dejstva, ki predstavlja posamezno neodvisno spremenljivko²⁹⁸. Pri neodvisnih spremenljivkah bi bilo možno oz. bolj smiselno uporabiti metodo povprečja ali pa metodo razvrščanja, s čimer bi spremenljivke natančneje definiral in s tem posledično tudi temeljiteje analiziral projekte. V nadaljevanju sledi tabelarni prikaz poteka kvalitativne primerjalne analize za izbrane projekte ter nato komentar rezultatov.

Tabela 5.15: Dihotomiziranje podatkov – ocenjevanje dejavnikov finančnega primanjkljaja

Projekt (vrednost)	JN	ANEKS	TERMINSKI ZAMIK	NEPREDVIDENE OKOLIŠČINE	FINANČNI PRIMANKLJAJ
A: 7,7	JN	ANEKS	TERMIN	NEPRED	FIN-PRIM
B: 4,2	jn	ANEKS	TERMIN	nepred	fin-prim
C: 9,9	JN	ANEKS	termin	nepred	fin-prim
D 5,9	jn	ANEKS	TERMIN	nepred	FIN-PRIM
E: 6,1	JN	ANEKS	termin	nepred	fin-prim
F: 3,9	jn	ANEKS	termin	nepred	fin-prim
G: 1,9	JN	ANEKS	TERMIN	nepred	FIN-PRIM
H: 42,5	jn	aneks	TERMIN	nepred	FIN-PRIM
I: 41,3	JN	ANEKS	TERMIN	nepred	FIN-PRIM
J: 4,9	JN	ANEKS	TERMIN	NEPRED	FIN-PRIM
K: 8,9	JN	ANEKS	TERMIN	NEPRED	FIN-PRIM
L: 3,0	jn	ANEKS	TERMIN	nepred	fin-prim
M: 10,1	JN	ANEKS	TERMIN	NEPRED	FIN-PRIM
N: 3,0	jn	ANEKS	TERMIN	nepred	FIN-PRIM

Projekt (vrednost)	JN	ANEKS	TERMINSKI ZAMIK	NEPREDVIDENE OKOLIŠČINE	ZAMIK SOFINANCIRANJA	št. kombinacije
A: 7,7	1	1	1	1	1	1
B: 4,2	0	1	1	0	0	3
C 9,9	1	1	0	0	0	2
D 5,9	0	1	1	0	1	4
E: 6,1	1	1	0	0	0	2
F: 3,9	0	1	0	0	0	5
G: 1,9	1	1	1	0	1	6
H: 42,5	0	0	1	0	1	7
I: 41,3	1	1	1	0	1	6
J: 4,9	1	1	1	1	1	1
K: 8,9	1	1	1	1	1	1
L: 3,0	0	1	1	0	0	3
M: 10,1	1	1	1	1	1	1

²⁹⁸ Ker gre za simulacijo sem uporabil trenutno razpoložljive podatke. Prav tako niso vsi projekti formalno zaključeni, zato se lahko hipotetično posamezne spremenljivke še spremenijo, predvsem odvisna, ki je relevantna še po zaključku projektov.

N: 3	0	1	1	0	1	4
------	---	---	---	---	---	---

št. kombinacije	JN	ANEKS	TERMINSKI ZAMIK	NEPREDVIDENE OKOLIŠČINE	ZAMIK SOFINANCIRANJA	št. projektov
1	1	1	1	1	1	4
2	1	1	0	0	0	2
3	0	1	1	0	0	2
4	0	1	1	0	1	2
5	0	1	0	0	0	1
6	1	1	1	0	1	2
7	0	0	1	0	1	1

Tabela 5.16: Poenostavitev tabele resnice
izhodiščne vzročne konfiguracije

Št. kombinacije	Vzročne konfiguracije	Število projektov
1	ZAMIK-FIN=JN*ANEKS*TERM*IZJEM	4
2	zamik-fin=JN*ANEKS*term*izjem	2
3	zamik-fin=jn*ANEKS*TERM*izjem	2
4	ZAMIK-FIN=jn*ANEKS*TERM*izjem	2
5	zamik-fin=jn*ANEKS*term*izjem	1
6	ZAMIK-FIN=JN*ANEKS*TERM*izjem	2
7	ZAMIK-FIN=jn*aneks*TERM*izjem	1

poenostavitev izhodiščnih vzročnih konfiguracij

	Vzročna konfiguracija	Oznaka
komb 1+6	ZAMIK-FIN=JN*ANEKS*TERM	A
komb 4+6	ZAMIK-FIN= ANEKS*TERM*izjem	B
komb 4+7	ZAMIK-FIN=jn*TERM*izjem	C
komb 2+5	zamik-fin=ANEKS*term*izjem	d
komb 3+5	zamik-fin=jn*ANEKS*izjem	e

