

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tatjana Šuklje

**Pridobivanje in črpanje evropskih sredstev iz Kohezijskega
sklada za okoljske projekte v Mestni občini Ljubljana**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Tatjana Šuklje

mentor:izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Pridobivanje in črpanje evropskih sredstev iz Kohezijskega
sklada za okoljske projekte v Mestni občini Ljubljana**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2016

ZAHVALA

gre vsem, ki ste mi stali ob strani in me podpirali ter priganjali, še posebej pa sestrici Rezki!

IZJAVA O AVTORSTVU MAGISTRSKEGA DELA

Pridobivanje in črpanje evropskih sredstev iz Kohezijskega sklada za okoljske projekte v Mestni občini Ljubljana

V magistrskem delu obravnavam kohezijsko politiko, ki skrbi za uravnotežen razvoj držav članic Evropske unije, njeno implementacijo v Sloveniji, konkretnije na lokalni ravni, ter kako na implementacijo vpliva sodelovanje med različnimi javnopolitičnimi akterji, njihova absorpcijska sposobnost in zmogljivost.

Uvodoma se v delu opiram na različne teoretske osnove kohezijske politike, njene cilje, načela, instrumente in njen koncept mnogonivojske vladavine, ki vključuje različne javnopolitične akterje iz različnih ravni odločanja, in sicer nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne ravni. V drugem delu obravnavam implementacijo kohezijske politike v Sloveniji in javnopolitične akterje, ki pri tem sodelujejo. Poudarek je na občini kot subnacionalnem akterju, saj so občine odgovorne za zagon projekta, torej za pripravo projekta v smislu pridobitve evropskih sredstev z odločbo o sofinanciranju projekta in za izvedbo projekta v smislu črpanja dodeljenih evropskih sredstev. V empiričnem delu, ki se nanaša na študijo primera kohezijskega projekta Mestne občine Ljubljana »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja«, sem se osredotočila na fazo priprave projekta. Analiza dokumentacije, ki se nanaša na projekt, in izvedeni intervjuji so pokazali, da se glavne težave, ki otežujejo proces implementacije, pojavijo že v začetni fazi, in sicer so to slaba usklajenost med akterji pri odzivu na reševanje posameznih problemov, premajhna usposobljenost kadra ter administrativna obremenjenost, kar pa posledično vpliva tudi na časovni potek priprave in izvedbe projekta. Pomembno vlogo pri uspešnosti in učinkovitosti implementacije projekta ima časovna komponenta.

Ključne besede: kohezijska politika, implementacija, absorpcijska sposobnost, mnogonivojska vladavina, mestna občina

Acquisition and Absorption of European Funds from the Cohesion Fund for Environmental Projects in the Municipality of Ljubljana

In the master thesis I write about cohesion policy which is responsible for the balanced development of the member states of the European Union, its implementation in Slovenia, more specifically at the local level, and the way the co-operation between different public policy actors, their absorption capacity and performance influence the implementation.

In the introduction I relate to various theoretical bases of cohesion policy, their objectives, principles, instruments and their concept of multi-level governance, which includes a variety of public policy actors at different levels of government; supranational, national and subnational level. The second part of the thesis deals with implementation of cohesion policy in Slovenia and public policy actors participating in it. The emphasis is on the municipalities as subnational actors. They are responsible for initiating the project in terms of acquiring the European funds with a regulation on co-financing. They are also liable for execution of the project in sense of absorption of European funds allocated. In the empirical part of the thesis, which relates to a case study of the cohesion project of the Municipality of Ljubljana, named "Draining and Cleaning of Waste Water in the Area of Ljubljana's Field Aquifer" I focused on the preparation phase of the project. The documentation analysis relating to the project and the interviews I conducted showed that the main problems that complicate the implementation process at an early stage are poor co-ordination between the actors at taking action to resolve individual problems, lack of qualified staff, administrative strain, which consequently affects the timeline of the preparation and execution of the project. Time component plays an important role in the efficiency and effectiveness of the implementation project.

Key words: cohesion policy, implementation, absorption capacity, multi-level governance, municipality

KAZALO

SEZNAM KRATIC.....	8
1 UVOD	9
1.1 Namen in cilji raziskovanja	11
1.2 Hipoteza.....	12
1.3 Metodologija raziskovanja	12
2 IMPLEMENTACIJA JAVNIH POLITIK	15
2.1 Javnpolitična omrežja	18
2.1.1 Mnogonivojska vladavina/multi level governance.....	19
2.1.2 Javnpolitični instrumenti	20
3 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA.....	23
3.1 Razvoj kohezijske politike skozi čas	23
3.2 Cilji kohezijske politike.....	25
3.3 Načela kohezijske politike.....	27
3.4 Instrumenti kohezijske politike	29
3.4.1 Strukturni skladi	30
3.4.2 Kohezijski sklad	30
3.5 Javnpolitični akterji	31
4 ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST	34
5 IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI	38
5.1 Postopek implementacije kohezijske politike.....	38
5.2 Javnpolitični akterji pri implementaciji kohezijske politike.....	39
5.3 Razvojni dokumenti – Strateške smernice.....	44
6 ORGANIZIRANOST LOKALNE SAMOUPRAVE IN VPLIV NA ABSORPCIJSKO SPOSOBNOST LOKALNE RAVNI.....	54
7 ŠTUDIJA PRIMERA – PROJEKT KOHEZIJSKEGA SKLADA V MESTNI OBČINI LJUBLJANA.....	57

7.1	Predstavitev in naloge Mestne občine Ljubljana	57
7.2	Predstavitev projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja«	61
7.2.1	Razvojni učinki projekta.....	63
7.2.2	Usklajenost s strateškimi dokumenti	64
7.2.3	Potek projekta v programskem obdobju 2007–2013	64
7.2.3.1	Cilji projekta	66
7.2.3.2	Viri financiranja	67
7.2.4	Potek projekta v programskem obdobju 2014–2020	68
7.2.4.1	Cilji projekta	69
7.2.4.2	Viri financiranja	71
7.2.5	Priprava projekta in javnopolitični akterji	71
7.2.5.1	Glavne ugotovitve – Analiza kohezijskega projekta znotraj posameznega programskega obdobja	75
8	ZAKLJUČEK.....	80
9	LITERATURA.....	83
	PRILOGE	91
	PRILOGA A: Okvirni vprašalnik za intervju kot podlaga za pogovor s predstavnico zunanjega partnerja	91
	PRILOGA B: Okvirni vprašalnik za intervju kot podlaga za pogovor s predstavnikom MOL93	
	PRILOGA C: Okvirni vprašalnik za intervju kot podlaga za pogovor s predstavnico upravljavca obvezne gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja odpadne vode	95

SEZNAM KRATIC

CČN – Centralna čistilna naprava

DČ – Država članica

DIIP – Dokument o identifikacije investicijskega projekta

DRP – Državni razvojni program

ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS – Evropski socialni sklad

EU – Evropska unija

JN – Javno naročilo

JP VOKA – Javno podjetje Vodovod – Kanalizacija, d. o. o.

JPA – Javnopolitični akterji

JPO – Javnopolitično omrežje

KP – Kohezijska politika

KS – Kohezijski sklad

MF – Ministrstvo za finance

MLG – Multi Level Governance

MOL – Mestna občina Ljubljana

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor

NSRO – Nacionalni strateški referenčni okvir

OP – Operativni program

OP ROPI – Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture

OU – Organ upravljanja

PT – Posredniško telo

RRP LUR – Regionalni razvojni program Ljubljanske urbane regije

RS – Republika Slovenija

SRS – Strategija razvoja Slovenije

SS – Strukturni skladi

SVRK – Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko

1 UVOD

Republika Slovenija (RS) je leta 2004 z vstopom v Evropsko unijo (EU) postala polnopravna članica EU in v okviru kohezijske politike (KP) upravičenka do finančnih sredstev iz evropskih skladov. Najprej se je morala institucionalno prilagoditi, prevzeti javne politike EU ter posledično uskladiti nacionalno zakonodajo s pravnim redom EU, kasneje pa se je aktivno vključila v oblikovanje skupnih javnih politik EU, med katere sodi tudi KP.

Osnovni cilj KP je zmanjševanje razlik v razvitosti med državami članicami (DČ) EU ter prizadevanje za ekonomsko in socialno kohezijo. Tudi znotraj Slovenije so velike razlike v stopnji razvitosti posameznih območij (država je razdeljena na 12 statističnih regiji oz. 212 občin med katerimi jih ima 11 status mestne občine), zato predstavlja črpanje evropskih sredstev za Slovenijo in občine pomemben finančni vir, s pomočjo katerega se izvajajo projekti in dosegajo razvojni cilji.

Obveznosti in pravice izvajanja KP v Sloveniji določa Operativni program (OP), ki je pravno obvezujoč, za projekte pa časovno, vsebinsko in finančno določen glede na razvojne prioritete (Klun 2015, 54).

Magistrsko delo je namenjeno preučitvi KP EU in njene implementacije kot faze izvajanja v Sloveniji, konkretnije na lokalni ravni, ter preučitvi pomena sodelovanja med različnimi javnopolitičnimi akterji (JPA), in sicer na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni, kar lahko povežemo s konceptom mnogonivojske vladavine – multi level governance (MLG). Rezultat uspešne in učinkovite implementacije KP se kaže v višini počrpanih sredstev iz evropskih skladov sočasno z doseženimi razvojnimi cilji KP, zato morajo JPA medsebojno sodelovati ter istočasno izpolnjevati pogoje absorpcijske sposobnosti in zmogljivosti. Sodelovanje med različnimi akterji opredeljuje načelo partnerstva kot eno izmed temeljnih načel KP.

V okviru magistrskega dela sem se osredotočila na vlogo občine kot subnacionalnega akterja, saj občina kot samoupravna lokalna skupnost nastopa tudi v vlogi naročnika oziroma investitorja, ki s pomočjo evropskih sredstev izvaja infrastrukturne projekte in s tem prispeva k razvoju občine, regije in države. V RS je vzpostavljena ena raven lokalne samouprave in to

je občina, zato se z regionalnimi razvojnimi izzivi soočajo občine in država, z ustanovitvijo pokrajin pa bi bile te ključne nosilke regionalnega razvoja. Zaradi odsotnosti pokrajin so občine neposredni udeleženci KP in odločevalska enota subnacionalne ravni.

Ker je sodelovanje med JPA ključno za uspešno izvajanje KP, sem v magistrskem delu s pomočjo študije primera analizirala sodelovanje med akterji, in sicer v fazi priprave projekta v programskem obdobju 2007–2013 in 2014–2020. Programsko obdobje traja sedem let, zato je potrebno v tem obdobju pripraviti in zaključiti projekt torej tudi počrpati EU sredstva zato je medsebojno sodelovanje toliko bolj pomembno.

Pot od priprave projekta do dejanskega začetka črpanja sredstev je zelo dolga, postopki in naloge, ki jih mora občina kot bodoči upravičenec pred tem opraviti, pa so številne, kompleksne in zelo zahtevne, tako s finančnega kot upravnega, strokovnega in tehničnega vidika, kar pomeni potrebo po usposobljenem kadru za vodenje zahtevnih projektov na vseh nivojih. Zaradi tega je smiselna preučitev absorpcijske sposobnosti, kadrovskih in finančnih virov, sodelovanje različnih JPA, da bi si ustvarili pregled nad stanjem ter morebitnimi ovirami pri pripravi in izvedbi oz. uresničitvi zastavljenih ciljev projekta.

Magistrsko delo je sestavljeno iz osmih delov. Uvodu sledi opis pomena implementacije javnih politik kot četrte faze javnopolitičnega procesa, v okviru katerega se vključujejo različni akterji, ki medsebojno sodelujejo in se povezujejo v javnopolitična omrežja (JPO).

V tretjem poglavju sem predstavila evropsko KP njen razvoj, cilje, načela ter finančne instrumente. Predstavljeni so tudi pravni okviri delovanja KP ter programski in drugi potrebni dokumenti kot podlaga za pridobitev in črpanje sredstev.

Da lahko govorimo o popolni oz. uspešni implementaciji, morajo JPA medsebojno dobro sodelovati, kar pa je možno ob pogoju izpolnjevanja ključnih faktorjev absorpcijske sposobnosti, kar je opisano v četrtem poglavju. Že tukaj se bodo lahko pojavila ozka grla, ki so lahko pokazatelj počasnosti oz. neuspešnosti pri pridobivanju sredstev. Jasna navodila, hitra odzivnost in strokovnost akterjev na nacionalni ravni so bistvena, saj občine potrebujejo njihovo soglasje oziroma potrditev ključnih dokumentov, kar vpliva na naslednjo raven priprave in izvedbe projekta.

V okviru petega poglavja Implementacija KP v Sloveniji sem predstavila JPA, ki sodelujejo pri implementaciji KP, navedla sem razvojne dokumente oz. strateške smernice programskega obdobja 2007–2013 in trenutno veljavnega programskega obdobja 2014–2020. Ker sem se v okviru magistrskega dela osredotočila na projekt, katerega investitor je občina, sem v šestem poglavju opisala organiziranost lokalne samouprave, pomen lokalne skupnosti in izključenost ustanovitve regij.

V sedmem poglavju, ki se nanaša na empirični del, sem s pomočjo študije primera pojasnila proces za pridobitev EU sredstev, kateri JPA sodelujejo in s katerih ravni, kakšne so njihove naloge, absorpcijske sposobnosti in zmogljivosti v postopku pridobivanja sredstev in prikazala, kako časovna komponenta vpliva na dinamiko priprave in nato izvedbe projekta. Najprej sem predstavila Mestno občino Ljubljana (MOL), njene pristojnosti in naloge ter katere aktivnosti mora kot upravičenka izvesti za pridobitev EU sredstev. Nato sledi predstavitev oz. obravnava okoljskega projekta MOL »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja«, s katerim je MOL kandidirala za sredstva iz KS v programskem obdobju 2007–2013 in ponovno v programskem obdobju 2014–2020, navedba razvojnih učinkov projekta in usklajenosti s strateškimi dokumentih, cilji, viri financiranja ter kateri so bili sodelujoči JPA v fazi priprave projekta.

V končnem delu sem podala glavne ugotovitve analize projekta glede sodelovanja JPA in njihove absorpcijske sposobnosti in zmogljivosti s predstavitvijo časovnega poteka posameznih aktivnosti ter v zaključku podala povzetek ugotovitev in ovrednotenje hipoteze. Za preverjanje hipoteze sem izvedla tudi intervjuje s predstavnikom upravičenca MOL ter zunanjimi sodelavci.

1.1 Namen in cilji raziskovanja

Glede na to, da večkrat zasledimo kritike na račun slabega oziroma prepočasnega črpanja evropskih sredstev, je namen magistrskega dela predstaviti KP in njeno implementacijo na lokalni ravni, predstaviti koncept pridobitve sredstev na ravni občine skozi izvedbene aktivnosti, ponazoriti sodelovanje in medsebojno odvisnost JPA ter prikazati dejavnike, ki vplivajo na upočasnitev pridobitve in črpanje evropskih sredstev, zato sem v magistrskem delu kot problem izpostavila absorpcijsko sposobnost in zmogljivost JPA, sodelovanje med

JPA in preveliko odvisnost subnacionalne ravni od nacionalne, ki v veliki meri vpliva tudi na časovnost izvedbe posameznih aktivnosti.

Skladno z namenom so bili postavljeni cilji raziskovanja, in sicer:

- zaradi kompleksnosti EU projektov je nujna komunikacija in medsebojno sodelovanje JPA na vseh ravneh;
- prikaz in analiza izvedbenih aktivnosti za pridobitev sredstev, ki lahko vplivajo na upočasnitev pridobitve in črpanja sredstev;
- izpostaviti učinkovitost implementacije, ki je odvisna od absorpcijske sposobnosti in zmogljivosti vseh JPA.

Skladno s cilji raziskovanja je predmet raziskovanja vloga JPA ob upoštevanju mnogonivojske vladavine, in sicer kdo so, katere so njihove naloge, obveznosti, pravice, kakšno je njihovo medsebojno sodelovanje, kakšen odločevalski vpliv imajo pri pridobivanju EU sredstev ter kako njihova absorpcijska sposobnost in zmogljivost vpliva na pripravo projekta ter posledično na uspešnost črpanja.

1.2 Hipoteza

Z raziskavo želim preveriti naslednjo hipotezo:

HIPOTEZA: Slabša absorpcijska sposobnost in zmogljivost JPA upočasnjuje izvajanje projektnega cikla priprave in izvedbe projekta.

Z analizo izvedbenih aktivnosti v okviru projekta MOL in intervjujev bom preverila postavljeno hipotezo in na ta način ugotovila, kakšen je pomen sposobnosti JPA pri implementaciji KP v Sloveniji.

1.3 Metodologija raziskovanja

Magistrsko delo je razdeljeno na teoretični ter na empirični del. Posluževala sem se različnih raziskovalnih metod in tehnik, s katerimi sem preverjala postavljeno hipotezo.

Podatke sem pridobila z metodo analize primarnih in sekundarnih virov. S primarno analizo se analizirajo pravni akti, zakoni, poročila, preverjajo se informacije in odgovori, pridobljeni v družboslovnih intervjujih (Weiss 1998, 260). Pri opredelitvi določenih pojmov, teoretičnih izhodišč, njihove rabe in odnosov med njimi sem uporabila analizo sekundarnih virov. Pri sekundarni analizi gre za analizo obstoječih informacij (Majchrzak 1984, 60) v obliki interpretacij knjig, člankov, raziskovalnih poročil in priporočil, znanstvene in strokovne literature ter gradiv z interneta, ki so povezane s predmetom raziskovanja.

- Analiza in interpretacija primarnih virov: pri pisanju magistrskega dela sem uporabila in analizirala primarne vire, kot so zakoni, uredbe, pogodbe in pravilniki, ki se nanašajo na KP EU. Ti služijo kot osnova za kandidiranje in pridobivanje evropskih sredstev, saj je potrebno pri izdelavi dokumentacije za projekte upoštevati mednarodno evropsko in slovensko zakonodajo (npr. Zakon o varstvu okolja, Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske KP v RS, Nacionalni program varstva okolja ...).
- Analiza in interpretacija sekundarnih virov: na podlagi interpretacije sekundarnih virov, torej analize obstoječih informacij, sem opredelila področje delovanja evropske KP, skladov ter posamezne JPA, ki so udeleženi v javnopolitičnem procesu pridobivanja in črpanja sredstev (npr. poročila revizijskega organa, poročila o črpanju sredstev OU ...).

Uporabljena je bila domača in tuja literatura ter informacije s spletnih strani na temo KP, implementacije KP, absorpcijske sposobnosti za pridobitev in porabo kohezijskih sredstev.

V empiričnem delu sem uporabila različne metode raziskovanja, ki služijo raziskovanju tematike oziroma preverjanju hipoteze. V tem delu sem izhajala iz interpretacije sekundarnih virov, ki so vodilo za raziskovalni del.

Uporabljene so bile sledeče metode:

- Študija primera: magistrsko delo temelji na analizi projekta MOL pri pridobitvi sredstev iz KS na področju okolja. S projektom »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« želim prikazati, kakšno je sodelovanje akterjev pri pridobivanju sredstev skozi potek izvedbenih aktivnosti (priprave vloge,

priprave in izvedbe postopkov javnih naročil) ter kako to vpliva na časovno komponento črpanja sredstev in izvedbe projekta. Raziskovalna metoda, ki sem jo uporabila, vključuje analizo podatkov, pridobljenih s strani različnih oddelkov in služb MOL ter zunanjih udeležencev v projektu.

- Analiza intervjuja: intervju kot metoda zbiranja podatkov in mnenj je uporaben pri manjših preglednih raziskavah in študijah primerov, zato sem intervjuje opravila s predstavnikom MOL in zunanjimi udeleženci, ki so sodelovali v postopku pridobivanja sredstev. Ugotavljala sem, kakšna je povezanost med akterji v procesu pridobivanja sredstev, kje so po njihovem mnenju glavne težave pri pripravi uspešnih projektov za pridobitev sredstev ter kakšni so predlogi za izboljšanje. Tako sem pridobila ključne podatke, kje v postopku se pojavi ozko grlo, in na podlagi ugotovitev podala predloge za njihovo izboljšavo oz. odpravo.

2 IMPLEMENTACIJA JAVNIH POLITIK

Z javnimi politikami so določene politične odločitve in s tem pravila obnašanja, ki so zavezujoča in veljajo na določenem območju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojni državni organ (Fink Hafner 2002, 13). Javne politike se oblikujejo in izvajajo kot proces, ki zajemajo administrativne, organizacijske in politične dejavnosti (Fink Hafner 2002, 17). V javnopolitični proces se vključuje veliko različnih JPA, zato je lahko ta zapleten in nepredvidljiv (Pal 1987, 102).

Pal (1987, 107) javnopolitični proces pojmuje kot splet aktivnosti, v okviru katerega se definirajo problemi, sredstva in načini njihovega obvladovanja, izvajanje sprejetih rešitev ter spremljanje (ne)uspešnosti.

Faze javnopolitičnega procesa ali procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik različni avtorji (Lasswell, Dye, Pal, Hogwood in Gunn, Dunn, Charles Jones ...) različno pojmujejo. Danica Fink Hafner (2007, 17–19) navaja, da je pri razumevanju javnopolitičnega procesa pomemben procesualni model, v okviru katerega gre za časovno zaporedje ločenih vsebinsko različnih petih faz, in sicer:

1. Identifikacija javnopolitičnih problemov in oblikovanje dnevnega reda.
2. Oblikovanje alternativnih rešitev javnopolitičnega problema.
3. Uzakonitev izbrane javnopolitične rešitve.
4. Izvajanje javne politike (implementacija).
5. Vrednotenje učinkov javne politike (evalvacija).

V fazi implementacije (izvajanje) javne politike veliko število JPA vstopa v različna JPO, v okviru katerih se izvajajo dejavnosti z namenom realizacije sprejetih javnopolitičnih odločitev in ciljev, ki so opredeljeni v fazi oblikovanja javne politike (Van Meter in Van Horn v Lajh 2006, 81). V fazi implementacije se skozi različne kompleksne dejavnosti JPA izvajajo sprejete javnopolitične odločitve javne politike, torej se input pretvori v output, pomembno vlogo pri izvajanju pa ima moč, interesi in sredstva med vpletenimi JPA (Lajh 2006, 82).

Začetnika implementacije Wildawsky in Pressman sta leta 1972 opozorila tudi na neuspeh implementacije javnih politik (implementacijski primanjkljaj) in kot bistvene dejavnike (ne)uspešnosti procesa implementacije izpostavila: jasno določene in razumljive cilje, razpoložljive vire ter učinkovit sistem nadzora nad JPA, učinkovito komunikacijo med odgovornimi za implementacijo (Pressman in Wildawsky v Fink Hafner 2007, 157).

Vzroki za neuspešno implementacijo so slabo izvajanje, slaba politika in neugodne zunanje okoliščine (Hogwood in Gunn v Fink Hafner 2007, 171). Za neuspešnost implementacije, torej neizvajanje sprejetih javnih politik, obstaja več razlogov, in sicer: (pre)ambiciozno oblikovane javne politike; neetično vedenje JPA; pri reševanju enega problema se ustvarjajo novi problemi; konflikti med JPA; pomanjkanje finančnih sredstev namenjenih izvajanju politike; zunajsistemski vplivi, kot so zakonodaja, reforme javne uprave, zanemarjen vidik različnih upravnih kultur; potreba po potrditvi javne politike s strani drugih vključenih institucij; pomanjkanje zmožnosti za načrtovanje, implementacijo in nadzor; ter omejene sposobnosti in zmogljivosti v fazi implementacije.

Hogwood in Gunn (1997, 217–225) sta izoblikovala deset pogojev za popolno implementacijo:

1. Okoliščine izven nadzora implementacijskega urada ne smejo omejevati izvajanja javne politike. Pojavijo se lahko fizične ali politične ovire, ki onemogočajo izvajanje, ali pa tudi organizacije (npr. sindikati).
2. Za izvajanje javne politike je potrebno zagotoviti dovolj časa in zadostne vire.
3. V praksi se lahko pojavi ozko grlo, če ni dovolj denarja ali ljudi, zato mora biti v fazi implementacije zagotovljena pravšnja in zadostna kombinacija virov.
4. Implementirana javna politika mora temeljiti na veljavni teoriji vzroka in posledice. Javne politike so pogosto neučinkovite, ker so preprosto slabe.
5. Daljša kot je veriga vzročnosti, večja je veriga soodvisnosti, zato mora biti relacija med vzrokom in posledico neposredna s čim manj vmesnimi členi.
6. Pogoj je, da je čim manjše število odnosov in njihove soodvisnosti, zato je smiselno, da javno politiko izvaja en sam JPA.
7. V celotni fazi implementacije se cilji iz faze oblikovanja ne smejo spreminjati, torej mora obstajati razumevanje in soglasje glede ciljev.
8. Jasno določene naloge se morajo izvajati v natančnem zaporedju.

9. Prav tako mora v celotni fazi implementacije obstajati dobra komunikacija in koordinacija med sodelujočimi JPA.
10. Avtoritete, ki imajo moč in odgovornost, morajo znati, zahtevati ter doseči uslužnost ostalih akterjev v implementaciji.

Poleg pogojev za popolno implementacijo, ki jih omenjata Hogwood in Gunn, pa je za učinkovito implementacijo vsekakor pomembna tudi odločitev vladnih avtoritet, s katerimi javnopolitičnimi instrumenti oz. s katero njihovo kombinacijo bodo poskušale uveljaviti oz. pridobiti podporo za izvedbo sprejete politike.

Obstajata dva temeljna pogleda na implementacijo, in sicer (Grdešić 1995, 104):

- od zgoraj navzdol – na implementacijo se gleda kot na administrativni proces izvajanja političnih odločitev, kjer politični voditelji določajo jasne politične prednosti, ki jih nato izvaja upravni aparat. Ta pristop temelji na centralizaciji, kontroli, hierarhiji in piramidalni strukturi;
- od spodaj navzgor – na implementacijo se gleda kot na politični proces sodelovanja oz. medsebojnega vplivanja (interakcije), pogajanj, kompromisov, ki opušča hierarhično sled aktivnosti. Pri izvajanju javnih politik se vključujejo različni javni in zasebni akterji s svojimi osebnimi cilji, strategijami in mrežami kontaktov. Ta pristop je odvisen od vdanosti in izkušenosti najnižjih izvajalskih uradnikov.

Da bi zagotovili uspešno implementacijo, je potrebno spremljati njen napredek in ugotoviti, ali so bili doseženi zastavljeni cilji in pričakovani rezultati.

Oblikovanje in izvajanje javnih politik je ponavljajoč krožen proces, saj pri realizaciji prihaja tudi do neskladja med rešitvami in realnostjo, zato politični odločevalci posledično določeno javno politiko opustijo, na novo definirajo problem oziroma poiščejo nove rešitve.

Na ravni EU prihaja do treh vrst implementacije, meni Cinijeva, in sicer je najbolj pogosta posredna implementacija, sledita pa neposredna implementacija in oblikovanje pravil (Cini, 2003, 251–254)

- pri posredni implementaciji se evropska zakonodaja ne implementira na evropski ravni, temveč je to naloga državnih in subnacionalnih vlad, administracij in njihovih agencij, ki to nalogo opravljajo sami ali v sodelovanju z EK, njene implementacijske

funkcije so omejene na nadziranje uveljavitve evropske zakonodaje, koordinacije, postavitev osnovnih pravil ...;

- pri neposredni implementaciji je vloga EK precej močnejša. Gre predvsem za regulatorne politike, ki jih je mogoče identificirati kot skupne evropske politike. Pri tej vrsti implementacije sicer obstajajo pomembne določbe pogodbe ter široko zastavljena pravila s strani Sveta, vendar pa je EK tista, ki v končni fazi sprejema formalne odločitve, ki imajo neposreden vpliv na to, kaj se lahko stori in kaj ne;
- pri oblikovanju pravil lahko izvršilno funkcijo EK vidimo tudi kot oblikovanje implementacije. Po tem ko Evropski parlament in Svet EU že sprejmeta zakonodajo, lahko EK »zapolni luknje« v tej zakonodaji.

Implementacija prava Skupnosti, natančneje prenos direktiv Skupnosti v nacionalno zakonodajo (časovna skladnost in pravilnost implementacije EU direktiv na DČ), je v skladu z Maastrichtsko pogodbo ključna za koherentnost in enotnost procesa evropske graditve. Direktive, ki določajo specifične cilje ter stroge časovne omejitve za realizacijo teh ciljev, niso neposredno veljavne na nacionalni ravni, ampak jih je potrebno prenesti v nacionalni pravni red.

2.1 Javnapolitična omrežja

V okvir javnapolitičnega procesa oblikovanja in izvajanja javnih politik se vključujejo različni akterji na različnih ravneh. Pal (1987, 107–115) deli JPA na državne (zakonodajna, izvršilna, sodna oblast, javna podjetja), interesne skupine (politične stranke, sindikati), informacijski sektor (univerze, zasebni svetovalci, mediji) in državljane.

V javnapolitičnem procesu akterji vstopajo v različna JPO, ki so lahko tudi institucionalizirana. Z institucionalizmom se poudarja samostojnost političnih ustanov v razmerju do družbe ter njihov omejevalni vpliv na izbor različnih načinov vpletanja države v reševanje družbenih problemov (Fink Hafner 2002, 35).

Peterson in Bomber (1999, 8) sta opredelila javnapolitično omrežje kot skupino akterjev, kjer ima vsak interes v nekem političnem sektorju ter sposobnost, da opredeli uspešnost oz. neuspešnost politike.

Pogoji za vzpostavitev javnopolitičnega omrežja so (Simona Kuster Lipicer 2007, 90–91):

- problem, saj na podlagi problema javna politika nastaja;
- akterji, ki prihajajo iz različnih sfer tako državne kot civilne družbe in med njimi nastaja medsebojna soodvisnost;
- viri, s katerimi razpolagajo akterji, kot so znanje, finančna sredstva, vpliv in moč;
- odnosi med akterji in njihovo sodelovanje;
- meje omrežij, ki se lahko tudi prepletajo z drugimi omrežji in njihovimi akterji.

V kontekstu EU se JPA delijo glede na odločevalsko raven njihovega delovanja, in sicer na lokalne, regionalne, nacionalne in nadnacionalne (evropske) akterje.

2.1.1 Mnogonivojska vladavina/multi level governance

JPO EU so pomembna za zagotavljanje večnivojskega oz. mnogonivojskega vodenja (MLG).

Peterson (2003, 13) meni, da vodenje EU, ki se pojavlja sočasno na številnih vladnih ravneh, ustvarja MLG. Pristojnosti se delijo glede na načelo subsidiarnosti med nadnacionalno, nacionalno, regionalno in lokalno ravno, vsi vključeni akterji pa so medsebojno odvisni, zato se medsebojno povezujejo z namenom oblikovati, izvajati in uveljaviti pravila EU. JPO EU so po strukturi horizontalna, saj v njih prevladujejo akterji iz nacionalnih vlad in institucij EU ter subnacionalni akterji.

Hooghe in Marks (2001, 1–2) pa menita, da se »mnogonivojnost" kaže iz povečanega vertikalnega sodelovanja in medsebojnega vplivanja (navzgor – na nadnacionalne akterje in navzdol – na subnacionalne akterje) in soodvisnosti med vladami, ki delujejo na različnih teritorialnih ravneh, medtem ko se "upravljanje" kaže kot naraščajoča horizontalna soodvisnosti med vladami in nevladnimi akterji.

MLG je torej opredeljen kot sistem, kjer je moč in vpliv na oblikovanje javnih politik deljena med različne nivoje vlade, in sicer med nadnacionalne, nacionalne in subnacionalne ravni vladanja (Marks in drugi 1996, 342).

Hooghe in Marks (2001, 6–8) sta razvila dvojno tipologijo vladavine MLG. Značilnosti prvega tipa so, da so pristojnosti razdeljene med omejeno število obstoječih oblasti, in sicer se v praksi izvaja na nadnacionalni in nacionalni ravni, le delno na regionalni ravni, oblasti na isti ravni nimajo prekrivajočih se nalog, oblasti višjih ravni ne posegajo v naloge oblasti na nižjih ravneh, število ravni odločanje pa je omejeno in stabilno, saj ne prihaja do pogostih reform. Za drugi tip pa je značilno, da se ravni odločanja in pristojnosti prekrivajo, torej ne delujejo zgolj na svoji ravni, število ravni odločanja ni omejeno, sistem pa se na ravni odločanja spreminja glede na posamezni problem. Ta tip MLG se bolj izvaja na regionalni oz. lokalni ravni, vključeni akterji pa so tudi nevladne organizacije.

Bache in Flinders (v Stubbs 2005, 68–69) sta koncept MLG opredelila s štirimi ključnimi dimenzijami, ki delovanje MLG bolj podrobno predstavlja:

- povečano sodelovanje nedežavni akterjev za odločanje na različnih teritorialnih ravneh;
- med različnimi ravni odločanja se vzpostavijo prepletajoča omrežja pristojnosti in interakcija med različnimi JPA;
- vloga države se spreminja v smeri novih strategij, koordinacije in mrežnega povezovanja;
- dopušča se sprememba tradicionalnega pojma demokratične odgovornosti.

2.1.2 Javnopolitični instrumenti

Za vplivanje na procese oblikovanja in izvajanja javnih politik JPA uporabljajo različne javnopolitične mehanizme, torej instrumente, ukrepe, sredstva in tehnike (Pal, Majchrzak v Kotar 2002, 52).

Daugbjerg (1998, 70) opredeljuje javnopolitični instrument kot politično metodo, s katero se skuša doseči določeno vedenje v skupini, na katero se nanašajo ukrepi prisile ali spodbude.

V okviru javnopolitičnih instrumentov gre za veliko število dejavnosti in ukrepov, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike, ki se med seboj povezujejo in kombinirajo. Javnopolitični instrumenti morajo biti previdno izbrani, da postanejo sredstva za doseganje ciljev, ki so jih določile javne avtoritete.

Nicolaides (1999, 3–4) navaja, da izbor javnopolitičnih instrumentov predstavlja pomemben element v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik, saj gre za orodja, s katerimi se dosegajo cilji javnih politik, torej so orodja za izvrševanje javnih politik. Zato javne politike vsebujejo določene cilje, izvedbene instrumente in institucije, ki so odgovorne za implementacijo teh instrumentov.

Države imajo na voljo več vrst instrumentov za doseg postavljenih ciljev, saj je izpolnjevanje ciljev pokazatelj (ne)uspešnosti javne politike. Ti instrumenti pa so različnih vrst in kategorij.

Različni avtorji navajajo različno paleto dejavnosti in ukrepov, s katerimi se oblikujejo in izvajajo javne politike. Majchrzak (1984, 26–27) kot javnopolitične instrumente oz. mehanizme navaja:

- dejavnosti in ukrepe, povezane z informacijami (proizvajanje informacij – zbiranje, prikaz, vrednotenje podatkov), spodbujanjem informacij (propaganda), grupiranjem, zadrževanjem in razširjanjem informacij (seminarji);
- finančne dejavnosti in ukrepe (pogodbe, investicije, prerazporejanje sredstev, določanje prioritet za razdelitev sredstev, posojila);
- regulativne in nadzorne dejavnosti (zakonodajalski predpisi, globe, dovoljenja, prepovedi);
- operativne dejavnosti (izgradnja objektov, vzdrževanje, javna dela);
- javnopolitične dejavnosti ali definiranje simboličnih prioritet, s katerimi javnopolitični akter nakazuje, da je problem (ne)pomemben: (definiranje ciljev javnih politik, odlaganje odločitev ali neodločitev o javnem problemu);
- raziskovalne dejavnosti (s financiranjem raziskav se poskuša pridobiti znanje).

Vedung (1998, 26–34) je na podlagi minimalističnega pristopa klasificiral javnopolitične instrumente v tri kategorije, ki jih deli na pozitivne (spodbude) in negativne (kazni) in ki temeljijo na avtoritativni sili oz. stopnji moči.

- regulatorni instrumenti (pravila, direktive, predpisi, prepovedi ...) so obligatorne narave, kar pomeni, da je obvezno narediti, kar vladajoči zapove. V nasprotnem primeru se lahko vladajoči posluži negativnih sankcij ali groženj z negativnim sankcijami;

- ekonomski instrumenti (subvencije, podpore, davki, nagrade ...) lahko bodisi dovajajo bodisi jemljejo materialne vire;
- informacijski instrumenti kot vladno usmerjeni poskusi vplivanja na ljudi (prepričevanje, priporočila, prenos znanja, utemeljeni argumenti ...) ne vključujejo obveznosti, prisile, ne nagrajajo ljudi, ki sprejemajo akcijo, oz. ne prikrajšajo ljudi, ki ne naredijo ničesar. Izbira, ali bo določeno znanje absorbiral in sledil priporočilom, je povsem v rokah posameznika.

3 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA

KP EU predstavlja celoto razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov na ravni države, na regionalni ravni in na ravni lokalnih skupnosti, ki so usklajene in sofinancirane s strani EU, z namenom doseganja razvojnih ciljev in upoštevanjem skladnega regionalnega razvoja (Mrak 2004, 29).

KP (v praksi pogosto uporabljen izraz za regionalno ali strukturno politiko) se opredeljuje kot razvojna politika, katere cilj je pospeševanje rasti, zagotavljanje enakih priložnosti, zmanjševanje gospodarskih in socialnih razlik na celotnem območju EU, tako med DČ znotraj EU kot med regijami znotraj posameznih DČ. Gre za redistributivno politiko, saj se znaten del finančnih sredstev, namenjenih specifičnim namenom, prerazdeli od ene družbene skupine k drugi. Vsaka DČ iz evropskega proračuna pridobi del sredstev iz skladov pomoči, ki je namenjen regionalni politiki, in sicer v skladu s kriteriji upravičenosti ter upošteva načelo solidarnosti, saj se prispevki posamezne države v evropski proračun porazdelijo med manj razvite regije (Lajh 2006, 101–102).

Dodana vrednost, ki jo doprinese EU, vpliva na zmanjševanje ekonomskih, socialnih in razvojnih razlik na nekem teritorialnem območju. Kljub temu, da je EU eden glavnih gospodarskih akterjev na svetu, so razvojne razlike med DČ velike, še večje pa so razlike med posameznimi regijami.

3.1 Razvoj kohezijske politike skozi čas

Prvi okvir KP je bilo zaznati z Rimsko pogodbo oz. Pogodbo o Evropski gospodarski skupnosti, ki so jo podpisale DČ leta 1957 in je že v uvodu napovedala krepitev enotnosti gospodarstev in zagotavljanje skladnega razvoja z zmanjševanjem razlik v razvitosti. Ta pogodba je leta 1958 predstavljala podlago za ustanovitev Evropskega socialnega sklada (ESS) ter Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (Mrak 2004, 30).

Nastanek prave KP sega v leto 1975, ko je bil ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), vendar so se pri njegovem izvajanju pokazale neučinkovitosti in potrebe po spremembah, saj so države hkrati s prejemom EU sredstev zmanjšale državna sredstva, namenjena regionalnemu razvoju, zato evropska sredstva niso prispevala k dodani vrednosti (Mulec 2008, 18).

Z Uredbo Sveta o integriranih programih za Sredozemlje leta 1985 se je pričelo z reformami strukturne politike v smislu enotne programske usmeritve politike EU, ki je temeljila na večletnih ciljno naravnanih razvojnih programih upošteva vse tri sklade (Mulec 2008, 18), s čimer se je olajšalo breme skupnega trga novim članicam EU (Grčija, Španija, Portugalska) ter manj razvitim regijam. Z namenom spodbujanja usklajenega razvoja celotne Skupnosti ter zmanjšana razvojnih razlik znotraj Skupnosti, je leta 1987 stopila v veljavo Enotna evropska listina, ki je predvidela še tesnejše sodelovanje med obstoječimi skladi (Mrak 2004, 31).

Evropska komisija je leta 1988 doživela najkorenitejšo reformo in povečala delež sredstev za delo Strukturnih skladov (SS) v obdobju med letoma 1989 in 1993. Sprejeta so bila tudi načela njenega izvajanja – načela koncentracije, partnerstva, dodatnosti in programiranja (Kajnič in Lajh 2009, 192).

Pogodba o EU oz. Maastrichtska pogodba je leta 1992 izpostavila krepitev ekonomske in socialne kohezije, vzporedno pa ekonomsko in monetarno unijo ter skupni trg. Ta pogodba je predvidela ustanovitev Kohezijskega sklada (KS) kot podporo projektom s področja okolja in prometa (Mrak 2004, 31).

V programskem obdobju 1994–1999 so se sredstva iz evropskega poročila za KP povečala za tretjino z namenom večje učinkovitosti, DČ pa so leta 1997 z Amsterdamsko pogodbo znova potrdile zavezo in privrženost k spodbujanju regionalnega razvoja ter ekonomske in socialne KP.

V programskem obdobju 2000–2006, imenovanem Agenda 2000, so bile sprejete številne reforme politik EU iz leta 1999, vendar je glavno vodilo ostalo pomoč regijam z razvojnimi zaostanki. Reforma leta 1999 je temeljila na izboljšanju učinkovitosti SS in KS. Ustanovila sta se ISPA in SAPARD kot posebna finančna instrumenta, ki sta skupaj s programom PHARE spodbujala ekonomski in socialni razvoj držav pristopnic iz srednje in vzhodne Evrope na področju okoljske in prometne infrastrukture (Mrak 2004, 32). Leta 2000 se z Lizbonsko strategijo spremenijo prednostne naloge EU na rast, delovna mesta in inovacije. Leta 2004 se pridruži deset novih DČ (med njimi tudi Slovenija) zato se posledično vzpostavi poseben proračun, namenjen novim državam članicam za obdobje 2004–2006.

Zaradi vstopa novih DČ v EU so se povečala socialna in gospodarska neskladja, zato je bil v obdobju 2007–2013 velik poudarek na trajnostnem razvoju ter reševanju težav, povezanih z gospodarskimi spremembami in propadanjem mestnih okolij. KP se naj bi izvajala prek decentraliziranega sistema upravljanja, torej z vključitvijo vseh akterjev. To naj bi bil cilj partnerstva za kohezijo.

Za novo programsko obdobje 2014–2020 so značilna poenostavljena skupna pravila in večja osredotočenost na zaključke in rezultate. KP se je odzvala na krizo in kot poglobitni cilj določila povečanje konkurenčnosti evropskih regij in mest, spodbujanje rasti in ustvarjanje novih delovnih mest z namenom doseganja ciljev strategije Evropa 2020.

Razvoj KP je mogoče spremljati preko direktiv in uredb Evropske skupnosti, ki jih EU sprejema na osnovi reform in določajo pravila izvajanja KP za posamezna programska obdobja.

3.2 Cilji kohezijske politike

KP se je skozi desetletja delovanja spreminjala in preoblikovala, temeljni cilj pa je ostal nespremenjen, in sicer zmanjševanje regionalnih razlik in krepitev ekonomske in socialne kohezije na celotnem ozemlju EU (Lajh 2006, 120).

Ker v okviru empiričnega dela izhajam iz programskega obdobja 2007–2013 in 2014–2020, jima bom namenila večjo pozornost, saj se obdobja med seboj časovno prepletata, ugotovljene pomanjkljivosti v preteklem programskem obdobju pa so osnova za spremembo in upoštevanje v novem.

Programsko obdobje 2007–2013

V programskem obdobju 2007–2013 je delovanje ESRR, ESS in KS določala Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 v 3. členu, s cilji tega obdobja, in sicer:

- Cilj »konvergenca« (financiranje preko ESRR, ESS in KS) je usmerjen v zmanjševanje razlik med DČ in regijami z izboljšanjem pogojev za rast in zaposlovanje s pomočjo naložb v fizični in človeški kapital, razvoja inovacij, prilagodljivosti na gospodarske in socialne spremembe, varovanja in izboljšanja okolja ter upravne učinkovitosti.

Regije, ki spadajo pod cilj »konvergenca«, so tiste, kjer je bruto domači proizvod na prebivalca nižji od 75 % povprečja EU. DČ, ki so bile zajete v cilje konvergence in katerih bruto domači proizvod na prebivalca je bil nižji od 90 % povprečja Skupnosti, so bile upravičene do KS.

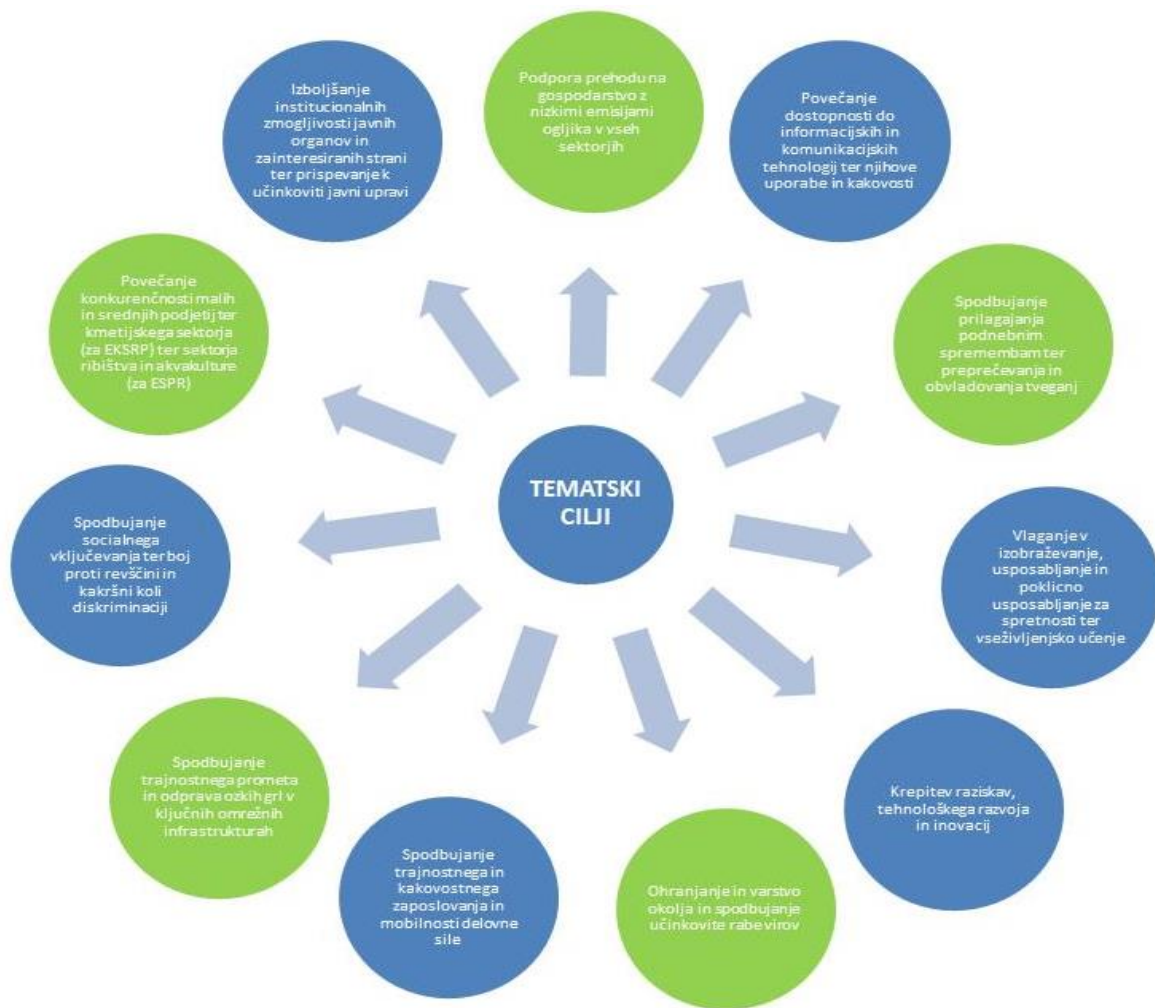
- Cilj »regionalna konkurenčnost in zaposlovanje« (financiranje preko ESRR in ESS) je usmerjen v krepitev konkurenčnosti in privlačnosti regije s pomočjo razvojnih programov ter zaposlenosti s predvidevanjem socialnih in gospodarskih sprememb, sprememb, povezanih s sprostivjo trgovine, povečanja naložb v človeški kapital, inovacije, podjetništva, varovanja in izboljšanja okolja, izboljšanja dostopnosti ter razvoja skupnih trgov dela.
- Cilj »evropsko teritorialno sodelovanje« (financiranje preko ESRR) je usmerjen v krepitev čezmejnega sodelovanja s pomočjo lokalnih in regionalnih skupnih pobud ter krepitev medregionalnega sodelovanja in izmenjave izkušenj.

Programsko obdobje 2014–2020

V trenutno veljavnem programskem obdobju 2014–2020 je določenih enajst tematskih ciljev, znotraj katerih DČ financira obveznosti, naloge in projekte, ki so predhodno določene z

ukrepi KP, z njihovo realizacijo pa prispevajo k doseganju zastavljenih ciljev strategije Evropa 2020, ki so ustvarjanje rasti in delovnih mest, odpravljanje posledic podnebnih sprememb in energetske odvisnosti, zmanjševanje revščine in socialne izključenosti ter krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v EU z odpravljanjem neravnovesij med regijami.

Slika 3.1: Tematski cilji, ki podpirajo rast v programskem obdobju 2014–2020



Vir: Službe vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (2016).