Tabela 5.17: Prisotnost (»vsebovanost«) izhodiščnih konfiguracij v poenostavljenih konfiguracijah finančnega primanjkljaja

Izhodiščne vzročne konfiguracije	Poenostavljene vzročne konfiguracije		
	JN*ANEKS*TERM	ANEKS*TERM*izjem	jn*TERM*izjem
ZAMIK-FIN=JN*ANEKS*TERM*IZJEM	X		
ZAMIK-FIN=jn*ANEKS*TERM*izjem		X	X
ZAMIK-FIN=JN*ANEKS*TERM*izjem	X	X	
ZAMIK-FIN=jn*aneks*TERM*izjem			X

Rezultati primerjave

Pri obravnavi podatkov je v primeru kombinacije št. 3 in 4 prišlo do nasprotujočih izidov, saj je ista vzročna konfiguracija dejavnikov povzročila različen izid. Navedeno obravnavam kot izjemoma sprejemljivo zaradi namena dela, simulacijske narave in od prepletanja posameznih dejavnikov ter od dejstva, da so spremenljivke operacionalizirane s prisotnostjo in odsotnostjo (in ne glede na intenzivnost spremenljivk oz. lestvic povprečnih vrednosti spremenljivk pri projektih, kar bi sicer predstavljajo bolj verodostojne podatke). V osnovi gre za simulacijsko primerjavo na podlagi metodološkega in analitičnega okvira, ki bi ju bilo potrebno natančneje definirati. S tem lahko potrdim zahtevnost in kompleksnost obravnavane politike v praksi, ki predstavlja velik metodološki in podatkovni zalogaj za analizo dogajanja na operativni ravni.

Rezultat za vrednost 1 – prisotnost odvisne spremenljivke: Primanjkljaj financiranja se pojavi kot izid v štirih različnih kombinacijah, kar prikazujejo zgornje tabele. Pri vseh projektih, ki se kaže primanjkljaj financiranja, je značilen terminski zamik izvajanja, kar pomeni, da gre za soodvisnost spremenljivk. Terminski vzrok je ključni vzrok za finančni primanjkljaj, ni pa edini. Postopek javnega naročanja se ni izkazal kot splošno veljavni dejavnik v primerjavi projektov, kar pa ne zmanjšuje resnosti vzroka za finančni primanjkljaj. V bistvu so se spremembe na projektih, ki se odražajo v sklepanju aneksov k pogodbam o sofinanciranju izkazale kot zelo pogost dejavnik (3/4). Tako je praviloma poleg terminskih zamikov poglobliten razlog finančnega primanjkljaja sklepanje aneksov ali postopek javnega naročanja ali kombinacija obeh. Če primerjam posamezne kombinacije za izid 1, potem vidim da se pri

prvi in šesti kombinaciji pojavljajo po trije pozitivni izidi, pri prvi pa celo vsi štirje (ovire javnega naročanja, aneksi, terminski zamiki, nepredvidene okoliščine), kar pomeni skoraj polovico projektov (44,4%) projektov s primanjkljajem in slabo tretjino vseh (28,6%) .

Na podlagi ugotovitve, da je terminski zamik potreben vzrok, a ne edini vzrok, ter da se postopek javnega naročanja ni izkazal kot splošno potreben (velja za 6 od 9 projektov s primanjkljajem), lahko delno potrdim postavljeno hipotezo: *prevladujoči dejavnik finančnega primanjkljaja je terminski zamik izvajanja, kar pa ne velja povsem za postopke javnega naročanja*²⁹⁹. Na podlagi opravljene analize trdim, da je izvajanje projektov specifično, kar povzroča izjemne izide (kombinacija št. 7). Dopuščam tudi možnost, da odsotnost vseh obravnavanih neodvisnih spremenljivk lahko povzroča odvisno spremenljivko, ob upoštevanju drugih dejavnikov.