Vsako posamezno programsko obdobje ima določene svoje tematske cilje, z namenom doseganja zastavljenih ciljev pa KP temelji na načelih.

3.3 Načela kohezijske politike

KP temelji na načelu solidarnosti, saj vsaka DČ prispeva v skupni proračun EU, iz katerega se sredstva namensko zagotavljajo za različne namene (Wostner 2005, 30).

Načela KP omogočajo dosledno izvajanje KP in so enaka za vse DČ EU.

KP temelji na šestih glavnih načelih izvajanja, kot pogoj za pridobitev evropskih sredstev iz SS in KS:

- Načelo programiranja predvideva večletni in večstopenjski proces opredelitve prednostnih ciljev, financiranja ter upravljanja in nadziranja (Uredba sveta (ES) št. 1083/2006, 10. člen). Z večletnim programskim načrtovanjem se ugotavljajo potrebe po razvoju posameznih DČ, pripravijo se problemsko strateške usmeritve, ki morajo biti usklajene s političnimi prioritetami in finančnimi zmožnostmi EU ter programski paketi, ki usmerjajo razpoložljiva sredstva v dogovorjene cilje DČ (OP, programsko obdobje traja 7 let). V procesu večletnega programskega programiranja sodelujejo EK, DČ in drugi akterji (lokalni in regionalni akterji, socialni in ekonomski partnerji itd.) (Lajh 2006, 128).
- Načelo koncentracije: operacije in programi EU so osredotočeni predvsem na regije, ki sredstva najbolj potrebujejo. To so zapostavljene in odročne regije ter regije z razvojnimi zaostanki (Mrak 2004, 61). Sofinancerski EU delež sredstev je odvisen od razvitosti regije – manj razvitim regijam pripada višji EU delež sofinanciranja.
- Načelo partnerstva pomeni sodelovanje med EK in DČ kot tudi sodelovanje med akterji v sami DČ, ki je koristnica evropskih sredstev (sodelovanje med regionalnimi, lokalnimi in drugimi javnimi organi, gospodarskimi in socialnimi partnerji, okoljskimi partnerji in nevladnimi organizacijami, ki so vključeni v izvajanje KP v posameznih fazah) z namenom doseganja ciljev (Klun 2015, 66). Pobude KP naj bi se izvajale v okviru mnogonivojskih političnih omrežij.
- Načelo dodatnosti zahteva, da sredstva iz proračuna EU ne smejo služiti kot nadomestilo za javne ali druge izdatke DČ, ampak morajo biti le dopolnilo k nacionalnim sredstvom, namenjenim regionalnemu razvoju (Lajh 2006, 127).

- Načelo subsidiarnosti pomeni, da je organizacija in poslovanje skladov administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto, vloga EK pa je omejena na tisto poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje (Mark 2004, 63). To načelo je osnovno načelo EU, skladno s katerim se odločitve sprejemajo na ravni, ki je najbližja državljanom, kar zagotavlja tudi prizadevanje Evropske komisije za uveljavitev MLG (Allan 2010, 241). Vlaj (2005, 26) razlaga načelo subsidiarnosti kot razdelitev pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. V okviru načela subsidiarnosti gre za ravnovesje med posameznikom kot državljanom s svojimi pravicami in potrebami ter različnimi oblastmi, saj država in institucije EU prav tako upoštevajo vlogo lokalne in regionalne oblasti.
- Načelo učinkovitosti pomeni nadziranje učinkovitosti in uspešnost porabe sredstev na podlagi končnih poročil o izvajanju, vrednotenju pred, med in po zaključku programov ter finančnega nadzora (Mulec 2008, 80).

KP v programskem obdobju 2014–2020 poleg zgoraj naštetih načel, na katerih je temeljilo programsko obdobje 2007–2013, kot pogoj za pridobitev evropskih sredstev iz SS in KS navaja tudi (Uredba EU št. 1303/2013, člen 5, 7, 8):

- načelo trajnostnega razvoja, ki pomeni ohranjanje, varovanje in izboljšanje kakovosti okolja ob upoštevanju načela »onesnaževalec plača«;
- načelo enakih možnosti in nediskriminacija, ki velja med celotno pripravo in izvajanjem programov, vključno v povezavi s spremljanjem, poročanjem in vrednotenjem;
- načelo partnerstva in upravljanja na več ravneh pomeni vključevanje pristojnih regionalnih in lokalnih organov v vse faze priprave in izvedbe programov.

3.4 Instrumenti kohezijske politike

DČ se razlikujejo v svojem gospodarskem, ekonomskem in družbenem razvoju, zato za implementacijo KP in doseganje njenih ciljev skrbijo finančni instrumenti KP, in sicer SS, KS, Evropska investicijska banka in drugi finančni instrumenti (Uredba Sveta (ES) št.

1083/2006 in Uredba (EU) št. 1303/2013). Ti skladi so glavni finančni instrument, s katerimi EU podpira razvoj DČ, predvsem tistih, ki zaostajajo za najrazvitejšimi. Instrumenti z dodeljevanjem finančnih sredstev pospešujejo gospodarski, socialni in okoljski razvoj.

3.4.1 Strukturni skladi

SS so finančni inštrument KP in so namenjeni zmanjševanju razlik med posameznimi regijami, s čimer vplivajo na enakomeren in uravnotežen razvoj DČ in regij EU. Ti skladi s pomočjo ekonomskih in socialnih dejavnikov konkurenčnosti vplivajo na gospodarski razvoj v regiji. Preko teh skladov se financirajo programi socialno-ekonomskega razvoja v DČ (Mrak 2004, 34).

Sredstva SS so namenjena regionalnemu razvoju, socialni in zaposlitveni politiki ter spodbudi podeželja in ribištva.

SS sestavljata:

- ESRR, ki je bil ustanovljen leta 1975 in je zaznamoval formalni nastanek skupne KP. Temeljni namen ESRR je spodbujanje ekonomske in socialne kohezije z odpravljanjem regionalnih razvojnih neravnovesij s sodelovanjem pri preobrazbi in razvoju regij ter s podporo čezmejnega transnacionalnega in mednarodnega sodelovanja (Uredba ES, št. 1080/2006, 2. člen);
- ESS je kot prvi SS nastal leta 1957. Njegova naloga je izboljšati možnost zaposlovanja in delovnih mest s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti ter socialne vključenosti in zmanjšati nacionalne, regionalne in lokalne razlike v zaposlovanju (Uredba ES, št. 1081/2006, 2. člen).

3.4.2 Kohezijski sklad

KS je bil ustanovljen leta 1993 z Maastrichtsko pogodbo, ki naj bi zagotavljal finančna sredstva (do 85 % upravičenih izdatkov, v primeri, da projekt ustvarja dohodek, pa je % nižji)

za sofinanciranje projektov na področju okolja in prometne infrastrukture v tistih DČ, katerih bruto domači proizvod na prebivalca je manjši od 90 % povprečja EU (Mrak 2004, 43).

KS je namenjen sofinanciranju dragih investicijskih projektov na področju okolja in prometa, ki so vnaprej opredeljeni v strategijah in programih, ki jih predlaga DČ sama, izbor pa mora prikazati in obrazložiti EK.

Programska osnova za črpanje sredstev iz KS je operativni program (OP) kot izvedbeni dokument s podrobno opredeljeno vsebino razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev, ki je izdelan za obdobje sedmih let in ga potrди EK. Prednostne naloge so konkretizirane z nazivi in vrednostmi konkretnih okoljskih investicijskih projektov po posameznih razvojnih prioritetah.

Kohezijski projekti prispevajo k doseganju ciljev iz Pogodbe o EU s področja okolja in prometne infrastrukture, imajo nacionalni pomen in vplivajo na izboljšanje infrastrukture v državi, na zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik ter spodbujanje trajnostnega razvoja.

Do sredstev iz KS so upravičeni okoljski projekti, ki zajemajo odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrbo s pitno vodo ter zagotavljanje poplavne varnosti, v programskem obdobju 2007-2013 pa so bili upravičeni tudi okoljski projekti ravnanja s komunalnimi odpadki. Prav tako se iz sredstev KS financirajo projekti s področja energije, in sicer njene učinkovite rabe in obnovljivih virov energije ter projekti za gradnjo prometne infrastrukture, ki usmerjajo razvoj prometnih povezav po vsej Evropi.

Razlika med SS in KS je v tem, da KS sofinancira konkretne projekte na področju okolja in prometa, medtem ko SS temeljijo na večletnih programih (programski pristop). Upravičenci KS so DČ in ne regije kot pri strukturnih skladih (Bache 1998, 90).

3.5 Javnopolitični akterji

V javnopolitični proces oblikovanja in izvajanja KP vstopajo različni akterji, saj KP temelji na načelu partnerstva. Že leta 1993 se je obseg vključenih akterjev razširil in omogočal vstop tudi ostalim nevladnim akterjem, vendar je bila njihova vključitev prepuščena samim DČ (Yesilkagit in Blom - Hansen 2007, 505–506).

Danes partnerstvo poleg EK in DČ vključuje še regionalne in lokalne akterje, gospodarske, okoljske in socialne partnerje, civilno družbo, nevladne organizacije, pri čemer vsi sodelujoči akterji delujejo kot partnerji pri doseganju ciljev. Sodelovanje mora biti prisotno tako v fazi oblikovanja in izvajanja politike kot spremljanja in ocenjevanja ukrepov (Bache 1998,74).

Ključni premik na področju vključenosti subnacionalnih akterjev predstavlja načelo programiranja, koncentracije, dodatnosti in partnerstva.

S širjenjem EU in izvajanjem KP se je pojavljala vedno večja potreba po MLG, ki je z leti izpopolnjevala svoj koncept (Marks in drugi 1996, 346). Koncept MLG oblikovanja in izvajanja javnih politik je še posebej pomemben za KP, v katero se vključujejo različni JPA iz različnih ravni odločanja. Pristojnosti odločanja so se razdelile med različne ravni, povečala pa se je neodvisnost vloge akterjev na subnacionalni ravni v interakciji z akterji na nadnacionalni ravni. Države nimajo več monopola nad povezovanjem med nacionalno in nadnacionalno ravno, ampak nastopajo kot eden izmed mnogih akterjev, ki sodelujejo pri oblikovanju JPO, kajti poleg njih delujejo tudi subnacionalni akterji tako na nacionalni in nadnacionalni ravni, s tem pa vzpostavljajo transnacionalne povezave. Vendar imajo nacionalni akterji še vedno ključno vlogo pri izvajanju KP, saj je potrebno upoštevati, da obstajajo pomembne razlike med vplivnostjo posameznih akterjev, kajti vsi nimajo enakih informacij, politične in finančne moči ter strokovnega znanja (Sutcliffe 2000, 291–292; Bache 2008, 3–5).

Z načelom partnerstva se je sicer povečala vloga subnacionalnih akterjev, vendar so nacionalni in nadnacionalni akterji tisti, ki določajo splošne cilje in smernice za subnacionalne akterje za implementacijo KP (Sutcliffe 2000, 296).

Vključenost subnacionalnih akterjev (lokalnih skupnosti – občin) je največja v fazi izvajanja KP, . Občine so sicer lahko vpete v sistem posvetovanj pri pripravi programov, sodelovanje in izvedbo, vendar se vloga občin med DČ razlikuje (Barca 2009, 100).

Na uspešnost partnerstva in posledično izvajanje KP vplivajo različni dejavniki, med katere spadajo (Kelleher in drugi 1999, 30–34):

- zrelost partnerstva zaradi obstoječih odnosov in poznanstev;

- jasno določene vloge akterjev;
- razpon vključenih akterjev;
- vključitve akterjev v strateške javnopolitične in operativno tehnične naloge;
- omejitve partnerstva zaradi nezagotavljanja tehnične pomoči;
- stroški, ki vplivajo na možnost udeleževanja;
- zmogljivost odločanja.

Težave, s katerimi se partnerji soočajo, pa so informacijske vrzeli, prepozna vključitev posameznih akterjev, tudi civilnodružbenih pri oblikovanju politike, neupoštevanje predlogov v fazi odločanja, pomanjkljiva zmogljivost partnerjev ter pomanjkanje časa zaradi izvajanja nalog na drugih delovnih področjih.

4 ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST

Avtorji (Popescu in Florea 2015, 183; Boeckhout in drugi, 2002, 2) razumejo absorpcijsko sposobnost kot stopnjo sposobnosti DČ pri uspešni in učinkoviti porabi dodeljenih finančnih sredstev iz skladov, saj z njihovo pomočjo prispevajo k ekonomski in socialni koheziji. Na višjo stopnjo absorpcijske sposobnosti vpliva absorpcijska sposobnost na strani povpraševanja, saj morajo predlagatelji projektov oblikovati sprejemljive projekte, na strani ponudbe pa so bistveni trije dejavniki:

- makroekonomska absorpcijska sposobnost, ki se določa glede na BDP;
- finančna absorpcijska sposobnost kot sposobnost sofinanciranja projektov z nacionalnimi prispevki, ki jih DČ načrtuje v večletnih proračunih ter prispevki partnerjev, ki se vključujejo v različne projekte, ki jih podpira EU;
- upravna/administrativna sposobnost kot sposobnost in usposobljenost državnih in lokalnih organov pri pripravi programov, primernih in pravočasnih projektov, za odločanje o projektih, zagotavljanje usklajevanja med udeleženiimi akterji, spoštovanje zahtev glede poročanja, financiranja in spremljanja izvajanja programov in projektov ter preprečevanje nepravilnosti.

Po Popescuju in Florea je absorpcijska sposobnost spremenljivka, ki se razlikuje od ene do druge DČ glede na razvoj glavnih makro in mikro ekonomskih in drugih dejavnikov, za katere je treba oblikovati individualne rešitve, ki so značilne za posamezno državo. Cilj je, da DČ ter regionalne in lokalne uprave, ki sodelujejo v vsaki fazi postopka dostopa do evropskih sredstev, ta sredstva absorbirajo kolikor je to le možno (Popescu in Florea 2015, 176).

Mrak in Wostner (2005, 8–10) sta bistvene faktorje absorpcijske sposobnosti opredelila v štiri skupine:

- realna absorpcijska sposobnost:
 - realne potrebe glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti,

- razpoložljivost produkcijskih faktorjev (sredstev in delovne sile) v fazi priprave in izvedbe programov in projektov,
- finančna absorpcijska sposobnost;
 - sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev, kar pomeni, da morajo prejemniki del sredstev zagotoviti sami. To pa lahko za prejemnika pomeni dvojni problem, saj mora najprej zagotoviti sredstva za izvedbo projekta, ki jih krije sam, in še založiti sredstva, ki jih bo kasneje poravnala država ali EU. Zato bi lahko rekli, da njihov finančni položaj vpliva na izvajanje KP,
 - sposobnost DČ, ki mora zagotoviti javno sofinanciranje. DČ mora v svojem proračunu zagotoviti del sredstev (kot akontacija za porabo sredstev proračuna EU in nacionalnega sofinanciranja), ki bo omogočal črpanje celotnega obsega razpoložljivih sredstev v proračunu EU,
- programsko/projektanta absorpcijska sposobnost;
 - ustreznost strategije in programskih osnov glede na realne potrebe na nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Država mora za vsako področje vedeti, kakšni so njeni razpoložljivi finančni viri za posamezne programe, kajti to je njena osnova za uspešno pripravo in pogajanje o programskih dokumentih EU,
 - ustreznost konkretnih izvedbenih instrumentov, ki so določeni tako, da se z njimi zajame čim več kakovostnih projektov/programov z upoštevanjem kriterijev za javno intervencijo ter ciljev instrumenta. Pomembna pa ni le vsebina izvedbenih instrumentov, ampak tudi razpoložljivost informacij o instrumentih oz. javnih razpisih, obsežnost in primernost zahtevane dokumentacije za prijavo, pravočasnost obveščanja in primernost rokov za prijavo, izvedbo in podobno.
 - pripravljenost projektne dokumentacije, ki velja predvsem za investicijske projekte. To dokumentacijo je potrebno pripraviti še pred začetkom investicije in koriščenja sredstev ter pridobiti vsa potrebna dovoljenja. Pri večjih projektih lahko to traja tudi več let, zato je za DČ pomembno, da že predhodno pristopi k pripravi projektne dokumentacije. S tem se lahko izogne zamudam, ki bi lahko posledično vplivale na izgubo koristi od investicije ter tveganju, da država sredstva EU izgubi,
- administrativna absorpcijska sposobnost;
 - administrativna sposobnost prijavitelja pri pripravi in izvedbi administrativnega dela je vezana na obseg administrativnih obremenitev in kapacitete, ki morajo biti usklajene s pričakovanimi koristmi in ustrezno porazdeljene po različnih fazah

projekta. Prejemnik lahko za opravljanje administrativnih obremenitev najame tudi zunanjega izvajalca,

- administrativna sposobnost državne administracije, ki DČ ob uspešno zagotovljenih kriterijih omogoča uspešnost črpanja. Vendar mora država, predno dobi sredstva iz EU, izpeljati še postopke na državni ravni, kot so izvajanje kontrol in posredovanja dokazil in zahtevkov za povračilo sredstev, ki jih prejme iz evropskega proračuna v primeru nezaznavanja pomanjkljivosti.

Boeckhout in drugi avtorji so na podlagi raziskav izbranih evropskih držav (Irska, Portugalska, Španija in Nemčija) pri ugotavljanju administrativne absorpcije prišli do ugotovitev, da je potrebno ustrezno administrativno strukturo vzpostaviti na podlagi svoje državne upravne strukture in tradicije, kajti ni nujno, da kopiranje administrativnega sistema drugih DČ privede do istih dobrih rezultatov. Enostavnejši sistem upravljanja z manj razvejeno upravno administracijo vodi k boljši učinkovitosti. Vendar pa lahko enostaven sistem za upravljanje včasih pripelje tudi do bolj zapletenih (dvostopenjskih) struktur izvajanja postopkov in razširjenega nadzora. Človeški viri so ključnega pomena. Opredeliti je treba zahteve delavcev, pogoje za zaposlovanje, ohranjanje in njihovo usposabljanje. Potreben je stalen razvoj sistemov, postopkov, priročnikov, smernic in drugih orodij, da bi se povečala produktivnost, učinkovitost, doslednost in kakovost dela, hkrati pa zmanjšala ranljivost organizacij in njihova odvisnost od posameznikov. Bistveno je, da države razvijajo svoje sposobnosti iz svojih preteklih izkušenj (Boeckhout in drugi 2002, 29).

Horvat (2005, 12) je v povezavi z absorpcijsko sposobnostjo izpostavil, da je potrebno dati pozornost vsem področjem izvajanja politike, zlasti finančnemu upravljanju, načrtovanju, izvajanju, vrednotenju in spremljanju ter nadzoru, in sicer s:

- strukturo: načrtovanje se ne sme izvajati samo pri centralni državni upravi ampak z aktivno udeležbo socialnih akterjev, nevladnih organizacij in predstavnikov lokalnih interesov;
- človeškimi viri, ki so ključnega pomena. Vključene institucije morajo imeti na vseh ravneh zadostno število usposobljenega osebja z jasno določenim opis delovnih nalog. Jasno je, da morajo biti pogoji v upravnem sistemu ugodni za zaposlovanje in dovolj konkurenčni z ravno plačil za ohranjanje strokovnjakov;

- sistemom in orodij, ki so za upravljanje skladov v javnem sektorju najpomembnejši. Izdelan mora biti dober sistem za upravljanje skladov s priročniki, smernice, postopki, obrazci in podobno, kajti ti zagotavljajo prenos znanja.

Vendar pa Horvat (2005, 11–15) meni, da manjše kot je število institucij na ravni upravljanja, načrtovanja in izvajanja, bolj pregledno je stanje nad programom/projektom in boljša je administrativna absorpcija skladov, ob tem pa poudari, da so dobri rezultati možni le ob skupnem sodelovanju.

Iz navedenih ključnih dejavnikov absorpcijske sposobnosti je razvidno, da ta zajema zelo širok spekter elementov. Prav vsak od njih mora biti izveden uspešno in učinkovito, da lahko govorimo o maksimalni absorpcijski sposobnosti DČ. Vendar se kljub dolgoletni praksi črpanja sredstev iz skladov še vedno pojavljajo težave.

Večina DČ EU se je soočalo s težavami pri absorpciji Evropskih skladov v prvih letih po njihovem pristopu, in to predvsem zaradi pomanjkanje dolgoročne vizije organov, zaradi nezadostnih sredstev za sofinanciranje projektov, nizke zmogljivosti centralne in lokalne uprave, zaradi pomanjkanja medinstitucionalnega sodelovanja, neuspeha javno-zasebnega partnerstva, omejene zmožnosti človeških virov itd. (Zaman 2009, 136).

Evropski parlament v svojem Poročilu (Evropski parlament 2011, 15–16) navaja predloge za izboljšanje absorpcijske sposobnosti, ki jih omenjam le nekaj:

- da je potrebno poenostaviti pravila in postopke za doseg višje stopnje črpanja, zmanjšanja napak in povečanja učinkovitosti;
- za DČ je bistvenega pomena, da se pravočasno sprejme večletni finančni okvir ter jasna in dokončna pravila in smernice;
- DČ bi morale več pozornosti nameniti pripravi projektov in njihovi strukturi za uspešno upravljanje EU sredstev ter si prizadevati za privabljanje in ohranjanje usposobljenega osebja na vseh ravneh upravljanja in izvajanja skladov EU;
- zaradi velikih razlik v absorpcijski sposobnosti DČ se predlaga sodelovanje in izmenjava dobrih praks med DČ;
- poudariti pomen načela upravljanja na več ravneh in partnerstva pri upravljanju EU sredstev iz različnih skladov.

Absorpcijska sposobnost DČ ni samo pridobivanje sredstev, ampak tudi učinkovito črpanje in poraba sredstev iz skladov, ki konec programskega obdobja pokaže sliko o njeni absorpcijski uspešnosti in učinkovitosti.

5 IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI

V tem poglavju bom obravnavala implementacijo KP EU v Sloveniji, njeno strukturo akterjev, vključenih v implementacijo, in glavne razvojne dokumente. Izhajala bom iz programskega obdobja 2007–2013 in se navezala na programsko obdobje v teku, in sicer 2014–2020.

5.1 Postopek implementacije kohezijske politike

Postopek implementacije oz. izvajanje KP je predpisan z metodologijo, ki je del evropske zakonodaje in določa naloge, aktivnosti in nosilce. Po sprejemu OP se začne implementacija oz. izvajanje KP, podatek, koliko odstotkov in vrednosti finančnih sredstev je RS uspelo počrpati v časovno omejenem obdobju, pa pokaže, kako uspešno je bilo njeno izvajanje. Časovno omejeno obdobje se nanaša na eno programsko obdobje, ki traja sedem let, z možnostjo koriščenja sredstev v podaljšanem obdobju 2 oz. 3 leta.

Postopek izvajanja KP vsebuje več časovno si sledečih faz in za vsako fazo tudi določenega akterja (Mulec 2008, 72–75):

1. faza: oblikovanje proračuna EU, v okviru katere gre za aktivnost med Evropsko komisijo in Evropskim parlamentom. Ta faza je predpogoj za vse ostale faze, ker v globalu določa razdelitev sredstev KP;
2. faza: sprejem strateškega dokumenta za KP, ki določa prioritete, smernice Skupnosti o koheziji, aktivnosti pa potekajo med Evropsko komisijo, Svetom in Evropskim parlamentom;

3. faza: oblikovanje državnih razvojnih načrtov, kar pomeni pripravo nacionalnega strateškega referenčnega okvirja na podlagi strateških smernic;
4. faza: usklajevanje razvojnega načrta, tj. nacionalnega strateškega referenčnega okvirja med posamezno DČ in Komisijo glede uskladitve vsebine s strateškimi smernicami Skupnosti,
5. faza: izdelava in sprejem Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja (NSRO), ki je izdelan za programsko obdobje;
6. faza: izdelava OP, ki ga DČ predloži Komisiji, ta pa preveri, ali so upoštevani cilji in prednostne naloge NSRO in strateških smernic. Po odobritvi OP s strani Komisije je DČ upravičena do sredstev za projekte, zajete v OP;
7. faza: izvedba posameznih projektov;
8. faza: upravljanje, spremljanje in ocenjevanje programov (spremlja se napredek programov, izvaja se revizija in o rezultatih – doseženih ciljih in porabi sredstev – se obvešča Komisijo).

Posamezne faze so si v celotni metodologiji enakovredne, vendar pa je izvajanje ene pogojeno z izvajanjem druge. Vsaka faza ima svoje akterje, med njimi pa so vzpostavljene relacije medsebojnega sodelovanja.

V nadaljevanju dela se bom osredotočila na sedmo fazo, fazo izvedbe projekta, ki poleg izvedbe vključuje tudi pripravo projekta, pri čemer sodelujejo subnacionalni, nacionalni in nadnacionalni akterji.

5.2 Javnopolični akterji pri implementaciji kohezijske politike

Udeleženci v postopku izvajanja KP so vse pravne oz. fizične osebe, ki se na podlagi upoštevanja nacionalnih pravil vključujejo v katero koli fazo izvajanja postopka. V postopku nastopajo organi državne uprave, občine ali njihovi pooblaščenca, gospodarski subjekti, ki so izbrani po postopku JN (Klun 2015, 80).

Ko govorimo o udeležencih postopka, je poleg njihovega opisa del, nalog in vloge, pomembna tudi njihova medsebojna relacija.

V skladu z 11. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 in 5. členom Uredbe (ES) št. 1303/2013 se partnerstvo oz. sodelovanje med različnimi akterji izvaja na ravni EK in DČ ter na ravni same DČ, kjer se v partnerstvo vključujejo predstavniki nacionalne, regionalne in lokalne ravni, gospodarski in socialnimi partnerji ter predstavniki civilne družbe, ki izražajo interes za uresničevanje postavljenih ciljev.

Sistem implementacije KP v Sloveniji kljub neobstoju pokrajin ni povsem centraliziran, saj ima pri implementaciji ključno vlogo pri upravljanju in nadzoru KP en organ upravljanja, en organ za potrjevanje, en revizijski organ in več posredniških teles, ki so zadolženi za posamezne SS in KS. Izključenost popolnega centralizma se kaže tudi z vidika partnerstva, saj pri sprejemanju bistvenih strateških dokumentov poteka sodelovanje s subnacionalnimi in nevladnimi akterji, povezuje subnacionalnih akterjev pa poteka tudi preko RRA, ki sodeluje pri načrtovanju razvojnih programov – tako regionalnih kot nacionalnih.

Udeleženci v postopku implementacije KP in njihova vloga:

- Organ upravljanja (OU)

OU je krovni organ odgovoren za vzpostavitev, učinkovito ter pravilno upravljanje in izvajanje KP. Odgovoren je, da je izbor operacij, izbranih za sofinanciranje, v skladu z merili, ki veljajo za OP. V celotnem programskem obdobju je odgovoren, da so ravnanja vseh akterjev v postopku oz. pri izvajanju projektov v skladu s pravili EU in slovenskim pravnim redom ter da se operacije izvajajo v skladu s postopki in roki. Odgovoren je za vzpostavitev preglednega sistema in shranjevanje računovodskih podatkov za vsako operacijo, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje. Spremlja črpanje sredstev ter izvaja nadzor nad razpisanimi in porabljenimi sredstvi in izplačili. Odgovoren je EK za posredovanje letnih in končnih poročil. Na podlagi predloženih letnih poročil EK preveri napredek pri izvajanju OP. Prav tako lahko preverja zahteve za povračilo, ki jih predložijo upravičenci, in preverja projekte na kraju samem, zadolžen pa je tudi za obveščanje javnosti o projektih sofinanciranih s EU sredstvi. OU je bil organiziran kot samostojna vladna služba, kot notranje organizacijska enota ministrstva, pristojnega za gospodarski razvoj in tehnologijo, sedaj pa kot Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK) in nastopa kot samostojna vladna služba z možnostjo ustanovitve enega ali več posredniških teles, na katero je ponesla del svojih pristojnosti (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi

sredstev evropske KP v RS v programskem obdobju 2007–2013, 5. člen; Uredba Sveta ES št. 1303/2013, 125. člen). OU je prvi naslovnik EK za vsa vprašanja skladnosti izvajanja KP.

SVRK spremlja celotno izvajanje KP vrednostno in sicer glede na vrednost potrjenih instrumentov, podpisanih pogodb, posredovanih zahtevkov za povračilo in avtoriziranih zahtevkov za povračilo na EK.

- Posredniško telo (PT)

V vlogi PT nastopajo ministrstva. Naloge PT, poleg prenesenih nalog s strani OU, so (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske KP v RS v programskem obdobju 2007–2013, 6. člen; Uredba o porabi sredstev evropske KP v RS v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta, 10. člen):

- načrtovanje in preverjanje skladnosti instrumentov s pravili EU in RS;
- postopkovno in časovno spremljanje izvajanja operacij ter njihovo realizacijo, odstopanja ter ugotovitve poročati OU;
- odkrivanje, evidentiranje in odpravljanje nepravilnosti;
- izvedba javnega razpisa oziroma javnega poziva;
- izvajanje kontrol (administrativne in na kraju samem);
- zagotavljanje pravilnega in rednega vnašanja podatkov v informacijski sistem ISARR z namenom preglednega spremljanja, nadzora in vrednotenja operacij;
- zagotavljanje hrambe dokumentov;
- zagotavljanje javnosti dela in obveščanje javnosti o izvajanju KP;
- za velike projekte predhodno preverjanje administrativne, tehnične, finančne in vsebinske ustreznosti vloge za neposredno potrditev operacije,
- spremljanje izvajanja velikega projekta ter o izvajanju poročati OU;
- sodelovanje z OU pri načrtovanju in izvajanju KP;
- sodelovanje pri pripravi in izvajanju načrta vrednotenja, pripravi navodil, letnih in končnih poročil.

Iz vseh teh nalog vidimo, da je PT posrednik med OU in upravičenci. V Sloveniji sta za izvajanje projektov okolja in prometa določeni dve PT. Za področje okolja je to Ministrstvo za okolje in prostor (MOP) in za področje prometa je to Ministrstvo za infrastrukturo.

- Upravičenec

Upravičenec je oseba javnega prava (večinoma občina, lahko pa tudi ministrstvo), ki je odgovorna za zagon in izvedbo projekta odobrenega z izdajo odločbe o dodelitvi sredstev in s sklenitvijo pogodbe o sofinanciranju v primeru neposredno potrjene operacije (Uredba o porabi sredstev evropske KP v RS v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta, 16. člen).

Upravičenec (občine) v skladu z navodili OU, PT in pogodbenimi obveznostmi opravlja naslednje naloge (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske KP v RS v programskem obdobju 2007–2013, 7. člen):

- priprava in posredovanje vloge za velik projekt oziroma projekt ali skupino projektov PT, razen v primeru, ko je v vlogi upravičenca neposredni proračunski uporabnik, ki vlogo posreduje OU;
- priprava in posredovanje razpisne dokumentacije javnega naročila PT, razen v primeru, ko je v vlogi upravičenca neposredni proračunski uporabnik, ki vlogo posreduje OU;
- sklenitev pogodbe o sofinanciranju s PT razen v primeru, ko je v vlogi upravičenca neposredni proračunski uporabnik, kjer pogodbo o sofinanciranju nadomesti odločitev OU;
- priprava in izvedba postopka javnega naročila za izbor izvajalca in sklenitev pogodbe z izvajalcem;
- zagotavljanje pravilnosti izvajanja operacije v okviru dinamike, določene v odločbi o dodelitvi sredstev ali pogodbi o sofinanciranju;
- spremljanje izvajanja pogodbe z izvajalcem, preverjanje dobavljenega blaga, izvedene storitve ali gradnje in izstavljenega zahtevka za izplačilo s poročilom s strani izvajalca;
- posredovanje zahtevkov za izplačilo in ustreznih dokazil PT;
- omogočanje delovanja revizorjev (finančni, tehnični pregled organov EU in RS) ter ukrepanje skladno s priporočili in redno obveščanje OU oz. PT o izvedenih ukrepih;
- vodenje ločenega knjigovodskega sistema ali ustrezne knjigovodske evidence za vse transakcije v povezavi s projekti;
- uresničevanje Lizbonskih ciljev pri izvajanju operacije;
- informiranje in obveščanje javnosti o operaciji;
- vzdrževanje revizijske sledi in hramba dokumentacije;

- priprava in posredovanje vmesnih poročil in končnega poročila o operaciji/projektu.

Kot je bilo že predhodno navedeno, je OP pravno obvezujoč, časovno določen, vsebinsko konkretiziran, finančno specificiran nabor okoljskih investicij po posameznih okoljskih razvojnih prioritetah. S finančno pomočjo bi se lahko marsikateri okoljski projekt izvajal lažje in hitreje, saj so s potrditvijo operacije finančna sredstva zagotovljena, predhodno pa že predvidena v OP, vendar pa na žalost ni tako enostavno priti do evropskega denarja.

Občina kot investitorica in nosilka projekta (upravičenka) vodi celoten projekt, skrbi za finančno, vsebinsko, tehnično in pravno izvajanje projekta, torej je vključena v projektni cikel razvoja, priprave in izvedbe projekta. Obremenitev občine kot upravičenke v postopkih pridobivanja in črpanja je velika, naloge pa so več kot zahtevne. Zato je pomembno, da je kot prijaviteljica projektov oz. upravičenka zelo dobro informirana in strokovno podkovana o pravilih dodeljevanja sredstev iz KS. Da bo projekt upravičen do EU sredstev, mora zadostiti kriterijem strateških smernic, ki jih določa Evropska Skupnost, hkrati pa mora biti vključen še v strateške razvojne programe v določenem finančnem obdobju.

Občina kot upravičenec pri vseh izvedbenih aktivnostih deluje na podlagi navodil OU in PT, kar pomeni, da se izvaja kontrola finančne, administrativne, tehnične in vsebinske ustreznosti celotne dokumentacije od priprave predloga projekta, vloge, dokumentacije za izvedbo postopka JN do same izvedbe. Glede na to, da gre v okviru KS za velike infrastrukturne projekte, je obseg potrebne dokumentacije obširen, celotna dokumentacija pa mora čez vsa potrebna preverjanja za dokončno potrditev.

- Organ za potrjevanje

Organ za potrjevanje, ki je tudi plačilni organ za vse sklade, je Ministrstvo za finance (MF) RS, Nacionalni sklad, Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO. Pristojen je za pripravo in posredovanje zahtevkov za plačilo na EK ob predhodni potrditvi verodostojnosti finančnih izkazov o izdatkih in zahtevkih za izplačila s strani OU. Preko PT od upravičenca prejema vse potrebne dokumente in se do zahtevkov opredeli v skladu s pravili države in Skupnosti. Pri finančni presoji mora upoštevati rezultate vseh revizij, ki jih je opravil revizijski organ. Za potrebe nadzora mora voditi računovodske evidence izdatkov in jih predložiti Komisiji (Uredba Sveta (ES) št. 1303/2013, 126. člen).

- Revizijski organ

Urad RS za nadzor proračuna, ki je notranje organizacijska enota MF opravlja funkcijo revizijskega organa kot neodvisnega organa in je zadolžen za učinkovito izvajanje revizij. V osmih mesecih od sprejetja OP pripravi revizijsko strategijo za izvajanje revizij, ki jo mora predložiti EK. Ta strategija se mora časovno nanašati na celotno programsko obdobje, plus dodani dve ali tri leta, in mora vsebovati okvirni načrt revizij, navedbo organov, ki bodo izvajali revizijo, določiti vzorce revizijske strategije, revizijska mnenja in poročila o nadzoru. Vsako leto do konca leta mora izdelati in posredovati EK letno poročilo z ugotovitvami revizij in mnenje o učinkovitosti sistema upravljanja in nadzora (Uredba Sveta ES št. 1303/2013, 127. člen).

- Pristojni organ za sodelovanje z OLAF

Pristojni organ za sodelovanje z OLAF (Urad za boj proti goljufijam) je organ v sestavi MF, ki je pristojen za nadzor proračuna. Je nacionalni vrhovni nadzorni organ, katerega naloga je poročanje EK in Uradu, če v postopku izvajanja KP ugotovijo nepravilnosti pri porabi sredstev in veliko odstopanje od prvotno zastavljenih ciljev (Klun. 2015, 87–88).

- Odbor za spremljanje

Vlada RS v treh mesecih, ko je bila obveščena o sklepu Komisije o sprejetju programa, v soglasju z OU ustanovi odbor za spremljanje izvajanja programa. Sestane se vsaj enkrat letno, njegova naloga pa je, da pregleda izvajanje programa in napredek pri doseganju ciljev programa. Organ za spremljanje lahko predloži pripombe OU glede izvajanja programa in spremlja ukrepe po njegovih pripombah. Komisiji mora predložiti končno poročilo o izvajanju programa o preteklem finančnem letu za vse sklade (Uredba Sveta ES št. 1303/2013, 47–49 člena).

5.3 Razvojni dokumenti – Strateške smernice

Programsko obdobje 2007–2013

Maastrichtska pogodba opredeljuje EU kot zvezo, v kateri se sprejemajo odločitve, ki so bližje državljanom, zato imajo lokalne in regionalne oblasti, ker so bližje državljanom, osrednjo vlogo pri izvajanju iniciativ in predpisov EU (Vlaj 2005, 27).

Oblikovanje in izvajanje KP v Sloveniji je temeljilo na medsebojno usklajenih temeljnih strateških programskih razvojnih dokumentih, in sicer Strategiji razvoja Slovenije (SRS), Strategiji prostorskega razvoja Slovenije in Strategiji regionalnega razvoja Slovenije, Državnem razvojnem programu (DRP), državnih programskih dokumentih za EU in regionalnih ter območnih razvojnih programih. Na regionalni ravni je bil sprejet Regionalni razvojni program Ljubljanske urbane regije (RRP LUR) 2007–2013.

Za strateški razvoj države je pomembna Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023 kot osnova dolgoročne razvojne politike in njenega proračunskega načrtovanja prednostnih velikih razvojno investicijskih projektov, pri uresničevanju katerih sodeluje država z namenom zagotoviti hitrejše doseganje ciljev SRS in DR, posledično pa daje usmeritve regijam, lokalnim skupnostim in razvojnim partnerstvom, v katere vsebine projektov namerava država prednostno vlagati. Gre za partnersko oblikovan razvojni načrt, pripravljen na podlagi razvojnih pobud države oz. ministrstev, torej od zgoraj navzdol, in na podlagi pobud regionalnih in lokalnih razvojnih partnerstev, torej od spodaj navzgor.

Najvišji krovni dokument je predstavljala SRS, ki je izhajala iz načel trajnostnega razvoja in povezovanja posameznih razvojnih politik ter je vključevala glavne razvojne cilje, skladne s cilji lizbonske strategije in prednostne naloge za njihovo uresničevanje. SRS je bila osnova za pripravo drugih nacionalnih razvojnih programov, saj ni temeljila le na gospodarskih vprašanjih, ampak na celoviti blaginji državljanov. SRS je bila podlaga za DRP, DRP pa je bila programska osnova za NSRO, ki je usmerjal aktivnosti za delitev nepovratnih sredstev ter pripadajoči OP, kot pravna osnova za operativno izvedbo delitve nepovratnih sredstev.

Razvojne prioritete SRS so bile podlaga za programe in ukrepe DRP, ki je kot »izvedbeni dokument« natančneje opredelil razvojno-investicijske prioritete, potrebne za uspešno realizacijo SRS, s poudarkom na uresničevanju lizbonskih ciljev, to je spodbujanju gospodarske rasti in ustvarjanju delovnih mest (SVRK, 2016). Z DRP so se strateške usmeritve iz SRS preoblikovale v konkretne razvojne-investicijske programe za katere so bila

predvidena proračunska sredstva. V DRP so bili vključeni vsi tisti razvojno-investicijski programi in projekti, ki so bili predvideni za financiranje ali sofinanciranje iz državnega in občinskih proračunov, NSRO in OP pa sta vključevala tiste programe in projekte, ki so bili predvideni za sofinanciranje iz evropskega proračuna ob pogoju izpolnjevanja meril uredb EU s področja KP. Pri DRP ni šlo le za investicije v gospodarskem smislu, ampak tudi za vlaganja v okoljski in družbeni človeški kapital.

NSRO, kot dokument razvojnega načrtovanja, je zagotavljal, da je pomoč skladov usklajena s KP in je vključeval prednostne naloge za spodbujanje gospodarske rasti in skladnega razvoja med regijami, ustvarjanje delovnih mest, krepitev človeškega kapitala, okvirno letno dodelitev sredstev in seznam OP. NSRO je predstavljal podlago za pripravo OP v okviru skladov KP kot programsko podlago za črpanje sredstev.

Cilji NSRO 2007–2013, ki jim je Slovenija sledila s sredstvi KP, so naslednji (NSRO 2008, 116–117):

- spodbuditi podjetništvo, inovativnost in tehnološki razvoj;
- izboljšati kakovost izobraževanja in usposabljanja ter raziskovalno-razvojne dejavnosti;
- izboljšati fleksibilnost trga dela ob zagotavljanju varnosti zaposlitve še posebej z ustvarjanjem delovnih mest ter spodbujanjem socialne vključenosti;
- zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljšanjem kakovosti okolja in ustrezni infrastrukturi ter
- skladen razvoj regij.

OP kot izvedbeni programski dokument NSRO je opredeljeval vsebino razvojnih prioritet, usmeritve za njegovo izvajanje, cilje OP pa se je dosegalo z izvajanjem operacij. OP je potrdila Evropska komisija z odločbo.

OP za programsko obdobje 2007–2013:

- OP krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, v okviru katerega je bilo na razpolago 1.783.285.419 EUR iz ESRR;
- OP razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, v okviru katerega je bilo na razpolago 755.699.370 EUR iz sredstev ESS;

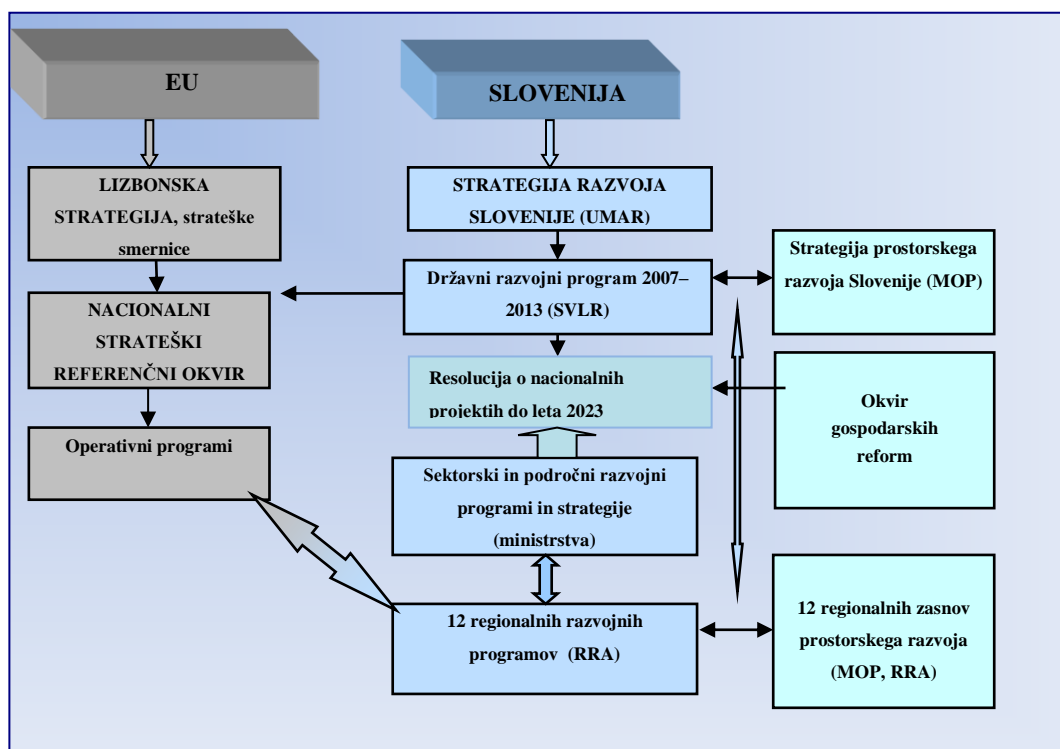
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (OP ROPI) za obdobje 2007–2013, v okviru katerega je bilo na razpolago 1.562.063.847 EUR iz sredstev KS in delno ESRR, od tega je bilo iz KS na razpolago 1.411.569.858 EUR.

Sredstva je bilo treba porabiti skladno z razvojnimi programi do konca leta 2015. To je bil skrajni rok za posredovanje dokazil o nastanku upravičenih javnih izdatkov EK.

OP ROPI 2007–2013 kot izvajalski dokument RS za obdobje 2007–2013 je določal obveznosti in pravice izvajanja KP EU v Sloveniji, ki je bil sprejet na predlog DČ, po uskladitvi z EK. Cilj OP ROPI je bil zagotoviti pogoje za rast z zagotovitvijo trajnostne mobilnosti, izboljšanje kakovosti okolja in izgradnje ustrezne infrastrukture (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008).

OP ROPI (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008) je obravnaval tri razvojna področja, in sicer promet, okolje in trajnostno rabo energije. Področje okolja je obravnavalo področje ravnanja s komunalnimi odpadki, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda, oskrbo s pitno vodo in zmanjšanje škodljivega delovanja voda. Namen strategije OP ROPI za prometni del je bil podpreti in razviti različne možnosti mobilnosti prebivalstva in oskrbe gospodarstva s poudarkom na trajnostni mobilnosti, in sicer s povečanjem zanesljivosti prometnega sistema, povečanjem ekonomske učinkovitosti, povečanjem prometne varnosti, z nadaljnjim razvojem novih načinov prevoza ter z ozaveščanjem in vzgojo uporabnikov prevoznih sredstev.

Slika 5.2: Sistem razvojnega načrtovanja v EU in v Sloveniji



Vir: Povzeto po Predinvesticijski zasnovi projekta za 1. in 2. fazo (2012).

Programsko obdobje 2014–2020

Tako kot druge države EU je morala tudi Slovenija v novem programskem obdobju 2014–2020 pripraviti potrebne dokumente kot podlago za črpanje evropskih sredstev, katerih vsebine morajo biti medsebojno skladne. Kot podlaga za črpanje sredstev v programskem obdobju 2014–2020 so naslednji dokumenti:

- strategija pametne specializacije;
- partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo;
- OP za izvajanje Evropske KP v obdobju 2014–2020.

Slovenija je v programskem obdobju 2014–2020 skladno s upoštevanjem Strategije EU 2020, kot strateškim dokumentom EU, usmerjena v ključna področja za gospodarsko rast ter ustvarjanje delovnih mest, in sicer:

- raziskave in inovacije;
- informacijske in komunikacijske tehnologije;
- povečanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij;
- podpora za prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika (SVRK 2016).

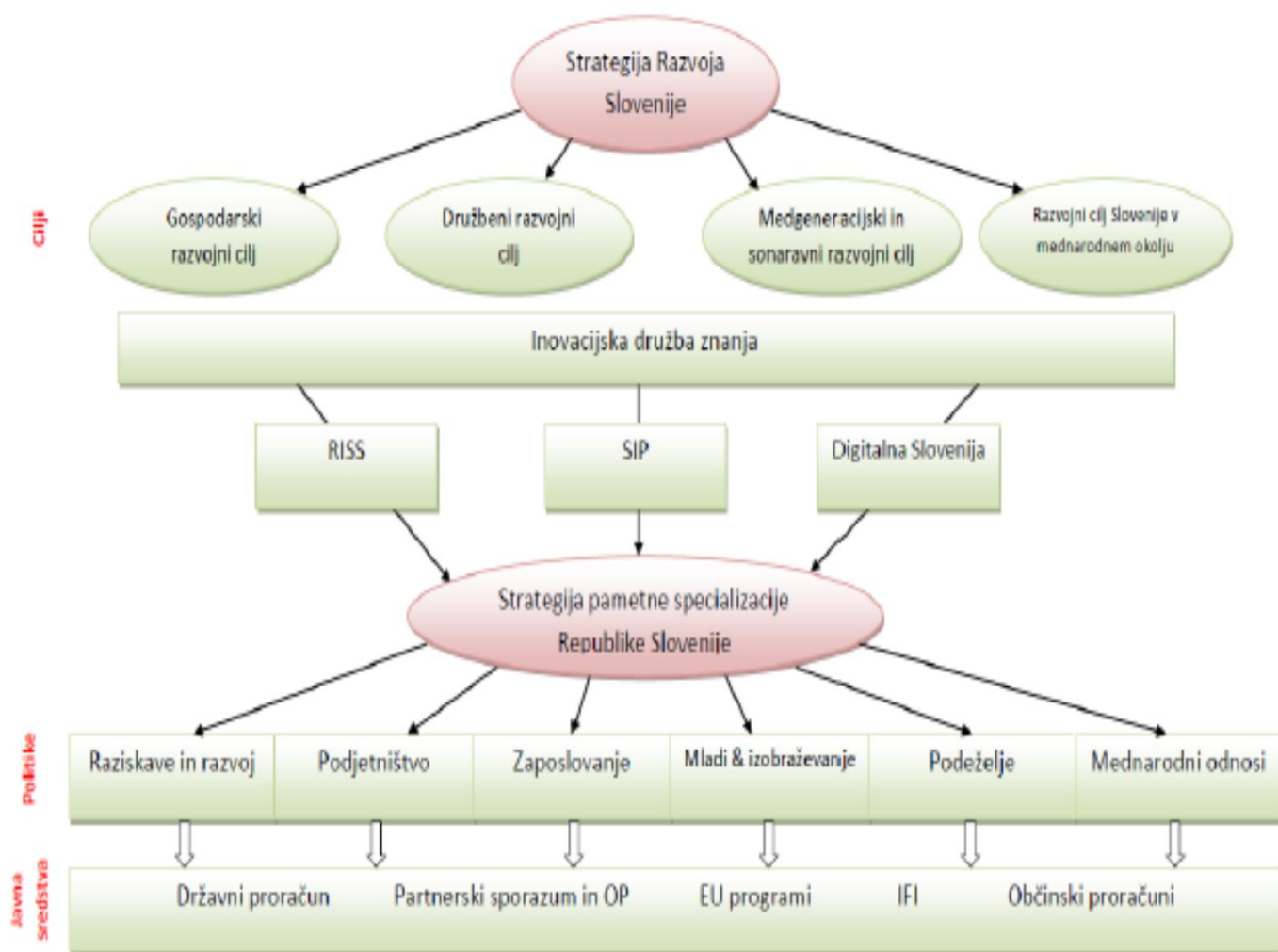
Strateški razvojni okvir Slovenije je bil nazadnje definiran v SRS za obdobje 2005–2013. Ker je veljavnost dokumenta potekla, je Slovenija pristopila k pripravi novega strateškega dokumenta – dolgoročne SRS. Trenutno je v pripravi Strategija razvoja Slovenije do leta 2030.