Končna poenostavitev konfiguracije vzročnih pogojev za finančne zamike (ZAMIK-FIN):

$\text{ZAMIK-FIN} = \text{JN} + \text{ANEKS} * \text{TERM} + \text{jn} * \text{TERM} * \text{izjem}$
--

Končna poenostavitev prikazuje, da je za finančni primanjkljaj potrebno: a) hkrati problematičen postopek javnega naročanja (revizijski zahtevek, obnova postopka, kršitve zakonodaje), sprememba projekta (aneks k pogodbi) in terminski zamik izvajanja in b) hkrati odsotnost zamudnih postopkov javnega naročanja, prisotnost terminskega zamika del in odsotnost negativnih zunanjih dejavnikov. Dobljena vzročna konfiguracija sicer ne potrjuje postavljene hipoteze in ne določa absolutne kombinacije vzrokov za zamik financiranja, ki bi veljal za vse projekte. Vendar se je po pričakovanjih potrdilo, da je za realizacijo predvidenega financiranja projektov potrebna odsotnost terminskih zamikov del oz. izvajanja projektov, kar je pogosto povezano tudi z odsotnostjo dolgotrajnih postopkov izvajalcev del in sprememb na projektih.

Kot sem izpostavil v izhodišču se je izkazalo, da je finančni primanjkljaj (ki ga pogojujejo različne spremenljivke) v praksi težko definiran pojem, kar velja tudi za izvedbo projektov nasploh. Na podlagi širokih teoretskih konceptov je izbor posameznih spremenljivk težaven,

²⁹⁹ Menim, da je lahko slednje odraz ožjega izbora enot glede na nabor možnih projektov.

kar dodatno potrjuje še uporaba dokumentacije. Na podlagi primerjave se je izkazalo, da je bilo smiselno primerjati projekte s splošno podobnimi izhodišči, saj so za njih značilni različni izidi. Prav tako je iz rezultatov primerjave razvidno, da obstajajo razlike, ki se odražajo med posameznimi projekti z istim izidom. Z boljšo razpoložljivostjo in obdelavo podatkov in vključitvijo večjega števila projektov ter bolj premišljenemu določanju vrednosti spremenljivk bi lahko prišel do bolj zanesljivih rezultatov, ki bi bili še bolj v skladu z zastavljeno hipotezo in izhodiščno raziskavo. Rezultat analize finančnega primanjkljaja projektov je pokazal potrebo po poglobljenem in bolj specifičnem raziskovanju omenjenega diskurza.

Priloga R: Intervju 1³⁰⁰ - dr. Peter Wostner, namestnik direktorja SVLR (SVLR, Dunajska 58, 19. september 2011)

Diskurz 1: Začetni problemi NFP

Za izvajanje kohezijske politike RS velja, da so bili sprejeti operativni programi med avgustom in novembrom 2007, med tem ko se je generiranje in izvedba projektov začela že aprila 2007.

- 1) Ali je RS imela kakšne začetne težave (in v kakšnem obsegu) pri prehodu v NFP in začetkom izvajanja projektov, predvsem z vidika potrjevanja strateških in programskih dokumentov, novih zahtev kohezijske politike EU, vzpostavitvijo novih izvajalskih struktur in zaključevanjem stare finančne perspektive 2004-2006? Kakšna je splošna ocena? Po mojem mnenju ni bilo večjih težav, kar npr. potrjuje obseg razpisanih sredstev do potrditve operativnih programov oz. v prvem letu izvajanja.

Diskurz 2: Programiranje

Oblikovanje in sprejem operativnih programov predstavlja vse prej kot lahek in enostaven postopek. Ker je tudi od kvalitete programiranja odvisna uspešnost izvajanja politike, je za kakovostno programiranje potreben določen čas in ustrezen angažma partnerjev (javnopolitičnih akterjev) glede na temeljna načela kohezijske politike EU.