Strategija pametne specializacije (5. 11. 2015 potrdila EK) je strateški dokument in osnova za usmeritev razvojnih vlaganj na tista področja, kjer je manjko znanja, kapacitet in kompetenc in na področja, kjer je inovacijski potencial za uveljavitev na svetovnih trgih.

Strategiji pametne specializacije se nanaša na:

- krepitev konkurenčnosti gospodarstva s krepitvijo njegove inovacijske sposobnosti;
- diverzifikacijo obstoječe industrije in storitvenih dejavnosti ter
- rast novih in hitro rastočih industrij oz. podjetij (SVRK 2016).

Slika 5.3: Okvir razvojnega načrtovanja RS



Vir: Strategija pametne specializacije (2015).

Strateški dokument in podlaga za izvajanje KP je Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo, ki utemeljuje izbrane strateške prioritete oziroma prednostne naložbe v državi na podlagi analize razvojnih potreb, razlik in potencialov rasti.

Partnerski sporazum:

- je skladen s strategijo EU 2020 in ustreza zahtevam ekonomske, socialne in teritorialne kohezije posameznega sklada EU (tj. ESRR, ESS, KS, EKSRP, ESPR);
- temelji na celostnem pristopu za teritorialni razvoj, ki je podprt s strani skladov EU;
- vključuje nastavke za učinkovito izvedbo (implementacijo);
- opredeljuje horizontalna načela, kot so partnerstvo; trajnostni razvoj, spodbujanje enakosti moških in žensk ter dostopnosti;.

EK je dne 15. 12. 2014 s sklepom potrdila OP za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 za Slovenijo kot celoto, ki ga je pripravila SVRK v sodelovanju z različnimi akterji in predstavlja ključni izvedbeni dokument ter osnovo za črpanje sredstev iz vseh petih skladov. Z OP so dodeljena razpoložljiva sredstva, razdeljena po prioritetenih oseh. Razvojna prioriteta je »prednostna os« ali prednostna naloga v OP, ki vključuje eno ali več prednostnih usmeritev in ima posebne merljive cilje.

Poleg zgoraj navedenih strateških dokumentov je potrebno upoštevati še Izvedbeni načrt OP, merila za izbor operacij v okviru OP, Uredbo o porabi sredstev evropske KP ter navodila OU (nekatera objavljena konec aprila 2016).

Na podlagi EU metodologije je Slovenija v programskem obdobju 2014–2020 razdeljena na Vzhodno in Zahodno kohezijsko regijo. Zahodni kohezijski regiji pripada do 855 milijonov evrov sredstev ESRR in ESS, Vzhodni pa do 1,27 milijarde evrov sredstev ESRR in ESS. Sredstva KS v višini 1,055 milijarde evrov so namenjena izgradnji okoljske in prometne infrastrukture, ki bo pozitivno vplivala na okolje ter za področje trajnostne rabe energije (energetska učinkovitost), in sicer za območje celotne Slovenije, saj se sredstva KS ne delijo med regijama. Z vlaganji sredstev v te projekte bodo podprti potenciali za razvoj in nova delovna mesta (t. i. zelena delovna mesta).

V programskem obdobju 2014–2020 so sredstva KP namenjena področju:

- raziskav, razvoja in inovacij, konkurenčnosti, zaposlovanja in usposabljanja iz ESRR in ESS;

- infrastrukturnemu vlaganju za doseganje boljšega stanja okolja, trajnostne rabe energije in trajnostne mobilnosti ter učinkovitemu upravljanju virov pri KS in ESRR.

V skladu z Uredbo (EU) št. 1300/2013 KS podpira naslednje prednostne naložbe v okviru tematskih ciljev iz 9. člena Uredbe (EU) št. 1303/2013, v skladu z razvojnimi potrebami in potencialom za rast, določenimi v partnerskem sporazumu:

- 4 Podpiranje prehoda na nizkoogljično gospodarstvo v vseh sektorjih s/z:
 - spodbujanjem proizvodnje in distribucije energije, ki izvira iz obnovljivih virov;
 - spodbujanjem energetske učinkovitosti, pametnega gospodarjenja z energijo in uporabe obnovljive energije v javni infrastrukturi, javnih poslopih, podjetjih in v stanovanjskem sektorju;
 - razvijanjem in uporabljanjem pametnih distribucijskih sistemov, ki delujejo pri nizkih in srednjih napetostih;
 - spodbujanjem nizkoogljičnih strategij za vse vrste območij, zlasti za urbana območja, vključno s spodbujanjem trajnostne multimodalne urbane mobilnosti in ustreznimi omilitvenimi prilagoditvenimi ukrepi;
 - spodbujanjem uporabe soproizvodnje toplote in energije z visokim izkoristkom na podlagi povpraševanja po koristni toploti.
- 5 Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj s:
 - naložbami v pristope, ki temeljijo na ekosistemu;
 - naložbami za zagotavljanje pripravljenosti na nesreče in obvladovanje nesreč.
- 6 Ohranjanje in varstvo okolja ter spodbujanje učinkovite uporabe virov z/s:
 - vlaganjem v sektor za ravnanje z odpadki, vlaganjem v vodni sektor za izpolnitev zahtev pravnega reda Unije na področju okolja;
 - varovanjem in obnavljanjem biotske raznovrstnosti in tal ter spodbujanjem ekosistemskih storitev, vključno z omrežjem Natura 2000 in zelenih infrastruktur;
 - sprejemanjem ukrepov za izboljšanje urbanega okolja, oživitev mest, sanacijo in dekontaminacijo degradiranih zemljišč, zmanjšanje onesnaženosti zraka in spodbujanje ukrepov za zmanjšanje hrupa.
- 7 Spodbujanje trajnostnega prometa in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah s/z:

- podpiranjem multimodalnega enotnega evropskega prometnega območja z vlaganjem v TEN-T;
 - razvijanjem in izboljšanjem okolju prijaznih nizkoogljičnih prevoznih sistemov, vključno s železniškim sistemom, celinskimi plovnimi potmi in pomorskim prometom, pristanišči, multimodalnimi povezavami in letališko infrastrukturo, za spodbujanje trajnostne regionalne in lokalne mobilnosti;
 - ter spodbujanjem ukrepov za zmanjševanje hrupa.
- 8 Izboljšanje institucionalne zmogljivosti javnih organov, zainteresiranih strani in učinkovitosti javnih uprav in javnih storitev, povezanih z izvajanjem KS.

Na regionalni ravni je bil junija 2015 sprejet RRP LUR 2014–2020, ki je temeljni strateški in programski dokument za ključne razvojne usmeritve regije, v katerega spada tudi MOL, in ki v celoti sledi ciljem EU 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

6 ORGANIZIRANOST LOKALNE SAMOUPRAVE IN VPLIV NA ABSORPCIJSKO SPOSOBNOST LOKALNE RAVNI

Z vključitvijo v EU DČ sprejme pravo EU, kar pa prinaša velik vpliv na državo, regionalne in lokalne ravni oblasti, in sicer se vplivi nanašajo na gospodarsko politiko, javna naročila, javne finance, uporabo okoljskih standardov itd. Najbolj se vplivi vključitve v EU čutijo na lokalni ravni, saj se politične odločitve in uredbe EU neposredno nanašajo na posameznega državljana (Vlaj 2005, 31).

Z lokalno samoupravo sta povezana pojma decentralizacija in načelo subsidiarnosti. Z decentralizacijo centralne oblasti delno ali v celoti prenašajo pristojnosti in naloge na nižje ravni, subsidiarnost kot politično načelo pa zmanjšuje koncentracijo zadev na nadnacionalni in nacionalni ravni in jih usmerja na lokalne skupnosti (Strategija lokalne samouprave v RS, 2015).

Vlaj (2005, 26) opredeljuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah zakonodaje predpiše in ureja javne zadeve lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Lokalne skupnosti niso zaprte skupnosti, ampak je pomembno njihovo medsebojno povezovanje in sodelovanje, tudi čezmejno.

Slovenija je še vedno centralizirana, kar pomeni, da regionalne zadeve še vedno upravlja država. V ustavi so sicer predvidene pokrajine, ki bi predstavljale drugi nivo lokalne samouprave, vendar pa imamo v Sloveniji trenutno en nivo lokalne samouprave, torej bi se lahko reklo, da gre za nedokončano ureditev lokalne samouprave. Z decentralizacijo bi se

uresničilo načelo subsidiarnosti, uvedba pokrajin oz. regionalizacija pa je glavni cilj decentralizacije.

Pokrajina oz. regija kot širša lokalna samoupravna skupnost je mišljena kot vmesna raven oblasti med občinami in državo. Ena od temeljnih nalog pokrajin bi bila načrtovanje regionalnega razvoja, torej bi se poleg prenesene naloge iz države na pokrajino moral istočasno izvesti tudi finančni prenos, kar velja tudi pri prenesenih nalogah iz države na občino.

Nek začetek pokrajin že imamo. Občine se povezujejo na nivoju statističnih regij v svet regij, in sicer imamo 12 statističnih oz. razvojnih regij. V okviru Regionalne razvojne agencije se občine srečujejo in dogovarjajo o svojih razvojnih načrtih (regionalnih razvojnih programih).

Če bodo pokrajine nastale, bodo prevzele razvojne načrte in vse regionalne zadeve, kot so gradnja in vzdrževanje cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo ...

Razlogi za uvajanje pokrajin oz. za regionalizacijo v Sloveniji so naslednji (Wikipedija, 2016):

- raznolikost države, v kateri ima vsaka geografska regija svoje specifične značilnosti;
- sodelovanje z lokalnimi skupnostmi drugih držav (sodelovanje z EU);
- lažje črpanje evropskih sredstev za razvoj (sedaj so evropska sredstva za manjše občine nedosegljiva);
- večja iniciativnost in odgovornost za lastni razvoj in reševanje krize na regionalni ravni;
- večji vpliv na odločanje na državni ravni.

V okviru EU je skupna evropska statistična klasifikacija teritorialnih enot imenovana NUTS. Klasifikacija zagotavlja celovito in dosledno členitev teritorialnih enot, potrebno za zbiranje, razvoj in usklajevanje regionalnih statistik v EU, saj se regionalni statistični podatki uporabljajo za različne namene in so temelj evropskega statističnega sistema (Ravbar 2009, 340). Glede na število prebivalcev se vsaka država členi v teritorialne enote na ravni, in sicer na ravni NUTS-1 je Slovenija opredeljena kot celota, na ravni NUTS-2 je razdeljena na dve kohezijski regiji, tj. na Vzhodno in Zahodno regijo, na ravni NUTS-3 pa na 12 statističnih regij, kot so opredeljene v Standardni klasifikaciji teritorialnih enot Slovenije.

Ustava v prvem odstavku 139. člena določa, da je občina temeljna samoupravna lokalna skupnost in da občini pravnega položaja in pravice njenih prebivalcev, da v njej uresničujejo lokalno samoupravo, ne more odvzeti ali ogroziti noben državni organ. Občina v okviru ustave in zakonov samostojno ureja in opravlja zadeve lokalnega pomena ter z zakonom prenesene državne naloge. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe (odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba s pitno vodo, ravnanje s komunalnimi odpadki, vzdrževanje občinskih cest ...). Zaradi učinkovitosti in smotrnosti lahko občine z občinskimi predpisi opravljanje posameznih nalog iz izvorne pristojnosti občine (občinske javne službe) prenesejo na npr. na javno podjetje.

Glede na to, da v Sloveniji prihaja do vse večjih regionalnih razlik, so občine tiste, ki bi lahko zmanjševale te razlike in posledično pospeševale gospodarski razvoj, in sicer z večjimi finančnimi viri, kar pa je možno le s sofinanciranjem velikih projektov z evropskimi sredstvi, zato so za izvajanje nalog s področja investicij v javno infrastrukturo za občine pomembna finančna sredstva iz evropskih SS in KS.

V smislu pridobitve sredstev mora občina opraviti določene izvedbene aktivnosti, in sicer pripraviti vlogo za pridobitev evropskih sredstev, pripraviti in izvesti postopke JN ter izvesti projekt na podlagi odločbe o dodelitvi sredstev (Klun 2015, 85).

Občine so kot subnacionalni akterji aktivno vključene v fazo implementacij KP, vendar pa nimajo moči oz. vpliva na odločanje izven svoje ravni. V Sloveniji imamo 212 občin, ki so glede na velikost večinoma majhne. Glede na majhnost imajo omejeno politično moč, finančne vire in upravne zmogljivosti, zato se občine zaradi določenih skupnih nalog medsebojno povezujejo. Takšna zveza je zgolj oblika medobčinskega sodelovanja, ne pa pokrajina.

Finančni viri občine bistveno vplivajo na absorpcijsko sposobnost, saj več finančnih virov pomeni večjo možnost zaposlovanja usposobljenega kadra, pomanjkanje kadra pa negativno vpliva na delovanje sistema tudi z vidika časovnih zamud.

Občine so pri oblikovanju proračuna povsem samostojne, v primeru sofinanciranja projekta z evropskimi sredstvi pa morajo znotraj svojega proračuna najti vire za sofinanciranje evropskih projektov, kar občinam predstavlja problem, zato se zadolžujejo.

Problem občin je tudi njihova strokovna usposobljenost, zato so velikokrat primorane najeti zunanje strokovnjake, ki sodelujejo že pri pripravi in nato pri izvedbi projektov ter pomagajo pri reševanju zapletenih postopkov pridobivanja in črpanja evropskih sredstev.

7 ŠTUDIJA PRIMERA – PROJEKT KOHEZIJSKEGA SKLADA V MESTNI OBČINI LJUBLJANA

7.1 Predstavitev in naloge Mestne občine Ljubljana

Zakon o lokalni samoupravi v 16. členu določa, da lahko občina pridobi status mestne občine, če ima mesto na njenem območju najmanj 20.000 prebivalcev in 15.000 delovnih mest ter je gospodarsko, kulturno in upravno središče širšega območja. Po površini se MOL med vsemi občinami uvršča na 11 mesto.

Središče občine je mesto Ljubljana kot glavno mesto Slovenije in hkrati največje gospodarsko, kulturno, upravno in politično središče v državi. MOL je razdeljena na 17 četrtnih skupnosti in sicer Bežigrad, Center, Črnuče, Dravlje, Golovec, Jarše, Moste, Polje, Posavje, Rožnik, Rudnik, Sostro, Šentvid, Šiška, Šmarna gora, Trnovo ter Vič.

Tabela 7.1: Predstavitev MOL

	MOL
Velikost	275 km ²
Št. naselij	38
Št. prebivalcev	286.307

Št. gospodinjstev	119.281
Gostota poselitve	1.028 preb./km ²

Vir: Povzeto po Predinvesticijski zasnovi (2016).

Slika 7.4: Umestitev MOL v slovenski prostor



Vir: Wikipedia (2016).

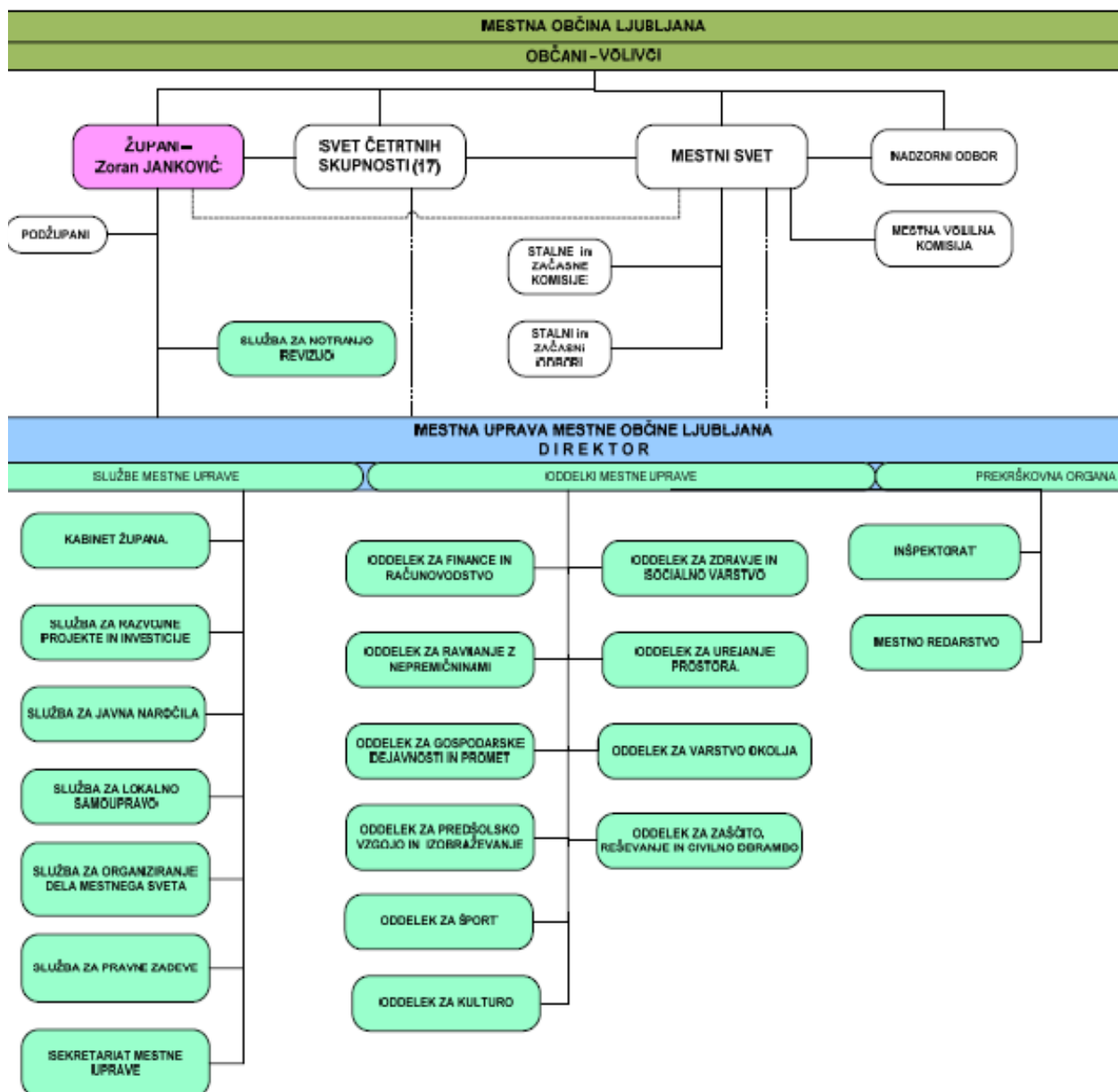
MOL kot pravna oseba javnega prava opravlja izvirne naloge, ki so določene s statutom MOL, in sicer v skladu z zakonom in drugimi predpisi, ter prenesene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mesta.

Naloge MOL, ki jih preko svojih organov samostojno ureja in opravlja, so: urejanje lokalnih zadev javnega pomena, upravljanje premoženja MOL, sprejem prostorskih in razvojnih planov, spodbujanje gospodarskega razvoja, urejanje, upravljanje in skrb za lokalne javne službe, ustvarjanje pogojev za gradnjo stanovanj, s svojimi sredstvi zagotavlja gradnjo in vzdrževanje komunalnih objektov in naprav, zagotavljanje in pospeševanje razvoja vzgojno-

izobraževalne dejavnosti ter razvoja športa in rekreacije, pospeševanje zdravstvene dejavnosti, pospeševanje raziskovalne, kulturne in društvene dejavnosti, skrb za varstvo okolja, zraka, tal, vode, varstva pred hrupom, ravnanje z odpadki, skrb za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, urejanje javnega reda, upravljanje javnih podjetij, zavodov ter drugih organizacij, katerih lastnik je, ter urejanje drugih lokalnih zadev javnega pomena.

Organizacija mestne uprave je prilagojena nalogam in organizacijskim procesom. Upravni organi (oddelki) in strokovne službe (ustanovijo se za opravljanje strokovnih opravil oddelkov) v okviru pravic in dolžnosti samostojno opravljajo upravne, strokovne – tehnične, organizacijske, razvojne in druge naloge na področjih, za katere so ustanovljeni.

Slika 7.5. Organizacijska shema MOL



Vir: Mestna občina Ljubljana (2016).

MOL spada v Osrednjeslovensko statistično regijo, ki meri 2.555 km² in je gospodarsko najbolj razvita regija. Po površini je druga največja regija, najgosteje naseljena in po številu prebivalcev največja. Poleg ugodne in središčne lege sta njeni prednosti dobra prometna povezanost v vseh smereh ter dejstvo, da se v tej regiji nahaja glavno mesto države.

Prostorsko z Osrednjeslovensko statistično regijo sovpada Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije, ki v okviru osrednjeslovenske regije povezuje 26 občin, torej tudi MOL, v katerih RRA LUR podpira gospodarske, infrastrukturne, socialne, kulturne in kreativne dejavnosti za razvoj regije, spodbuja medsebojno povezovanje ter snuje in

koordinira razvojne projekte. Torej je poslanstvo RRA LUR prepoznavanje, načrtovanje in soustvarjanje razvojnega potenciala regije.

Slika 7.6: Umestitev Osrednjeslovenske statistične regije v prostor



Vir: Wikipedija (2016).

Slika 7.7: Upravna delitev LUR na občine



Vir: Regionalna razvojna agencija Ljubljanske urbane regije (2016).

7.2 Predstavitev projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja«

V marcu 2007 je bila izdelana Študija primernosti projekta »Izboljšanje varnosti oskrbe s pitno vodo s poudarkom na zaščitnih ukrepih vodnih virov in vlaganje v infrastrukturo na območju vodnih virov mesta Ljubljana« za sofinanciranje iz KS, kasneje v marcu 2010 pa še novelacija študije, ki je bila posredovana na MOP z namenom evidentiranja in uvrstitve projektov za pridobitev sredstev KS v programskem obdobju 2007–2013. Študija je vključevala projekte, potrebne za izvedbo, z namenom zaščite virov pitne vode ter izboljšanje stanja okolja. Poleg projektov, vezanih na vodooskrbo, je študija vključevala tudi projekte za odvajanje in čiščenje odpadnih voda na območju vodonosnika Ljubljanskega polja, ki je med drugim vključevala projekt izgradnje zbiralnika C0 in manjkajoče primarne in sekundarne kanalizacije ter izgradnjo III. faze Centralne čistilne naprave (CČN) Ljubljana. Študijo je izdelal zunanji partner, aktivno pa je sodeloval pri njeni vsebini poleg MOL še JP VO-KA.

Celotni projekt »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« je razdeljen na tri dele, in sicer:

- Del 1: Nadgradnja sistema odvajanja komunalne odpadne vode v občinah Medvode in Vodice ter izgradnja povezovalnega kanala C0 v MOL,
- Del 2: Izgradnja III. faze CČN Ljubljana,
- Del 3: Dograditev kanalizacije v aglomeracijah v MOL, večje od 2000 PE,

Projekt se le v delu 1 lokacijsko umešča v tri občine, in sicer MOL ter občini Medvode in Vodice, ki sta prav tako del Osrednjeslovenske statistične regije, v ostalih dveh delih pa se lokacijsko umešča le v MOL.

Tabela 7.2: Predstavitev občin investitorok

	MOL	Občina Medvode	Občina Vodice
Velikost	275 km ²	78 km ²	31 km ²
Št. naselij	38	31	16
Št. prebivalcev	286.307	15.542	4.615
Št. gospodinjstev	119.281	4.673	1.186
Gostota poselitve	1.028 preb./km ²	199 preb./ km ²	148 preb./ km ²

Vir: Povzeto po Predinvesticijski zasnovi (2016).

MOL ter občini Medvode in Vodice so s pogodbo o medsebojnem sodelovanju skupno pristopile k reševanju problematike odpadne komunalne vode, saj nimajo rešenega celovitega sistema odvajanja in čiščenja odpadnih vod za vsa poselitvena območja.

Z realizacijo projekta (vseh treh delov projekta) se bo zadostilo zakonskim obvezam ter potrebam na področju odvajanja in čiščenja odpadne vode (% priključenosti na odvajanje in čiščenje odpadnih voda).

Občine so pri izvedbi predmetnega projekta vezane na spoštovanje in upoštevanje splošnih aktov občine kot tudi nacionalne in EU zakonodaje s področja javnega naročanja, varovanja okolja, enakih možnosti in nediskriminacije ter informiranja in obveščanja javnosti. V okviru projekta pa imajo občine vlogo investitorja oz. upravičenca.

7.2.1 Razvojni učinki projekta

Razvojni učinki projekta so družbeno-ekonomske narave. Ureditev odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda je bistveno za razvoj občin, prvenstveno pa je namenjena varovanju okolja (zmanjševanje emisij v vode iz komunalnih virov onesnaževanja). Priklop ljudi na kanalizacijski sistem, ki se odvaja in čisti na čistilni napravi, je poleg oskrbe s pitno vodo osnoven pogoj za razvoj sodobne družbe in skrbi za zdravje ljudi.

Brez dodatnega sofinanciranja z evropskimi sredstvi bi se komunalni deficit na področju odvajanja in čiščenja odpadnih vod reševal počasneje, posledično pa bi bil počasnejši tudi gospodarski razvoj.

Predvideni učinki ob izvedbi projekta:

- urejenost infrastrukture;
- ekološka stabilnost prostora;
- urbanizacija naselij z urejenim odvajanjem in čiščenjem odpadne vode, kar bo imelo pozitiven učinek na gospodarski in turistični razvoj ter na zdravje ljudi;
- ekonomski in družbeno-socialni razvoj območij;
- ohranitev vodnih virov.

7.2.2 Usklajenost s strateškimi dokumenti

Projekt kot celota je usklajen z dokumenti o usmerjanju razvoja v prostoru in varstvu okolja, kot so SRS, Strategija prostorskega razvoja, Strategija regionalnega razvoja Slovenije, DRP ter drugimi programi upošteva medsebojno usklajenost področnih politik. Izvedba projekta je usklajena tudi z usmeritvami Skupnosti, Direktivo 200/60 ES ter Urban Waste Water direktivo.

V povezavi z evropsko zakonodajo se je s projektom sledilo Urban Waste Water Direktivi UWWWD (91/271/EEC; 98/15/EC) z zahtevo, da so vse aglomeracije z obremenitvami večje od 2.000 PE, do konca leta 2015 opremljene s kanalizacijo, ki se zaključi s čistilno napravo. Pri tem so morale biti aglomeracije večje od 15.000 PE opremljene do leta 2010 (zbiranje in sekundarna obdelava), aglomeracije večje od 10.000 PE z odvajanjem na občutljivih območjih pa do konca leta 2008 (zbiranje in zahtevnejša obdelava). Aglomeracije, ki so večje od 100.000 PE, pa je bilo potrebno komunalno opremiti do konca leta 2008 (SI Consult, 2012, 2013, 2016).

Pravna osnova za opremljanje naselij s kanalizacijo in čistilnimi napravami je Pravilnik o odvajanju in čiščenju komunalne odpadne in padavinske vode (Uradni list RS, št. 105/02, 50/04, 109/07) ter iz njega izhajajoči Operativni program odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode za obdobje 2005–2017, sprejet konec leta 2004, ki določa ukrepe, območja in roke, za doseganje ciljev varstva okolja na področju komunalnega opremljanja za namene odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode.

7.2.3 Potek projekta v programskem obdobju 2007–2013

V okviru programskega obdobja 2007–2013 je bil projekt »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« razdeljen na dve samostojni ločeni fazi, in sicer:

- 1. faza je obsegala nadgradnjo sistema odvajanja komunalne odpadne vode v občinah Medvode in Vodice ter izgradnjo povezovalnega kanala C0 v MOL in
- 2. faza je obsegala izgradnjo III. faze CCN Ljubljana z dodatno kapaciteto priključenih enot (kapaciteta 555.000 PE) in terciarno stopnjo čiščenja.

Obe fazi projekta sta bili vključeni v indikativni seznam projektov OP ROPI za obdobje 2007–2013 za področje varstva okolja – področje voda, torej je bil projekt z obema fazama opredeljen kot prioritetni projekt, fazi projekta pa sta bili obravnavani ločeno in sta samostojno kandidirali za sredstva iz KS v okviru OP ROPI.

OP ROPI je v okviru razvojne prioritete Varstvo okolja – področje voda spodbujal gradnjo in upravljanje okoljske infrastrukture (kanalizacijskih sistemov v aglomeracijah, večjih od 2.000 populacijskih enot, in čistilnih naprav), da se zagotovi pogoje za trajnostni razvoj in kakovostno življenjsko okolje.

Tabela 7.3: Osnovni podatki o projektu v programskem obdobju 2007–2013

Projekt	Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja – 1. sklop, I. faza (nadgradnjo sistema odvajanja komunalne odpadne vode v občinah Medvode in Vodice ter izgradnja povezovalnega kanala C0 v MOL	Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja – II. faza (Izgradnja III. faze CČN Ljubljana)
Področje	Razvojna prioriteta: Varstvo okolja – področje voda	
	Prednostna usmeritev: Odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda	
Investitorji	MOL Občina Medvode Občina Vodice	MOL
Lokacija	Koda za razsežnost lokacije NUTS II: SI02 Zahodna Slovenija	
	Koda za razsežnost lokacije NUTS III: SI021 Osrednjeslovenska	
Cilji projekta	Izgradnja 43.368 m kanalizacijskega sistema s pripadajočimi objekti	Povečanje obstoječe CČN za 195.000 PE (iz 360.000 PE na 555.000 PE)
	Dodatno priključenih 5.009 prebivalcev na odvajanje in 5.637 prebivalcev na čiščenje	Nadgradnja obstoječe CČN Ljubljana na terciarno stopnjo čiščenja
	Zmanjšanje emisij v vode	
Časovna izvedba	2013–2015	
Investicijska vrednost projekta (tekoče cene brez DDV)	31.095.051,00 EUR	40.249.517,00 EUR
Predvidene rešitve	Izgradnja kanalizacije v dolžini 43.368 m s pripadajočimi objekti	Povečanje zmogljivosti čiščenja na kapaciteto 555.000 PE in obdelava odpadne vode v biološkem sistemu s primarno sedimentacijo
	Izgradnja 3 črpališč, 1 razdruževalnega objekta, 1 razbremenilnika, 1 zadrževalnega bazena za 800 m ³ in 1 združitvenega objekta	
	Dodatno priključenih 5.009 prebivalcev na odvajanje in 5.637 prebivalcev na čiščenje	

Vir: Prirejeno po Študiji izvedljivosti za 1. in 2. fazo (2013).

7.2.3.1 Cilji projekta

Predmet 1. faze projekta je nadgradnja sistema odvajanja komunalne odpadne vode v občinah Medvode in Vodice, ki nimata v celoti rešenega problema odvajanja in čiščenja odpadne vode. V okviru predmetnega projekta sta tako občini Medvode in Vodice skupaj z MOL pristopili k projektu izgradnje povezovalnega kanala C0, po katerem se bo odvajala odpadna komunalna voda na CČN Ljubljana.

Predmet 2. faze projekta je reševanje problematike čiščenja odpadne komunalne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja. S projektom bi se povečalo obstoječo CČN Ljubljana za 195.000 PE iz 360.000 PE na 555.000 PE. Poleg tega bi se obstoječo CČN nadgradilo tako, da bi bilo zagotovljeno terciarno čiščenje odpadnih vod, za kar bi bilo potrebno nekatere gradbene objekte na novo zgraditi, določene tehnološke objekte pa rekonstruirati.

Projekt (1. in 2. faza) je zasledoval cilje, ki jih je za področje odvajanja in čiščenja odpadne vode določal OP ROPI za razvojno prioriteto Varstvo okolja – področje voda:

- izgradnja ustrezne infrastrukture za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda na območjih, ki morajo biti skladno z evropskimi direktivami in s predpristopno pogodbo opremljena s kanalizacijo;
- zmanjšanje vpliva na okolje (voda, tla);
- izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalcev.

1. in 2. faza projekta sta prav tako ustrezali dokumentu, sprejetem na regionalni ravni, in sicer RRP LUR 2007–2013, saj se je sledilo cilju:

- zagotoviti stroškovno učinkovito čiščenje odpadnih vod;
- zagotoviti kakovostne in stroškovno učinkovite in sprejemljive komunalne storitve za prebivalce in gospodarstvo.

Na področju gradnje čistilne naprave in kanalizacije ter pripadajočih objektov, torej na področju odvajanja in čiščenja odpadnih vod, naj bi se zasledoval sledeči namen (SI Consult 2012, 2013):

- izpolnitev zakonskih obveznosti glede izvedbe komunalne infrastrukture;
- dodatno priključiti prebivalce na javni kanalizacijski sistem in s tem na čistilno napravo;
- zmanjšati emisije v vode;
- izboljšati življenjske pogoje prebivalstva;
- izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalcev na obravnavanem območju.

Namenu bi bilo zadoščeno z izvedbo sledečih ukrepov:

- izgradnja 43.368 m kanalizacijskega sistema;
- izgradnja 3 črpališč, 1 razdruževalnega objekta, 1 razbremenilnika, 1 zadrževalnega bazena za 800 m³ in 1 združitvenega objekta;
- povečanje obstoječe CČN Ljubljana za 195.000 PE (iz 360.000 PE na 555.000 PE);
- nadgradnja obstoječe CČN s terciarnim čiščenjem.

Z izvedbo 1. in 2. faze projekta je bilo predvideno, da se bo na sistem odvajanja odpadne vode dodatno priključilo 5.009 prebivalcev; na sistem čiščenja pa 5.637 prebivalcev.

7.2.3.2 Viri financiranja

Projekt (1. in 2. faza) je bil predviden za sofinanciranje iz sredstev KS, državnega ter občinskega/ih proračunov. Neupravičeni stroški, ki so v celoti financirani iz občinskih proračunov, so DDV, stroški investicijske in razpisne dokumentacije, upravičeni stroški, sofinancirani iz sredstev EU, državnega in občinskih proračunov pa so stroški gradnje, nadzora in obveščanja javnosti.

Celotna vrednost investicije (1. faza) je bila ocenjena na 31.095.051 EUR brez DDV v tekočih cenah; od tega so bili predvideni upravičeni stroški projekta v višini 29.876.840 EUR, od tega so znašala sredstva KS 22.203.123 EUR. Predmetno investicijo so vse tri občine uvrstile v proračun/rebalans in v Načrte razvojnih programov. Predvideni delež sofinanciranja je bil 71,40 % KS, proračun občin 16 % in proračun države 12,60 %.

Celotna vrednost investicije (2. faza) je bila ocenjena na 40.249.517 EUR brez DDV v tekočih cenah; od tega je bilo 39.997.080 EUR upravičenih stroškov projekta, od tega pa je znašala višina KS 26.293.680 EUR. Predmetno investicijo je MOL uvrstila v proračun/rebalans in v

Načrt razvojnih programov. Predviden delež sofinanciranja je bil 65,74 % KS, proračun občine 22,66 % in proračun države 11,60 %.

V programskem obdobju 2007–2013 za projekt “Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja”, ki je bil razdeljen v dve povsem ločeni fazi, s katerima je ločeno kandidiral za EU sredstva iz KS, kljub potrjeni vlogi za obe fazi odločbi o sofinanciranju nista bili izdani, zato je posledično neizvedba obeh faz projekta vplivala na to, da Slovenija še ne izpolnjuje zahtev Direktive o čiščenju komunalne odpadne vode (91/271/EGS), na podlagi katere bi morala v skladu s pristopno pogodbo do 31. 12. 2015 zgraditi potrebno infrastrukturo za odvajanje in čiščenje odpadnih voda v območjih poselitve s skupno obremenitvijo enako ali večjo od 2000 PE. Cilj je, da bo 97 % celotne obremenitve iz območij poselitve z več kot 2.000 PE priključenih na javno infrastrukturo za zbiranje in ustrezno stopnjo čiščenja komunalnih odpadnih voda. Do konca leta 2015 ta cilj dosega le 52 % PE celotne obremenitve iz območij poselitve z več kot 2.000 PE (SI Consult 2016).

V okviru finančne perspektive 2007–2013 je bilo poleg zgoraj omenjenega projekta 1. in 2. faze še devet ostalih projektov, ki so se nanašali na varstvo okolja in so kandidirali za EU sredstva, vendar kljub potrjeni vlogi odločbe o sofinanciranju niso bile izdane, so pa bili projekti vključeni v indikativni seznam v programskem obdobju 2007–2013, zato je Vlada RS na podlagi zahtevkov s sklepom sprejela izjavo o prednostni obravnavi 11. projektov v programskem obdobju 2014–2020, med katerimi sta tudi projekta:

- Odvajanje in čiščenje odpadne vode na področju vodonosnika Ljubljanskega polja – 1. sklop – Nadgradnja sistema odvajanja komunalne odpadne vode v občinah Medvode in Vodice ter izgradnja povezovalnega kanala C0 v MOL in
- Odvajanje in čiščenje odpadne vode na področju vodonosnika Ljubljanskega polja – 1. sklop – II. faza – izgradnja III. faze CČN Ljubljana.

7.2.4 Potek projekta v programskem obdobju 2014–2020

V začetku leta 2015 je bila s strani predstavnikov skupine JASPERS na podlagi pregleda dokumentacije za 1. in 2. fazo projekta, predlagana dopolnitev in združitve delov projekta:

- Nadgradnja sistema odvajanja komunalne odpadne vode v občinah Medvode in Vodice ter izgradnja povezovalnega kanala C0 v MOL;
- Izgradnja III. faze CČN Ljubljana;

- Dograditev kanalizacije v MOL v aglomeracijah, večjih od 2000 PE
v skupni veliki projekt "Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja", na podlagi česar so občine pristopile k ponovni pripravi vse potrebne dokumentacije in izdelavi vloge za pridobitev EU sredstev.

7.2.4.1 Cilji projekta

Splošni kriterij upravičenosti za sofinanciranje projektov s strani KS so doseganje ekonomske in socialne usklajenosti s standardi EU.

Pri dokazovanju upravičenosti projekta se upoštevajo:

- okoljska načela, da plača onesnaževalec in načela preventive (spodbujanje zmanjševanja onesnaženja na viru);
- izvajanje NPVO in operativnih programov izvajanja investicijsko zahtevnih direktiv, upoštevaje tehnične in okoljske standarde EU;
- merila okoljske učinkovitosti za zmanjševanje onesnaženja, merila ekonomske zmožnosti dolgoročnega obratovanja in upravljanja infrastrukturnih objektov, merila stroškovne učinkovitosti investiranja, obratovanja in upravljanja;
- upoštevanje ciljev okoljske politike EU in sicer varovanje in izboljšanje stanja vodnega okolja, uvajanje celostnega upravljanja z vodami, uvajanje ravnanja z odpadki na regionalni ravni in varovanje zdravja ljudi.

Kot rezultat skupnega velikega projekta bo tako na odvajanje in čiščenje odpadnih voda dodatno priključenih 21.955 prebivalcev, skupno 460.000 PE bo po končanem projektu priključenih na ustrezno čiščenje odpadnih voda na CČN Ljubljana. Polega tega bo zgrajenih 131,5 km sanitarnih kanalov, 3 vakuumske postaje, 16 črpališč in zadrževalni bazen. Izvedena bo nadgradnja CČN Ljubljana s terciarnim čiščenjem (odstranjanje dušikovih in fosforjevih spojin) in realizirana izgradnja objektov za razširitev (iz 360.000 PE na 555.000 PE). Terciarno čiščenje komunalne odpadne vode je potrebno zagotoviti zaradi uveljavitve določb sprememb veljavne Uredbe o emisiji snovi pri odvajanju odpadne vode iz komunalnih čistilnih naprav.

V okviru OP za izvajanje Evropske KP v obdobju 2014–2020 se skupni veliki projekt umešča v prednostno os 2.6: Boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti, in sicer tematski cilj 2.6.3.

Vlaganje v vodni sektor za izpolnitev zahtev pravnega reda Unije ter za zadovoljitev potreb po naložbah, ki jih opredelijo DČ in ki presegajo te zahteve. V okviru tematskega cilja 2.6.3. je definiran specifični cilj 1: Zmanjšanje emisij v vode zaradi izgradnje infrastrukture za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda.

Splošni cilji projekta:

- zmanjšanje emisij v vode zaradi izgradnje infrastrukture za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda in s tem izpolnjevanje zahtev Direktive o čiščenju komunalne odpadne vode (91/271/EGS);
- zagotovitev terciarnega čiščenja komunalne odpadne vode zaradi uveljavitve določb sprememb Uredbe o emisiji snovi pri odvajanju odpadne vode iz komunalnih čistilnih naprav;
- varovanje podzemne vode ter s tem prispevanje k zagotavljanju zadostnih zalog podzemne vode, potrebne za trajnostno, uravnoteženo in pravično rabo vode in znatnemu zmanjšanju onesnaževanja (Direktiva 2000/60/EC evropskega parlamenta in sveta o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (Water Framework Directive)).

Specifični cilji projekta:

V okviru projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« bodo izvedene investicije v odvajanje in čiščenje odpadne vode v občinah Medvode in Vodice ter v MOL s ciljem izgradnje ustrezne infrastrukture za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih vod na območjih, ki so v OP odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih voda RS opredeljena kot območja, ki morajo biti opremljena s kanalizacijo, ki se zaključuje na čistilni napravi, skladno z evropskimi direktivami na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda, in s predpristopno pogodbo ter ciljem zmanjšanja vplivov na okolje onesnaževalcev v aglomeracijah.

Koristi projekta:

- povečanje kakovosti življenja prebivalcev na predmetnem območju, kar vpliva na rast prebivalstva z vidika poselitve, razvoja ter zaposlovanja;
- ohranjanje naravnih virov in biotske raznolikosti;
- z implementacijo projekta se pričakuje tudi razvoj podeželja.

Projekt prav tako ustreza dokumentu, sprejetem na regionalni ravni, in sicer Regionalnemu razvojnemu programu Ljubljanske urbane regije 2014–2020, ki je strateški in programski dokument za ključne razvojne usmeritve regije v obdobju 2014–2020, saj se s projektom sledi razvojni prioriteti 2: Ohranjeno okolje in trajnostna raba virov, program: Okoljski infrastrukturni ukrep 2.2.1. Čisto in kakovostno okolje, katerega cilj in kazalnik je:

- dolžina kanalizacijskega omrežja (km);
- število priključkov na kanalizacijsko omrežje;
- količina prečiščene komunalne odpadne vode (m³).

7.2.4.2 Viri financiranja

Projekt je predviden za sofinanciranje iz sredstev KS, državnega ter občinskega/ih proračunov. Neupravičeni stroški so DDV, stroški investicijske in razpisne dokumentacije, upravičeni stroški pa stroški gradnje, nadzora in obveščanja javnosti.

Celotna vrednost investicije je ocenjena na 110.358.000 EUR brez DDV, od tega upravičeni stroški projekta znašajo 107.787.000 EUR, od tega višina KS 70.000.000 EUR. Odvajanje in čiščenje odpadne vode je ena izmed prioritet na področju komunalne opremljenosti v predmetnih občinah in je vključena v načrte razvojnih programov. Predvideni delež sofinanciranja je 64,15 % KS, proračun občin 24,53 % in proračun države 11,32 %.

7.2.5 Priprava projekta in javnopolitični akterji

Preden projekt sploh postane kohezijski projekt in prejme finančna sredstva iz KS, mora čez več faz, pri tem pa sodelujejo različni JPA. Ker na kakovost priprave projekta vpliva tudi čas, je smiselno, da je sodelovanje JPA strokovno.

Ker so okoljski projekti kompleksni in trajajo tudi več let, se izkušenj ne da pridobiti v kratkem času, ampak postopoma, kar predstavlja problem pri pripravi in posledično pri izvedbi projektov za manjše občine upravičenke, saj te poleg izkušenj nimajo zadostnega znanja in kadrov, kar je pokazatelj šibke administrativne sposobnosti in nezmožnosti financiranja projektov, zato se občine medsebojno povezujejo v skupne projekte.

Izhodišče za projekt je dokument o identifikaciji investicijskega projekta (DIIP), ki podaja analizo stanja z opisom razlogov za investicijsko namero, definira se problem in opis variantnih rešitev, opredelijo se razvojne možnosti ter poda ocena investicijskih stroškov. Kot sta omenila že Mrak in Wostner (2005, 7), je za identifikacijo projekta potreben ustrezen institucionalni okvir, in sicer tehnična, finančna, upravna, kadrovska zmogljivost, izpolnjeni pa morajo biti tudi prostorski pogoji.

DIIP in ostalo investicijsko dokumentacijo je za obravnavani projekt izdelal zunanji strokovnjak ob sodelovanju predstavnikov občine in strokovnih služb upravljavca občinske gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja odpadnih voda JP VOKA. Investicijsko dokumentacijo DIIP, Predinvesticijsko zasnovo in Investicijski program s sklepom potrdi odgovorna oseba investitorja. Sklep o potrditvi DIIP je podlaga za vključitev projekta v proračun, zato je bil posredovan tudi PT zaradi vključitve projekta v državni proračun.

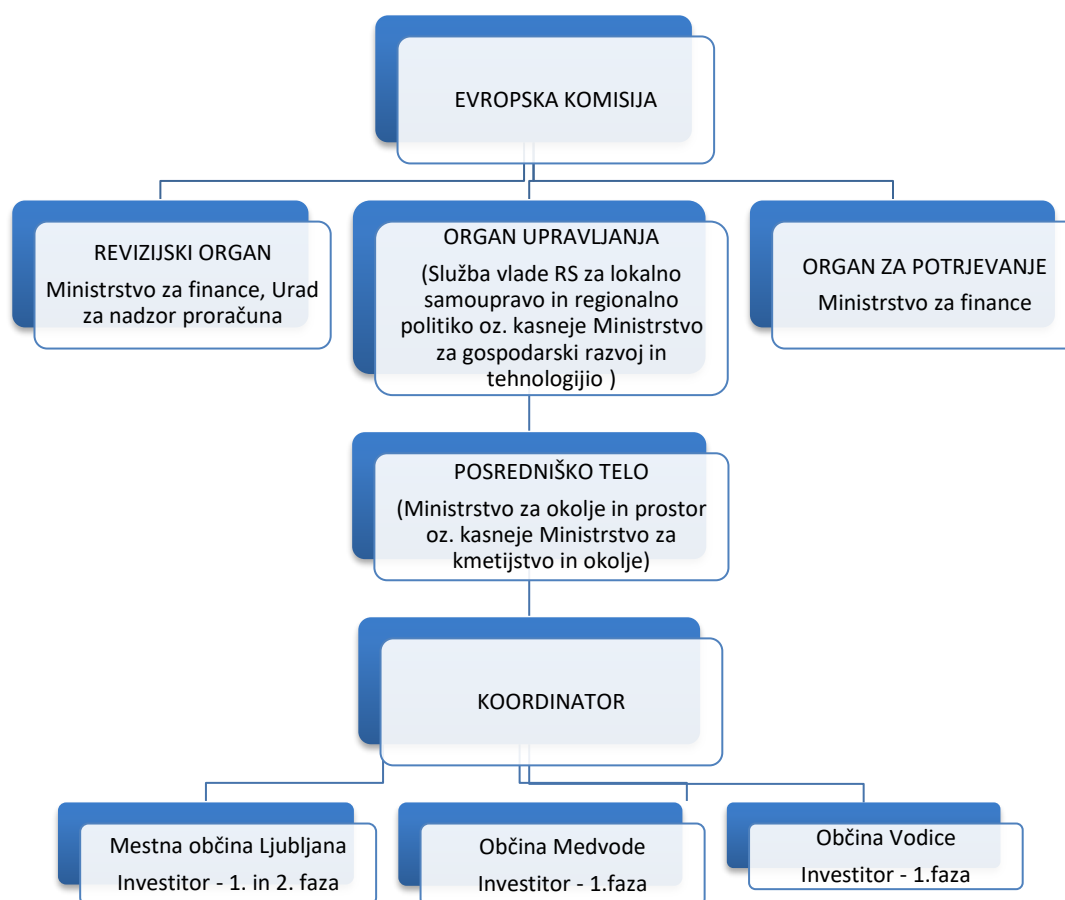
Viri financiranja kohezijskega projekta so:

- lastna sredstva iz proračuna občine, ki pokrivajo tako upravičene kot neupravičene stroške;
- namenska kohezijska sredstva EU, ki pokrivajo samo upravičene stroške;
- sredstva iz državnega proračuna, ki prav tako pokrivajo samo upravičene stroške projekta.