- 2) Kakšne izkušnje ima RS pri programiranju glede na nekatere splošne negativne trende tega postopka (časovna dimenzija, zahteve in pritiski EK, eksperimentiranje itd.), ki jih izpostavljate sami (Wostner 2009, 179)?
- 3) Ali lahko na podlagi vašega zaključka (prav tam) o »vplivu programiranja na uspešno porabo sredstev« trdim, da je za uspešno porabo sredstev potrebna prisotnost oz. kombinacija obe dejavnikov (programiranje in javnopolitični instrumenti/podrobnejša izvedbena določila)? Ali »večji« poudarek na programiranju morebiti ne spregleduje procesno-izvedbenega vidika?
- 4) Kako ocenjujete sposobnost programiranja v RS pred potrditvijo operativnih programov leta 2007 in ob prvih spremembah programov leta 2010 oz. 2011? Ali so ti programi in njihove strateške podlage dovolj kakovostne? Ali se je na primeru RS potrdila teza, da je programiranje ključna točka javnopolitičnega procesa, saj lahko z njim korigiramo izvedbene težave?

³⁰⁰ Pri vseh treh intervjujih gre za osnutek vprašanj, ki so jih prejeli intervjuvanci v naprej. Zaradi pol standardizirane oblike so bili razgovori bolj fleksibilne narave, z nekaterimi dodatnimi vprašanji.

Diskurz 3: Delegiranje nalog OU-PT

Splošna uredba, ki ureja kohezijsko politiko EU, podaja okvir za določanje posredniških organov za izvajanje nalog OU ali organa za potrjevanje v pristojnosti tega organa. V svoji disertaciji ugotavljate (2009, 174), da je delegiranje nalog bolj primerno v tistih nacionalnih okoljih, kjer obstaja večja prepletenost politik ter da je *»brez rezidualnih pravic organa upravljanja, to je končne pristojnosti za odločanje organa upravljanja, vključno s pravico veta, delegiranje nalog neučinkovito«*.

- 5) V kakšni meri (glede na administrativno in institucionalno tradicijo) po vaši oceni drži trditev oz. splošna ugotovitev, da *»novi sistemi potrebujejo močnejše koordinacijske institucije z veliko močjo odločanja, kar pa bo sčasoma, ko bodo sistem in odnosi med institucijami postali standardizirani in ustaljeni, privedlo do večjih možnosti za dekoncentrirano odločanje«* za izvajanje kohezijske politike RS (Wostner 2009, 175)?
- 6) Ali v RS lahko govorimo o taktiziranju in konfrontacijam med OU in PT ter posledično o *»zabrisanih«* pristojnosti?
- 7) V RS velja preslikava kohezijske politike kot skupne nacionalne razvojne politike v obstoječo resorno oz. institucionalno ureditev na državnem nivoju. Ali je potemtakem v RS število PT primerno ali bi bilo lahko teh (bistveno) manj?

Diskurz 4: Regionalno izvajanje kohezijske politike RS

Na splošno velja, da je primerno izvajati kohezijsko politiko decentralizirano – na regionalni ravni (Wostner 2009, 180).

- 8) Kako komentirate to trditev v primeru RS oz. kot morebitni naslednji korak v sistemu izvajanja, saj RS s pristopom v EU ni storila konkretne spremembe v smeri večje regionalizacije oz. decentralizacije?
- 9) Med drugim omenjate (Wostner 2009, 182) različne elemente usmerjanja sredstev (projekti, prednostne naloge EU, regionalnost in teritorialnost). Ali je v RS regionalna dimenzija določanja strategij ustrezna oz. ali se pri izvedbi zanemari strateško/programski vidik (cilji) nasproti političnim preferencam na subnacionalni oz. regionalni ravni? Kako ocenjujete vpliv lokalno-političnih interesov pri izvajanju kohezijske politike RS?

Diskurz 5: *Politični kontekst izvajanja kohezijske politike RS*

V RS velja precejšnja integracija kohezijske politike z nacionalnimi razvojnimi strategijami oz. politikami, kar predstavlja predvsem z vidika izvršile veje oblasti formalni konsenz o izvajanju kohezijske politike RS. Pri dnevnem upravljanju ima odločilno vlogo OU, ki je formalno nadrejen PT, po drugi strani pa imajo preostali politični akterji glede na nadnacionalni kontekst kohezijske politike predvsem nadzorstveno vlogo.