Projekt se bo izvajal v okviru projektne skupine, ki jo bo vodila MOL, saj so občine investitorke z namenom izvedbe skupnega projekta podpisale Pogodbo o medsebojnem sodelovanju v okviru skupnega projekta.

V okviru projektne skupine je bil glede na obsežnost projekta v organizacijsko strukturo vključen koordinator kot zunanji strokovnjak, katerega naloga je usklajevanje vseh aktivnosti med nacionalnimi akterji (OU, PT, Revizijski organ), občinami upravičenkami, bodočim upravljavcem infrastrukture in izvajalci del. Občine, vključene v projekt, razpolagajo z lastnimi usposobljenimi kadri, v primeru potrebe po dodatnih znanjih in izkušnjah pa občine urejajo zadeve z zunanjimi strokovnjaki. Vsaka izmed občin upravičenk je v zadnjih desetih letih izvedla množico projektov, ki so bili financirani s strani EU, vendar pa je bil poudarek bolj na črpanju SS.

Slika 7.7: Organizacijska struktura projekta (1. faza in 2. faza) v programskem obdobju 2007–2013

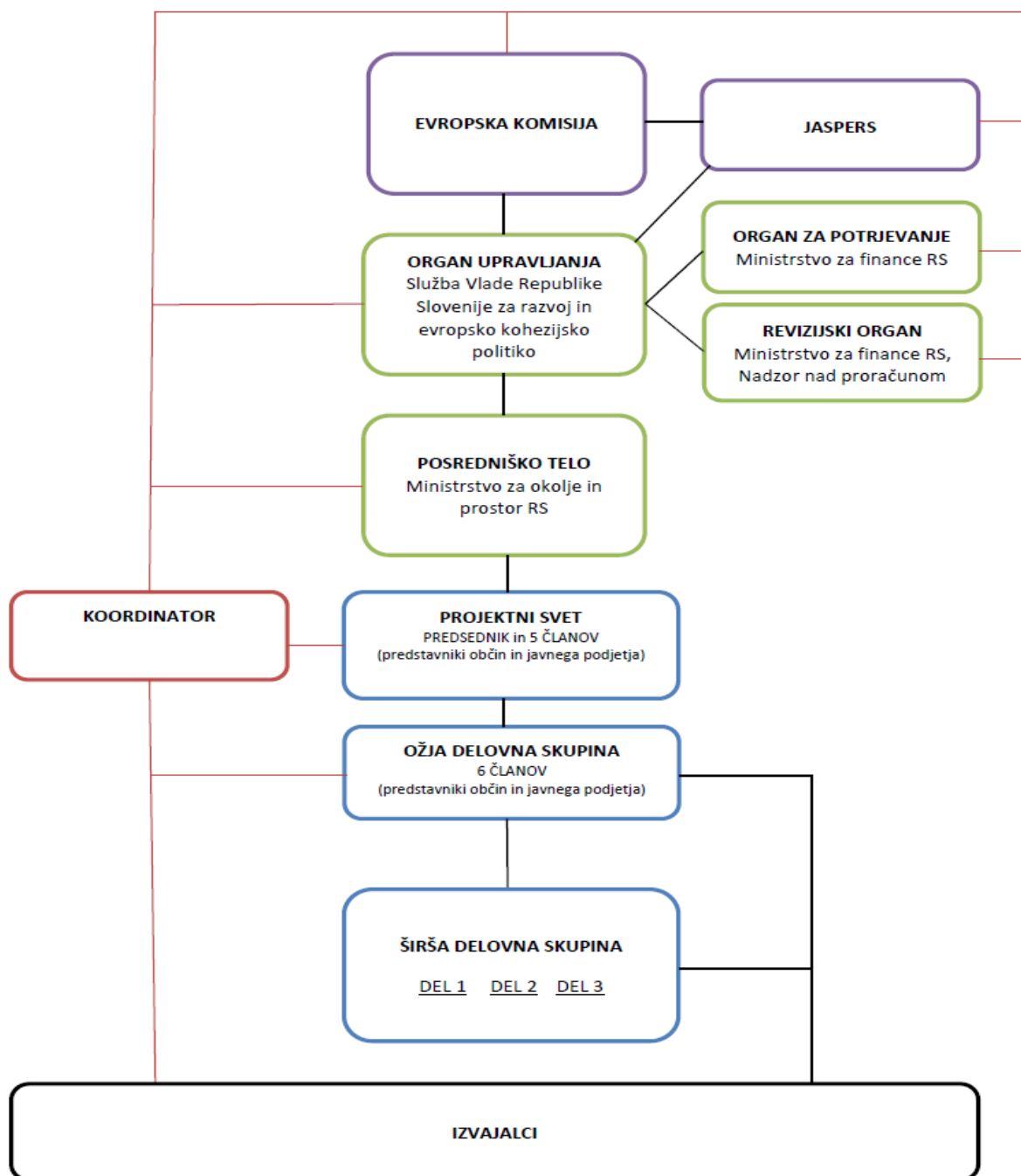


Vir: Prirejeno po Predinvesticijski zasnovi za 1. in 2. fazo (2012).

Predvideno je, da bo v okviru skupnega velikega projekta neposredno vključenih 11 oseb (koordinator, predstavniki občin in upravljavca infrastrukture), posredno pa še 65 oseb iz področja ekonomskih in finančnih znanj, prava, tehničnega znanja in ostala administrativna podpora. V okviru velikega projekta je bil zasnovan projektni svet, ki ga sestavlja predsednik (župan MOL) in pet članov (predstavniki občin in upravljavca infrastrukture), ožja delovna

skupina, ki jo sestavlja 6 predstavnikov, ter širša delovna skupina, sestavljena s predstavnikov občin in upravljavcev infrastrukture, ki bodo skrbeli za finančno, vsebinsko, tehnično in pravno izvajanje projekta.

Slika 7.8: Komunikacijsko organizacijska struktura projekta »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« v programskem obdobju 2014–2020



Vir: Prirejeno po Študiji izvedljivosti (2016).

7.2.5.1 Glavne ugotovitve – Analiza kohezijskega projekta znotraj posameznega programskega obdobja

V tem delu magistrskega dela sem se osredotočila na JPA, njihovo sodelovanje ter absorpcijske sposobnosti in zmogljivosti pri pripravi izbranega projekta. Prvotno je bilo

predvideno, da se bo projekt »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja« izvajal v treh ločenih samostojnih fazah, in sicer je bila 1. in 2. faza projekta predvidena za izvedbo v prejšnjem programskem obdobju 2007–2013. Glede na dejstvo, da odločbi o dodelitvi sredstev za 1. in 2. fazo nista bili izdani, se je projekt v novem programskem obdobju 2014–2020 razširil in združil v skupen veliki projekt, ki poleg obeh faz vključuje še tretji del, s katerim se ponovno kandidira za pridobitev EU sredstev.

S pomočjo analize faze priprave projekta v prejšnjem in veljavnem programskem obdobju sem opredelila probleme in razloge, ki posledično vplivajo na implementacijo in tudi na slabše črpanje EU sredstev. Pri analizi so mi bile v pomoč informacije in podatki, pridobljeni iz investicijske, kohezijske ter druge dokumentacije in podatki intervjujev, ki sem jih izvedla s predstavnikom upravičenca MOL in zunanjima sodelavcema, in sicer zunanjim strokovnjakom za pripravo investicijske, kohezijske in razpisne dokumentacije in predstavnikom upravljavca obvezne občinske gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode. Vprašanja so se nanašala na potek priprave projekta in vključene akterje, njihove naloge, medsebojne odnose ter njihove sposobnosti, ki vplivajo na pripravo in izvedbo projekta.

Pri implementaciji oz. konkretnije pri pripravi projekta za pridobitev odločbe o dodelitvi EU sredstev, so sodelovali JPA iz različnih ravni.

Najpomembnejši akterji za zagon in pripravo projekta za pridobitev EU sredstev so bili javni uslužbenci MOL in JP VOKA, saj so skrbeli za strokovno tehnični vidik projekta v fazi priprave. Občine kot upravičenke do sredstev EU so odgovorne za pripravo in izvedbo projekta.

Nacionalna raven, OU in PT, sta spremljala oz. bila prisotna skozi vse faze priprave projekta, saj sta pregledovala in potrjevala vse odločitvene dokumente (pregled in potrditev investicijske in kohezijske dokumentacije, razpisne dokumentacije vezane na izvedbo postopka javnega naročila, vloge in študije izvedljivosti ter ostale dokumentacije kot sestavni del vloge).

Subnacionalna raven RRA LUR je pri projektu sodelovala zgolj v smislu uvrstitve projekta v regionalni razvojni program, v času priprave projekta pa se ni vključevala.

Interes za izvedbo projekta so pokazali civilnodružbeni akterji, in sicer predstavniki političnih strank pri sami obravnavi nujnosti projekta (predvsem, ko sta bili obe fazi projekta zavrjnjeni v programskem obdobju 2007–2013), konkretnije pa posamezniki – državljani s podajo raznih pobud in zastavljanjem vprašanj oz. ob pridobivanju informacij o projektu, saj jih izvedba projekta najbolj zanimala z vidika finančne in časovne priključenosti na kanalizacijski sistem.

Glede na to, da gre za finančno močan projekt, so potekali številni sestanki predvsem glede usmeritev priprave vloge v novem programskem obdobju 2014–2020, saj je to prvi primer velikega projekta v Sloveniji in EU v programskem obdobju 2014–2020.

Zadevajoč nadnacionalno raven je imela občina seveda ob prisotnosti OU in PT, stik z evropskimi akterji – JASPERS. Predstavniki evropske pobude JASPERS so namenjeni velikim infrastrukturnim projektom, ki prejemajo sredstva EU skladov in stanejo več kot 50 milijonov EUR. JASPERS kot neodvisno telo nastopa kot oblika tehnične pomoči oziroma zagotavlja neodvisno svetovanje in omogoča DČ boljšo pripravo pomembnejših infrastrukturnih projektov. JASPERS zagotavlja pomoč v vseh fazah projekta, in sicer od začetne opredelitve projekta do odločitve o dodelitvi EU sredstev. Svetovanje JASPERS v okviru projekta je potekalo pri:

- pripravi projekta (analize stroškov in koristi, okoljska vprašanja, načrtovanje JN);
- pregledu dokumentacije (študije izvedljivosti, vloge za finančno pomoč);
- ugotavljanju skladnosti projekta z zakonodajo (okoljsko ...) (SVRK, 2016).

S pripravo projekta 1. faze se je pričelo v letu 2011, 2. faze pa v letu 2012, in sicer z izdelavo investicijske dokumentacije DIIP kot podlage za vključitev projekta v proračun, konkretnije v Načrt razvojnih programov občine. Okvirni terminski plan je bil zasnovan tako, da se vsa potrebna investicijska in kohezijska dokumentacija, vključno s potrditvijo vloge, izdela v roku 1 leta, izvedba postopkov JN za izbiro izvajalca gradnje, nadzora in obveščanja javnosti prav tako v roku 1 leta, izdelava potrebne projektne dokumentacije v roku pol leta, gradnja pa bi trajala 3 leta, in sicer od leta 2013 do konca leta 2015.

MOL je skupaj z občino Medvode in Vodice pristopila k izvedbi postopkov JN za izbiro izvajalca gradnje, nadzora in obveščanja javnosti. Izvajalci niso bili izbrani v okviru roka, določenega s terminskim planom, saj je bilo potrebno postopke JN za izbiro izvajalca gradnje

in nadzora ponavljati, in sicer iz razloga pogostih revizijskih zahtevkov oz. nesprejemljive vrednosti danih ponudb. Tekom postopka JN predstavniki PT niso sodelovali kot zunanji opazovalci, kar je bila praksa v programskem obdobju 2004–2006, ampak je bila s strani PT dana zahteva po dokumentaciji, potrebni za preverjanje ustreznosti izvedbe vseh postopkov JN po pravnomočni izbiri izvajalcev tako za 1. kot 2. fazo projekta.

Vloga za sofinanciranje iz EU sredstev oz. vlogo za potrditev pomoči iz KS je najpomembnejši dokument, saj je podlaga za odločitev o sofinanciranju projekta. Vlogo pripravi občina kot upravičenec. Pri pripravi vloge obravnavanega projekta, vključno z vso potrebno dokumentacijo, so sodelovali predstavniki vseh treh občin, predstavniki JP VOKA in pogodbeni partnerji z izkušnjami pri pripravi vloge, študije izvedljivosti projekta in ostale potrebne dokumentacije. Vloga mora biti pravilno in kakovostno izpolnjena (vsebina, cilji, pričakovani rezultati, predvidene dejavnosti in roki izvedbe, finančna in izvedbena struktura) z vsemi obveznimi prilogami in potrdili, upoštevati pa je potrebno vse določbe zakonodaje s področja projekta, JN, urejanja prostora, graditve objektov ... Vlogi za sofinanciranje je MOL (kot vodilna občina 1. faze) posredovala v pregled in potrditev na PT. PT preveri, ali je vloga administrativno, tehnično, finančno in vsebinsko ustrezna oz. poda pripombe. V primeru, da vloga zadosti kriterijem ustreznosti, jo PT posreduje OU v potrditev oz. morebitne pripombe. Na podlagi podanih pripomb obeh nacionalnih akterjev sta se vlogi popravljali in ponovno predložili v pregled in potrditev. Glede na večkratni popravek vlog za sofinanciranje se je okvirni terminski plan po DIIP-u zamaknil za 1 oz. 2 leti. Vlogi za sofinanciranje sta bili s strani PT konec leta 2013 odobreni in posredovani v potrditev OU, kateri je vlogi zavrnil v prvi polovici leta 2014 z navedbo razloga, da ni zagotovljenih sredstev za potrditev novih projektov v okviru programskega obdobja 2007–2013. Na podlagi sklepa Vlade RS junija 2014 sta bili obe fazi projekta prednostno uvrščeni za financiranje v programsko obdobje 2014–2020 ob upoštevanju, da se izvede neodvisni pregled kakovosti in celovitosti projekta s pomočjo evropske pobude JASPERS, katera je potrebna v primeru velikega projekta po Uredbi št. 1303/2013 – vrednostni prag je 50 milijonov EUR. Na podlagi navedenega so občine v začetku leta 2015 pristopile k pripravi nove študije izvedljivosti, nove vloge za sofinanciranje iz EU sredstev, upoštevaje navodila za programsko obdobje 2014–2020. Vlogo se je od leta 2015 do danes že večkrat popravilo in nadgradilo na podlagi predlogov sprememb predstavnikov pobude JASPERS, PT in OU. JASPERS je opravil pregled celotne dokumentacije in podal pripombe v terminu, dogovorjenem na predhodnem sestanku. Prihajalo je tudi do tega, da so občine prejele predloge sprememb s strani JASPERS prej,

preden je občina prejela predloge o spremembah s stani OU in PT. Odločbo o odobritvi pomoči iz KS mora izdati EK, saj gre za veliki projekt, predhodno pa mora EK pregledati vlogo in presoditi, ali so izpolnjeni vsi pogoji za sofinanciranje iz KS ter v roku treh mesecev od prejema vloge, posredovane s strani OU, sporočiti svojo odločitev.

Občina pri pripravi in izvedbi projekta sodeluje kot nosilka oz. upravičenka, v okviru procesa pa je v podrejenem položaju, saj mora slediti pravilom, ki jih določa veljavna zakonodaja ter nacionalni in nadnacionalni akterji.

Medsebojno sodelovanje JPA in njihove absorpcijske sposobnosti in zmogljivosti vplivajo na pripravo in izvedbo projekta. Intervjuvani akterji so izpostavili različne probleme, ki se pojavijo v fazi priprave projekta. Nekateri problemi, ki so bili zaznani že v preteklih programskih obdobjih, so še vedno aktualni, torej se do danes še niso rešili.

Zaznati je premajhno administrativno absorpcijsko sposobnost državne administracije, ki se ukvarja z javnim naročanjem, dolgotrajnost postopkov pregledovanja potrebne dokumentacije, kar bi se lahko rešilo z dodatnimi zaposlitvami usposobljenih kadrov, saj je teh premalo, dodatnim usposabljanjem in izobraževanjem zaposlenih, pogoste menjave vodstva in ministrov v programskem obdobju 2007–2013 so povzročile nestabilno okolje in zastajanje dela na določenih področjih in preobremenjenost uradnikov.

Nekateri problem so rešljivi s prilagoditvijo zakonodaje, potrebno pa bi bilo tudi poenostaviti navodila in pravilnike, saj je sistem preveč zbirokratiziran.

Na podlagi zgoraj navedenega je razvidno, da izvajanje programov in projektov ne poteka 100-odstotno po planu. Razlogi za to so problemi izvedbe postopkov javnih naročil in pogosti revizijski postopki, težave pri pridobivanju zemljišč, saj gre za zelo dolge trase gradnje kanalizacije, pridobitve potrebnih okoljskih dovoljenj in gradbenih dovoljenj, nepravočasno pripravljena projektna dokumentacija, poleg tega pa morajo občine zagotoviti sredstva za lastno udeležbo, kar lahko predstavlja problem predvsem manjših občin.

Sodelujoči akterji v projektu zaradi prepogostih kadrovskega menjav, prelaganja odgovornosti, zapletenosti postopkov in nejasnosti razmejitve pristojnosti težko pridobijo vse potrebne informacije in podatke, ki jih potrebujejo pri delu. Pri pripravi vloge v programskem obdobju

2014–2020 je bilo zaznati, da vloga akterjev še ni jasno zastavljena, predvsem kar se tiče izdelave, potrditve posameznih dokumentov oz. pristojnosti.

Področje varstva okolja, predvsem tematika izgradnja kanalizacije, je družbeno aktualna tema, ki ima na vseh nivojih odločanja velik pomen, saj je potrebno skladno z direktivami zagotoviti opremljenost območij s kanalizacijo in s tem zmanjšati vpliv na okolje.

8 ZAKLJUČEK

Namen magistrskega dela je bil predstaviti koncept implementacije KP na ravni občine, skozi izvedbene aktivnosti ponazoriti sodelovanje in medsebojno odvisnost JPA ter prikazati dejavnike, ki lahko vplivajo na upočasnitev pri pripravi in izvedbi projekta.

V tem okviru sem obravnavala projekt MOL »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja«. Poleg MOL v projektu sodeluje še občina Medvode in občina Vodice, nosilna občina pa je MOL. Projekt je bil uvrščen v indikativni seznam in zato je tudi kandidiral za sredstva iz KS v okviru OP ROPI 2007–2013. Ker pa so bila vsa razpoložljiva sredstva KS dodeljena drugim projektom, se s projektom ponovno kandidira za pridobitev EU sredstev v programskem obdobju 2014–2020. Regija oz. občine se na področju urejanja komunalne infrastrukture soočajo z razvojnimi težavami, saj urejena komunalna infrastruktura spada med širše nacionalne in evropske cilje zaradi nedoseganja cilja odstotka priključenosti prebivalcev na kanalizacijski sistem. Izgradnja kanalizacije ima za regijo oziroma občino regionalni razvojni učinek, saj urejena komunalna infrastruktura prinaša manjše onesnaževanje okolja in gospodarske koristi.

Magistrsko delo je izhajalo iz študije primera, vendar je bil predhodno preučen teoretični okvir. Pri preučevanju KP je bil najprimernejši koncept MLG, ki je pripomogel tudi k uveljavitvi načela partnerstva, ki povečuje transparentnost in poudarja pomen sodelovanja različnih akterjev, tako civilnodružbenih kot tudi državnih in subnacionalnih.

V okviru preverjanja hipoteze, ki poudarja, da slaba absorpcijska sposobnost in zmogljivost JPA upočasnjuje izvajanje projektnega cikla priprave in posledično izvedbe projekta, me je zanimalo, kateri so vzroki za slabo absorpcijsko sposobnost JPA, želela sem pa tudi določiti načine, ki bi pripomogli k boljši absorpcijski sposobnosti. Skozi pojasnjevanje vzrokov sem prikazala prepletenost JPA, saj so akterji med seboj povezani in odvisni.

S pomočjo analize študije primera in izvedenih intervjujev sem zaznala naslednje vzroke slabe absorpcijske sposobnosti vključenih JPA:

- slaba usklajenost med akterji pri odzivu na reševanje posameznih problemov na ravni država – občina. Pobudnik za reševanje problemov je po navadi občina, ki predlaga tudi rešitve, odločitev pa se sprejme na državni ravni, kar je pokazatelj omejene moči odločanja subnacionalnega akterja. V primeru velikih projektov se vključujejo nadsnacionalni akterji JASPER-s, ki pomagajo pri reševanju problemov s

pojasnjevanjem evropske zakonodaje ter podajo predlogov rešitev iz primerov dobrih praks;

- premajhna usposobljenost kadra predvsem pri pripravi kohezijske dokumentacije, to je študije izvedljivosti in vloge za pridobitev EU sredstev, saj gre v okviru okoljskih projektov, ki se sofinancirajo iz KS, za kompleksno dokumentacijo, pri tem pa je potrebno poleg nacionalne upoštevati še evropsko zakonodajo, zato občine ta problem rešujejo z zunanjimi sodelavci, kar pa projekt tudi nekoliko podraži, saj se strošek upošteva kot neupravičen;
- administrativna obremenjenost se kaže tako na nacionalni kot subnacionalni ravni, saj so javni uslužbenci obremenjeni še z drugimi rednimi nalogami, zato bi se ta problem lahko reševal z novimi kadri, izbira pa bi temeljila na izkušnjah s področja KP;
- pomanjkanje jasnih navodil najbolj doleti subnacionalno raven, saj so občine pri svojih dejanjih odvisne od navodil OU in PT, nejasna navodila pa ustvarjajo dodatno delo in nezadovoljstvo pripravljavcev projektov, saj se večkrat vračajo na začetno fazo. To je najbolj opazno v novem programskem obdobju 2014–2020, saj se je sistem izvajanja vzpostavil pozno, prakse pa še ni.
- dolgotrajnost postopkov pregledovanja in potrjevanja potrebne dokumentacije s strani nacionalnih organov. OU in PT morata izvesti pregled in potrditev dokumentacije, ki se nanaša na izvedene postopke JN, investicijske in kohezijske dokumentacije, dokumentacija pa je obsežna, zato je smiselno, da oba akterja sodelujeta že v fazi priprave potrebne dokumentacije in tekoče spremljata dogajanje in stanje projekta;
- izvedba postopkov JN je dolgotrajni proces, ki se še dodatno podaljšuje zaradi vloženih revizijskih zahtevkov, kar pa sproži potrebo po izkušenih zunanjih sodelavcih s področja reševanja revizij;
- nezmožnost financiranja projekta ni samo na lokalni, pač pa tudi na državni ravni, saj se okoljski projekt na lokalni ravni financirajo iz sredstev EU, državnega in občinskega proračuna;
- nemotiviranost vključenih akterjev za uresničitev skupnih ciljev, saj se na obeh straneh v kompleksen proces projekta vključujejo akterji, ki jih pomen in smisel projekta ne zanima. Ker pa se pojmuje, da gre za projekt občine, saj je ona upravičenec, so občine bolj motivirane za dosego skupnih ciljev, kljub temu da je projekt predstavljen EK kot projekt države.

Vse to pa vpliva na časovni potek priprave in izvedbe projekta.

Z analizo izvedbenih aktivnosti v okviru projekta oz. faz projekta in izvedenih intervjujev lahko hipotezo potrdim. Iz tega izhaja ugotovitev, da ima občina sicer glavno vlogo, saj projekte pripravi in prijavi, vendar pa mora kljub politični, finančni moči in strokovnem znanju slediti pravilom na nacionalni in evropski ravni. Priprava projekta, predvsem infrastrukturnega, je kompleksna ter zahteva veliko znanja in izkušenj na vseh ravneh, zato bo potrebne še nekaj prakse, da se zmanjša čas od priprave do potrditve projekta, to pa pomeni, da bo potrebno udeležene akterje dodatno izobraževati, saj je od JPA odvisen rezultat javne politike.

Proučeval se je konkretni primer, vendar pa se ugotovitve iz konkretnega primera ne morejo posploševati.

9 LITERATURA

1. Allan, David. 2010. The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challenges. V *Policy-making in the European Union*, ur. Helen Walkkace, Mark A. Polack in Alasdair R. Young, 229–252. Oxford, New York: Oxford University Press.
2. Anderluh, Vojteh. 2015. *Izgradnja kanalizacijskega omrežja in centralne čistilne naprave, sofinancirana iz kohezijskega sklada*. Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-185-4/prispevki/007.pdf> (25. april.2016).
3. Aristovnik, Aleksander. 2004. *Oblikovanje nove finančne perspektive EU in pogajalska izhodišča Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.dlib.si/preview/URN:NBN:SI:DOC-I9O5YGT6/947d0384-6dc7-4ab3-93aa-a4e318f8819f> (25. april.2016)
4. Asare-Donkoh, Frankie. 2011. The Future of Cohesion Policy: Can Slovenia learn from the Welsh experience? Dostopno prek: https://www.researchgate.net/publication/230652139_Title_The_Future_of_Cohesion_Policy_Can_Slovenia_learn_from_the_Welsh (1. junij 2016).
5. Bache, Ian. 1998. *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance of Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
6. Bache, Ian. 2008. *Researching multi-level governance. The Governance of the European Union: theories, practices and myths*. Brussels: University of Scheffield.
7. Barca, Fabrizio. 2009. *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf (28. april 2016).
8. Boeckhout, Sjak, Luc Boot, Menno Hollanders, Klaas-Jan Reincke in Jan Maarten de Vet. 2002. *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds*. Rotterdam: NIE Regional and Urban Development. Dostopno prek: http://www.evaluate.cz/dokumenty/hodnot_zpr_eu/souhrnna_studie.pdf(1.april 2016).
9. Boh, Tomaž. 2005. *Implementacija habitatne direktive v Sloveniji: primer vplivanja EU politik na nacionalno državo v procesu prilagajanja*. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dr/dr48Boh.PDF> (25. april 2016).
10. Bourosu, Alina. 2012. European Cohesion Policy: A Proposed Evaluation Model. *Romanian Journal of European Affairs* 12 (2).
11. Cini, Michelle. 2003. Implementation. V *European Union Politics*, ur. Michelle Cini, 349–364. Oxford University Press.

12. Daugbjerg, Carsten. 1998. *Policy networks under pressure: pollution control, policy reform and the power of farmers*. Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate.
13. Ferfila, Bogomil, Maja Novak, Uli Brückner, Urška Grahek, Danica Fink Hafner, Damjan Lajh, Petra Roter, Ana Bojinović, Drago K. Ocvirk, Melita Poler Kovačič, Monika Kalin Golob, Sabina Kajnč, Zlatko Šabič, Vasja Rant, Mojmir Mrak, Maruša Mrak, Aleksandra Kanjuo Mrčela, Uroš Pinterič, Emil Erjavec, Miroslav Rednak, Tina Volk, Anton Grizold, Branko Grims, Stanislav Raščan in Aldo Babič. 2007. **Zbornik o Evropski uniji**. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Fink Hafner, Danica. 2002. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 7–28. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Fink Hafner, Danica. 2007. Modeli za analizo javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 33–48. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Generalni direktorat za regionalno politiko. 2008. Kohezijska politika EU 1988–2008: vlaganje v prihodnost Evrope. *Inforegio panorama* 26, Evropska unija.
17. Generalni direktorat za regionalno politiko. 2012. Usmerjenost ciljev, izboljšanje kohezijske politike. *Inforegio panorama* 41, Evropska unija.
18. Generalni direktorat za regionalno politiko. 2015. Pomoč pri izvajanju kohezijske politike. *Inforegio panorama* 52, Evropska unija.
19. Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: NIP »Alinea«.
20. Hogwood, Brian in Gunn, Lewis. 1997. Why perfect implementation is unattainable? V *The policy process: a reader*, ur. Hill Michael J., 217–225. London, New York: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
21. Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2001. Types of multi Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, 5(11). Dostopno prek: <http://www.eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf> (5. april 2016).
22. Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2003. *Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance*. Vienna: Institute for Advanced Studies. Dostopno prek: http://aei.pitt.edu/530/2/pw_87.pdf (5. april 2016).
23. Hooghe, Liesbet. 1996. ***Cohesion policy and european inregration: building multi-level governance***. Oxford: Oxford university press. Dostopno prek: Google books.
24. Horvat, Andrej. 2005. *Why does Nobody Care About the Absorption? Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the*

- Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession*. WIFO Österreichisches. Dostopno prek: http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.wifo.ac.at%2Fjart%2Fprj3%2Fwifo%2Fresources%2Fperson_dokument%2Fperson_dokument.jart%3Fpublikationsid%3D25750%26mime_type%3Dapplication%2Fpdf&ei=VbMBVLvmB9HxaMCOguAH&usg=AFQjCNFurFpKZ3N8qPahQHRwaX203nSRaw&bvm=bv.74115972,d.d2s. (2. maj 2016).
25. Institute for European Environmental Policy. 2011. *Cohesion Policy and sustainable development*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/sustainable_development/sd_final_report.pdf (10. februar 2016).
26. Kajnc, Sabina in Lajh Damjan. 2009. *Evropska unija od A do Ž*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
27. Kelleher, John, Sarah Batterbury in Elliot Stern. 1999. *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle*. Final Synthesis Report. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/rathe/cov-cont.pdf (5. maj 2016).
28. Klun, Matjaž. 2015. *Pravni vidiki Kohezijskega sklada EU: poti in stran poti črpanja sredstev Kohezijskega sklada EU za področje okolja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
29. Kotar, Mirjam. 2002. Država kot javnopolitični igralec. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 49–66. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. Kuster Lipicer, Simona. 2007. Javnopolitična omrežja. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 87–101. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija, Spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. --- 2007. Izvajanje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 155–174. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for Policy Research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publication.
34. Marks, Gerry, Liesbet Hooghe in Kermit Blank. 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/~gwmarks/assets/doc/marks>.

- hooghe.blank-european%20integration%20from%20the%201980s.%20state-centric%20v.%20multi-level%20governance.pdf (14. april 2016).
35. Mestna občina Ljubljana. 2015. *Trajnostna urbana strategija mestne občine Ljubljana 2014–2020 (TUS-StrMOL)*. Ljubljana.
36. Mestna občina Ljubljana. 2016. Dostopno prek: <http://www.ljubljana.si/Static/upload/file/Organizacijska-shema-MOL.pdf> (10. maj 2016).
37. Mrak, Mojmir in Peter Wostner. 2005. Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. IB Revija. *Revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja* XXXIX (3): 4–21.
38. Mrak, Mojmir, ur.. 2004. **Kohezijska politika Evropske unije**. Ljubljana: Samozaložba.
39. Mulec, Breda. 2008. *Kohezijska politika Evropske unije in problemi njene implementacije s posebnim poudarkom na Republiki Sloveniji in državah jugozahodne Evrope*. Ljubljana: Založba Koščak.
40. Nicolaides, Phedon. 1999. *Enlargement of the EU and Effective Implementation of Community Rules: An Integration – Based Approach*. Working Paper 99/W/04. Maastricht: European Institute of Public Administration. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/540/1/99w04.pdf> (18. april 2016).
41. Pal, Leslie A. 1987. *Public policy analysis An introduction*. Toronto: Methuen.
42. *Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020*. Dostopno prek: http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Dokumenti_za_objavo_na_vstopni_strani/PS_koncna_potrjena_141028.pdf (21. april 2016).
43. Peterson, John in Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-making in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
44. Peterson, John. 2003. *Policy Networks*. Vienna: Institute for Advanced Studies. Dostopno prek: https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf (5. maj 2016).
45. Popescu, Anca Simina in Florea Alexandru. 2015. Coordinates of the Absorption capacity of Structural and Cohesion Funds at EU level. *Finance-Challenges of the Future* 1 (17): 176–185. Dostopno prek: <http://feaa.ucv.ro/FPV/017-020.pdf> (1. april 2016).
46. Primuss Progress. 2012. *Predinvesticijska zasnova za Izgradnjo III. faze Centralne čistilne naprave Ljubljana*. Ljubljana.
47. Računsko sodišče Republike Slovenije. 2012. *Revizijsko poročilo Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Računsko sodišče RS.

48. Ravbar, Marjan. 2009. Regionalizem v Evropski uniji. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnič in Damjan Lajh, 339–343. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
49. Regionalne razvojne agencije Ljubljanske urbane regije. 2016. Dostopno prek: <http://www.rralur.si/sl/region> (5.maj 2016).
50. SI Consult. 2016a. *Predinvesticijska zasnova za »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja«*. Ljubljana.
51. --- 2016b. *Študija izvedljivosti »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja«*. Ljubljana.
52. --- 2012. *Predinvesticijska zasnova za Nadgradnjo sistema odvajanja komunalne odpadne vode v občinah Medvode in Vodice ter izgradnja kanalizacijskega zbiralnika C0 v Mestni občini Ljubljana*. Ljubljana.
53. --- 2013a. *Študija izvedljivosti za Izgradnjo III. faze Centralne čistilne naprave Ljubljana*. Ljubljana.
54. --- 2013b. *Študija izvedljivosti za Nadgradnjo sistema odvajanja komunalne odpadne vode v občinah Medvode in Vodice ter izgradnja kanalizacijskega zbiralnika C0 v Mestni občini Ljubljana*. Ljubljana.
55. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013*. Ljubljana: DZS. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/operativni-programi/2007-2013/nacionalni-strateski-referencni-okvir-2007-2013> (20. april 2016).
56. Službe vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. 2016a. Dostopno prek: http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2014_2020/ (4. maj 2016).
57. --- 2016b. Dostopno prek: http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2014_2020/strategija_pametne_specializacije_s4/. (18. april 2016).
58. Stubbs, Paul. 2005. Stretching Concepts Too Far? Multi-Level Governance, Policy Transfer and the Politics of Scale in South East Europe. *Southeast European Politics*. VI.(2): 66–87. Dostopno prek: <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue62/stubbs.pdf> (25. maj 2016).
59. Sutcliffe, John. 2000. The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization? *Journal of European Public Policy* 7(2): 290–309.

60. Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999. Ur. l. EU 210 (31. julij 2006).
61. Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999. Ur. l. EU 210 (31. julij 2006).
62. Uredba (EU) št. 1300/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1084/2006. Ur. l. EU 347 (20. december 2013).
63. Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006. Ur. l. EU 347 (20. december 2013).
64. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, Ur. l. RS 17/2009, 40/2009, 3/2010, 31/2010, 79/2010, 4/2013 in 89/2014 (6. marec 2009).
65. Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za naložbeno rast in cilj delovna mesta. Ur. l. RS 29/2015 (28. april 2015).
66. Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. Ur. l. EU 277 (31. julij 2006).
67. Vedung, Evert. 1998/2010. Policy instruments: Typologies and Theories. V *Carrots, Sticks & Sermons, Policy instruments & their Evaluation*, ur. Marie - Louise Bemelmans - Videc, Ray C. Rist in Evert Vedung, 21–58. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers. Dostopno prek: Google books.
68. Vlada Republike Slovenije. 2014. *Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/ostalo/operativni-programi/op-2014-2020-december-konni> (18. april 2016).
69. Vlada RS. (2013). *Akcijski načrt za pospešitev črpanja evropskih kohezijskih sredstev cilja Konvergenca (Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, Operativnega programa razvoja človeških virov*

za obdobje 2007–2013 in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013), Ljubljana: Vlada RS.

70. Vlaj, Stane. 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: Centralizem ali decentralizem. V *Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 25–42. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
71. Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation: Methods for studying programs and policies*. New Jersey: Prentice Hall.
72. Wikipedia. 2016a. *Karta Ljubljana*. Dostopno prek: http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/a/ab/Karte_Ljubljana_si.png (5. maj 2016).
73. --- 2016b. *Lokalna samouprava*. Dostopno prek: https://sl.wikipedia.org/w/index.php?title=Lokalna_samouprava&veaction=edit&vesection=6 (27. april 2016).
74. --- 2016c. *Statistične regije Slovenije*. Dostopno prek: https://sl.wikipedia.org/wiki/Statisti%C4%8Dne_regije_Slovenije (8. maj 2016).
75. Wostner, Peter. 2005. *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV Založba.
76. Yesilkagit, Kutsal in Jens Blom-Hansen. 2007. Supranational Governance or National Business-as-Usual? The National Administration of EU Structural Funds in the Netherlands and Denmark. *Public Administration* 85(5): 503–524. Dostopno prek: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2007.00655.x/epdf?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=www.google.si&purchase_site_license=LICENSE_DENIED_NO_CUSTOMER (2. maj 2016).
77. Zakon o lokalni samoupravi (ZLS). Ur. l. RS 94/2007, 76/2008, 79/2009, 51/2010 (31. december 1993).
78. Zaman, Gheorghe. 2009. Structural fund Absorption: A New Challenge For Romania? V *Romanian Journal of Economic Forecasting*. Dostopno prek: <https://core.ac.uk/download/files/153/6690226.pdf> (2. maj 2016).

PRILOGE

PRILOGA A: Okvirni vprašalnik za intervju kot podlaga za pogovor s predstavnico zunanjega partnerja

INTERVJU s predstavnico zunanjega pogodbenega partnerja izdelave kohezijske dokumentacije za potrebe projekta (intervju je potekal dne 12. 5. 2016). Večinoma pripravlja različno dokumentacijo za potrebe upravičenca tako na ravni občine kot države tako v Sloveniji kot v tujini.

1. Prosim, da se na kratko predstavite in poveste, kakšno vlogo imate v postopku pridobitve sredstev iz KS.
2. Glede na to, da pri pripravi dokumentacije (vloge kot celote za pridobitev sredstev sofinanciranja iz Kohezijskega sklada) sodelujejo različni akterji tako na nacionalni kot lokalni ravni, me zanima, kako obvladate to nivojnost?
3. Kako poteka priprava dokumentacije in komunikacija med vsemi udeleženci, ki sodelujejo pri tem?
4. V fazi izvajanja kohezijske politike prihaja do prepletanja odnosov med JPA na različnih ravneh, torej med akterji na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni. Ali menite, da ima občina kot subnacionalni akter tudi kakšno odločevalsko vlogo (če je odgovor da, prosim za pojasnilo, na katerem področju, če je odgovor ne, prosim za predlog, kje bi bilo to smiselno)?
5. Ali menite, da absorpcijska sposobnost države, občine, torej njena finančna, administrativna, programska zmogljivost, vpliva na uspeh občine pri pridobitvi evropskih sredstev.
6. Glede na to, da je postopek za pridobitev sredstev iz KS zapleten ter glede na to, da se Slovenija v programskem obdobju 2007–2013 ni najbolje izkazala pri črpanju sredstev, še posebej na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda, me z vidika vaše udeležbe v okviru teh postopkov zanima, kje vidite najpogostejše napake in razloge in kakšni so vaši predlogi rešitev za te probleme.
7. Koliko časa je potrebno od priprave do odobritve sredstev iz KS, torej od začetka priprave potrebne dokumentacije vključno z vlogo za pridobitev sredstev do izdaje odločbe?

8. Glede na to, da smo v programsko obdobje 2014–2020 že kar globoko zakorakali me zanima, ali se postopek za izdelavo vloge z vso potrebno dokumentacijo močno razlikuje v primerjavi s prejšnjim postopkom?
9. Ali menite, da so pravila za novo programsko obdobje dovolj jasna in omogočajo pripravo brez dodatnih pojasnil?
10. Ali menite, da je Slovenija pri pridobivanju sredstev in nato pri črpanju dovolj uspešna?
11. Glede na to, da sodelujete kot zunanji oz. pogodbeni udeleženec pri večjih projektih me zanima, ali se pri vseh srečujete z istimi problemi in s katerimi se?

PRILOGA B: Okvirni vprašalnik za intervju kot podlaga za pogovor s predstavnikom MOL

INTERVJU s predstavnikom upravičenca MOL (intervju je potekal v Ljubljani, dne 9. 5. 2016)

MOL ima v odloku o gospodarskih javnih službah navedeno, da je zagotavljanje odvajanja in čiščenja odpadne vode obvezna gospodarska javna služba. V procesu pridobitev EU sredstev MOL nastopa kot upravičenec, torej mora za pripravo projekta za pridobitev EU sredstev (neupravičeni stroški) in za samo izvedbo projekta (upravičeni in neupravičeni stroški) zagotoviti lastna proračunska sredstva.

1. Prosim, da se na kratko predstavite in mi poveste, kakšno vlogo imate v postopku pridobitve sredstev iz KS.
2. Glede na to, da pri pripravi dokumentacije (vloge kot celote za pridobitev sredstev sofinanciranja iz KS) sodelujejo različni akterji tako na nacionalni kot lokalni ravni, me zanima, kako obvladate to nivojnost?
3. Kako poteka priprava dokumentacije in komunikacija med vsemi udeleženci, ki sodelujejo pri tem?
4. Glede na to, da je postopek za pridobitev in črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada zapleten ter glede na to, da se Slovenija v programskem obdobju 2007–2013 ni najbolje izkazala pri črpanju sredstev, še posebej na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda, me z vidika vaše udeležbe v okviru teh postopkov zanima, kje vidite najpogostejše napake in razloge za slabo črpanje in kakšni so vaši predlogi rešitev za te probleme.
5. Ker se iz Kohezijskega sklada sofinancirajo veliki infrastrukturni projekti, za katere je potrebno zagotoviti tudi lastna proračunska sredstva, me zanima, ali to za MOL predstavlja problem
6. Koliko časa je potrebno od priprave do odobritve sredstev iz KS, torej od začetka priprave potrebne dokumentacije vključno z vlogo za pridobitev sredstev do izdaje odločbe?

7. Glede na to, da smo v programsko obdobje 2014–2020 že kar globoko zakorakali me zanima, ali se postopek za izdelavo vloge z vso potrebno dokumentacijo močno razlikuje v primerjavi s prejšnjim postopkom?
8. Ali menite, da so pravila za novo programsko obdobje dovolj jasna in omogočajo pripravo brez dodatnih pojasnil.
9. Ali menite, da je Slovenija pri pridobivanju sredstev in nato pri črpanju dovolj uspešna.
10. Glede na to, da na MOL izvajate oz. se prijavljate na veliko EU projektov, me zanima, ali se pri vseh srečujete z istimi problemi in s katerimi se?
11. Koliko članski tim dela v okviru vodenja EU operacije/projekta in ali je sodelujoči član tima tudi skrbnik pogodbe?
12. Ali za vodenje operacij, sofinanciranih iz EU, dodatno izobražujete lasten kader ali sklepate pogodbe z zunanjimi sodelavci?
13. Koliko vnaprej se pričnete s planiranjem projektov, s katerimi boste kandidirali za EU sredstva?
14. Okoljski projekti so finančno velik zalogaj za občino – ali se zaradi EU investicijskih projektov občina pojavlja v likvidnostnih težavah?
15. Ali imate posebej organizirano skupino ljudi (z ustreznim upravljavsko-tehničnim znanjem in sposobnostmi), ki so sposobni identificirati potrebe po določenem projektu ali to za občino naredi javno podjetje?
16. Ali se prijavljate v okviru projekta skupaj z ostalimi občinami; če da, zakaj?
17. Ali so finančni viri MOL dovolj veliki, da se počrpajo dodeljena oz. razpoložljiva evropska sredstva?
18. Okoljski projekti so zelo zahtevni glede priprave vse potrebne dokumentacije in pridobitve vseh potrebnih dovoljenj, katerih je glede na obseg projekta kar veliko. Glede na to, da v primeru nepopolne dokumentacije oziroma zamude s pripravo lahko pride do izgube evropskih sredstev, me zanima, kako vaša občina rešuje ta problem in ali najemate zunanje izvajalce za pomoč in pripravo potrebne dokumentacije?
19. Kdaj je vaša občina prvič kandidirala za EU sredstva in kako bi sedaj ocenili uspešnost črpanja MOL pri tem?
20. Kaj so prednosti in slabosti vaše občine?
21. Kaj bi spremenili, poenostavili v postopku pridobitve in črpanje EU sredstev?
22. Kakšno je sodelovanje med MOL in RRA LUR ter ali obstaja kakršno sodelovanje pri pridobivanju sredstev iz KS?

PRILOGA C: Okvirni vprašalnik za intervju kot podlaga za pogovor s predstavnico upravljavca obvezne gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja odpadne vode

INTERVJU s predstavnico upravljavca obvezne gospodarske javne službe odvajanja in čiščenja odpadne vode (intervju je potekal dne 12. 5. 2016)

Upravljavec zagotavlja storitve obvezne občinske gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo in oskrbo s storitvami odvajanja in čiščenja komunalne in padavinske odpadne vode. Poleg osnovne dejavnosti za potrebe občine opravlja še storitve načrtovanja in vodenja investicij na komunalni infrastrukturi ter pripravo razvojnih programov in projektov. V okviru evropskih kohezijskih investicijskih projektov, katerih investitor je MOL, sodeluje pri pripravi vse potrebne dokumentacije (investicijske, kohezijske, razpisne za potrebe JN) in pri sami izvedbi projekta.

1. Prosim, da se na kratko predstavite in mi poveste, kakšno vlogo imate v postopku pridobivanja sredstev iz KS.
2. Glede na to, da pri pripravi dokumentacije (vloge kot celote za pridobitev sredstev sofinanciranja iz KS) sodelujejo/te različni akterji tako na nacionalni, lokalni ravni, me zanima, kako obvladate to nivojnost?
3. Kako naj poteka priprava dokumentacije in komunikacija med vsemi udeleženci, ki sodelujejo pri pripravi kohezijskega projekta od ideje do umestitve projekta med razvojne prioritete oz. prednostne projekte in posledično priprava vloge za pridobitev EU sredstev?
4. Kakšne izkušnje imate (EU projekti) glede sodelovanja z nacionalnimi organi (MOP, SVRK ...) ter vključenimi civilnodružbenimi akterji?
5. V fazi izvajanja kohezijske politike prihaja do prepletanja odnosov med JPA na različnih odločevalskih ravneh, torej med akterji na nadnacionalni, nacionalni in subnacionalni ravni. Ali menite, da ima občina kot subnacionalni akter tudi kakšno odločevalsko vlogo (če je odgovor pozitiven, prosim za pojasnilo, na katerem področju, če je odgovoren negativen, prosim za predlog, kje bi bilo to smiselno) ali zgolj izvršuje naloge?

6. Ali menite, da absorpcijska sposobnost države, torej njena finančna, administrativna, programska zmogljivost, vpliva na uspeh občine pri pridobitvi evropskih sredstev seveda tudi z vidika strokovnosti, jasnih navodil ter pravočasne odzivnosti akterjev na nacionalni ravni?
7. Ali menite, da bi bila vključitev RRA LUR v fazi priprave kohezijskega projekta in projektne sodelovanja z vsemi vključenimi akterji na vseh odločevalskih ravneh smiselna, glede na to, da je njihova naloga spodbujanje regionalnega razvoja?
8. Koliko časa je potrebno od priprave vse potrebne dokumentacije (investicijske dokumentacije, študije izvedljivosti, vloge za pridobitev sredstev) do odobritve sredstev iz KS, torej do izdaje odločbe?
9. Glede na to, da tudi s strani javnega podjetja sodelujete v komisiji za oddajo JN, ali menite, da je glavni razlog za upočasnitev pridobitev sredstev iz KS dolgotrajnost izvedbe postopkov oddaje JN ali je razlog tudi drugje?
10. Glede na to, da v magistrskem delu omenjam projekt »Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja«, mi lahko prosim na kratko opišete vašo vlogo oz. vlogo JP VO-KA na omenjenem projektu.
11. Pri KS je tako, da se v OP umestijo že konkretni projekti (operacije) glede na razvojne prioritete in prednostne usmeritve. Kakšna je vaša vloga pri predlogu konkretnega projekta in na kakšen način se odloči za konkreten projekt oz. predlog?
12. Glede na to, da je postopek za pridobitev in črpanje sredstev iz KS zapleten ter glede na to, da se Slovenija v programskem obdobju 2007–2013 ni najbolje izkazala pri črpanju sredstev, še posebej na področju odvajanja in čiščenja odpadnih voda, me z vidika vaše udeležbe v okviru teh postopkov zanima, kje vidite najpogostejše napake in razloge za slabo črpanje in kakšni so vaši predlogi rešitev za te problem?
13. Glede na to, da smo v programsko obdobje 2014–2020 že kar globoko zakorakali, me zanima, ali se postopek za izdelavo vloge z vso potrebno dokumentacijo močno razlikuje v primerjavi s prejšnjim postopkom (torej ali je manj birokracije)?
14. Ali menite, da so pravila za novo programsko obdobje dovolj jasna in omogočajo pripravo brez dodatnih pojasnil?
15. Ali menite, da je Slovenija pri pridobivanju sredstev in nato pri črpanju dovolj uspešna?
16. Glede na to, da sodelujete kot udeleženec oz. kot podaljšana roka občine pri več projektih, me zanima, ali se pri vseh srečujete z istimi problemi in s katerimi se?
17. Kaj bi spremenili, poenostavili v postopku pridobitve EU sredstev?