- 10) Ali menite, da je položaj OU dovolj uravnotežen, glede na to, da je po pristojnostih kohezijske politike EU nadrejen PT? Ali »nepolitičnost« OU izpodbija njegovo koordinacijsko funkcijo?
- 11) Ali menite, da obstajajo konflikti oz. napetosti, ki so posledica državni/lokalnih političnih pritiskov na nacionalne odločevalce/izvajalce in na kakšen način ti vplivajo na izvajanje politike?

Diskurz 6: *(Pre)kompleksnost institucionalne ureditve oz. izvedbene strukture izvajanja kohezijske politike RS*

Ob upoštevanju, da gre za centraliziran sistem izvajanja predpostavljam, da gre v primerjavi z decentraliziranimi in dekoncentriranimi sistemi za manj kompleksno institucionalno ureditev, ki je (še) sprejemljiva z vidika izvajanja glede na nacionalne administrativne značilnosti in stroškovni vidik.

- 12) Ali se strinjate s takšno trditvijo ter kako ocenjujete uspešnost obvladovanja takšnega sistema?
- 13) Ali bi ob »racionaliziranju« nacionalnih razvojnih prioritet bilo bolj smiselno zmanjšati kompleksnost sistema? Kaj menite o tem razmerju med vsebino in sistemom, ki morata vzajemno funkcionirati?

Priloga S: Intervju 2 - mag. Mateja Čepin, direktorica Urada za kohezijsko politiko (SVLR, Dunajska 58, 16. september 2011)

Upravljaljski vidik izvajanja kohezijske politike RS 2007-2013: Če postavim pod vprašaj upravljaljski pristop izvajanja kohezijske politike RS, se ta odraža v naslednjih sistemskih izzivih: 1) gospodarska in finančna kriza; 2) (pre)normiranost oz. problem predpisov: EU in nacionalne zahteve, jasnost kompleksnih in verižnih navodil (številna navodila OU, dodatna navodila izvajalskih in drugi teles), problem sistemskih praznin oz. nedefiniranih sistemskih rešitev (na nivoju instrumentov, na nivoju projektov, v primeru nepravilnosti, odstopanj itd.), problem nepredvidljivih naknadnih interpretacij pravil (npr. na nivoju PO in RO, EK in drugih (nad)nacionalnih organov); 3) problem določanja pristojnosti in podvajanja nalog (relacija odnosov OU – PT – partnerji), 4) poraba sredstev: problem kvalitetnega finančnega in fizičnega spremljanja izvajanja (podatki v informacijskem sistemu itd.), problem predhodnega odpravljanja težav in nepravilnosti ter problem ne prepoznavanja dobrih in slabih praks, izpolnjevanje pravila $n+3/2$ (še posebej v letih 2011 in 2013); 5) administrativna usposobljenost in stabilnost;

Vprašanja: Zavedanje upravljaljskih težav v RS so nekje od leta 2010 naprej pripeljale do sprememb na nekaterih področjih (OSUN, uredba in navodila OU ter organa za potrjevanje, letno načrtovanje, sporazumi o prenosu nalog na PT itd.) in sprejem konkretnih ukrepov in izboljšav (uvedba predplačil, uvedba DDV kot upravičenega stroška, skrajšanje časa od izplačil iz proračuna RS do povračil iz proračuna EU, uvedba pavšalov, poenostavitev poročanja in zmanjšanje obsega kontrol itd.) v procesu porabe sredstev. Identifikacija izvedbenih tveganj in pospešitev izvajanja programov zahteva pristop t.i. kriznega upravljanja, zato vam postavljam naslednja vprašanja:

- 1) Kako uspešna je RS glede porabe sredstev med vsemi DČ?
- 2) Ali naštetih ukrepi držijo in ali velja izpostaviti še kakšen ukrep? Ali so se kateri od omenjenih ukrepov izkazali kot prepozni glede na to da je po letu 2010 na določenih področjih že večina sredstev angažiranih? Ali so se kateri od ukrepov izkazali kot potrebni, a v praksi preveč komplicirani in uporabniku neprijazni?
- 3) Kaj menite, ali so EU zahteve in nacionalni predpisi, vključno s podrobnejšimi navodili primerno uravnotežene oz. ali ni za tako kompleksno politiko razumljivo, da vsebuje več predpisov? Ali se vam zdijo smiselna navodila na nižjih nivojih, če

izvzajem horizontalno zakonodajo? Koliko so relevantni problemi t.i. sistemske praznine (tako znotraj kot zunaj OU), tj. nedefiniranost oz. nejasnost določenih postopkov in pravil (predvsem ko nastopijo težave in nepravilnosti v zvezi z instrumenti oz. pri izvajanju projektov)? Ali je v okviru sistemske oz. procesne praznine potrebno (dodatno) angažiranje OU? Kako ocenjujete razmerje horizontalnih organov (OU, RO, PO) – ali gre za simbiozo, npr. pri interpretaciji pravil?

- 4) Kako ocenjujete t.i. deljeno upravljanje z EK? Ali se odraža kot pritisk od zgoraj navzdol ali gre za proaktivno sodelovanje glede na to, da je dnevno izvajanje praktično odgovornost DČ oz. OU? Znano je na primer, da je EK sprejela paket ukrepov zaradi krize (Recovery Plan 2009), toda težave na projektni ravni ostajajo, predvsem na področju javnega naročanja in gradbenega sektorja?
- 5) Ali je sodelovanje med OU in PT zadovoljivo? Ali je OU v pravnih merilih tudi dejanski koordinacijski organ? Kakšna je vaša generalna ocena o tem in o morebitnih odstopanjih? Kje vidite rezerve v izboljšanju »hierarhičnega« odnosa med OU in PT? Ali glede na delitev funkcij in prenesenih nalog OU prevzema preveč odgovornosti – npr. z mnenji in soglasji na izvajalskem nivoju?
- 6) Je stanje informacijskega sistema zadovoljivo za kakovostno fizično in finančno spremljanje izvajanja programov? Ali se vlaga dovolj navora v sistemske napovedi? Kakšna so po prehodu iz leta 2010 v 2011 zagotovila glede izpolnjevanja pravila $n+3/2$? Kako ocenjujete varčevalne ukrepe vlade v povezavi z rebalansi proračuna in izvajanjem kohezijske politike RS?
- 7) Ali zaznavate problem (usposobljenosti) kadrov, predvsem na OU? Ali se programski pristop izvajanja kohezijske politike odraža dovolj tudi v stabilnosti kadrov in v timske pristopu?
- 8) Ali obstaja »rdeča nit« med vsebino, ukrepi in prejemniki oz. deležniki politike? Kaj menite na splošno, ali je proces oblikovanja in izvajanja kohezijske politike EU oz. RS premalo praktičen in razumljiv? Analiza javnih politik se kot dobrega pol stoletja stara znanost ukvarja ravno s problematiko oblikovanja in izvajanja javnih politik na različnih področjih.

Priloga Š: Intervju 3 – Gregor Pirš, vodja Sektorja za sistem in nadzor v UKP (SVLR, Dunajska 58, 19. september 2011)

- 1) V letu 2011 je prišlo do ponovne vzpostavitve Sektorja za sistem in nadzor znotraj UKP. Zakaj je prišlo do ponovne vzpostavitve sektorja? Ali se navedeno odraža tudi zaradi umirjanja števila instrumentov v 2011 glede na predhodna leta?
- 2) Izvajanje NFP in gospodarska kriza se praktično prekrivata. Katere so ključne težave pri izvajanju (infrastrukturnih) projektov? Ali gre torej za zunanje – nesistemske razloge? Kaj je bilo storjeno za evidentiranje težav in kateri ukrepi so bili sprejeti za odpravo težav in zmanjšanje tveganj?
- 3) Infrastrukturni projekti so značilni za OP RR in OP ROPI. Ali velja za katerega od navedenih programov izpostaviti izvedbene težave? Kateri konkretni razlogi vplivajo na izvedbeni primanjkljaj? Kako potekajo pritožbeni postopki oz. reševanje revizijskih zahtevkov v okviru postopkov javnega naročanja? Kaj je predmet pritožb – razpisna dokumentacija ali izbrane ponudbe?
- 4) Ali velja z vidika sistema izpostaviti kakšne pomanjkljivosti informacijskega sistema ISARR? Kako je v ISARR-ju z zbiranjem podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje? Ali poteka vnos podatkov v sistem s strani izvajalskih teles?