

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Kristina Kuret**

**Pomen načela partnerstva pri implementaciji kohezijske politike Evropske  
unije**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2011**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Kristina Kuret**

**Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh**

**Pomen načela partnerstva pri implementaciji kohezijske politike Evropske  
unije**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2011**

*Zahvaljujem se*

*izr. prof. dr. Damjanu Lajhu za mentorstvo in koristne napotke, ki so mi olajšali pisanje magistrskega dela,*

*Občini Mengeš za zagotovitev potrebnih podatkov in direktorici občinske uprave, Mariji Kos, za sodelovanje pri intervjuju*

*ter staršem, ki so mi v času študija brezpogojno stali ob strani!*

# POVZETEK

## Pomen načela partnerstva pri implementaciji kohezijske politike Evropske unije

Tema magistrskega dela je kohezijska politika Evropske unije in natančneje pomen načela partnerstva pri njeni implementaciji v Sloveniji. Prvi del naloge obravnava mnogonivojsko vladavino, temeljne značilnosti in igralce kohezijske politike, drugi del pa implementacijo in ključne igralce te politike v Sloveniji. Poudarek je na subnacionalni ravni oziroma občinah, ki so v Sloveniji zaradi odsotnosti pokrajin še vedno temeljne odločevalske enote omenjene ravni. Osrednji del naloge je zato študija primera, in sicer projekta Občine Mengeš v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj. S pomočjo analize projektne dokumentacije in izvedenega intervjuja na Občini Mengeš naloga dokazuje, da je načelo partnerstva v tem primeru bolj teorija kot praksa. Vertikalno partnerstvo in s tem zametki mnogonivojske vladavine sicer obstajajo, vendar regija dejansko nima odločevalske moči, medtem ko občina, bolj kot ne, izpolnjuje naloge, ki jih je predvidela država. Horizontalnega partnerstva pa v danem primeru ni bilo zaradi značaja projekta, ki se je nanašal na izgradnjo kanalizacijskega omrežja. Na osnovi dobljenih podatkov je torej mogoče sklepati, da načelo partnerstva pri implementaciji kohezijske politike v Sloveniji še ni izpolnilo zahtev teoretičnih predpostavk.

**Ključne besede:** kohezijska politika, načelo partnerstva, implementacija, subnacionalna raven, občina.

## ABSTRACT

### The importance of partnership principle in the implementation phase of European Union cohesion policy

Topic of this thesis is European Union cohesion policy and more specifically the importance of partnership principle in the implementation phase of cohesion policy in Slovenia. In the first part I deal with multilevel governance and fundamental features of cohesion policy. In the second part I move to implementation and key players of this policy in Slovenia. Emphasis is on subnational level and municipalities, which are the main decision-making bodies at regional level in Slovenia. The central part of the thesis is therefore a case study, namely a project of the Municipality of Mengeš funded by European Regional Development Fund. On the basis of project documentation and an interview I came to conclusion that in this case partnership principle is stronger in theory than in reality. Surely, vertical partnership and features of multilevel governance do exist, however region has actually no decision-making power and municipality does not overcome tasks envisaged by central government. On the other hand, horizontal partnership has not existed at all due to the nature of the project. Based on the obtained data one can therefore conclude that partnership principle in the implementation phase of cohesion policy in Slovenia has not yet fulfilled its theoretical assumptions.

**Keywords:** cohesion policy, partnership principle, implementation, subnational level, municipality.

# KAZALO

1	UVOD .....	8
1.1	Hipoteze.....	9
1.2	Metode raziskovanja.....	9
1.3	Struktura magistrskega dela.....	10
2	MNOGONIVOJSKA VLADAVINA .....	11
2.1	Razvoj in glavne značilnosti koncepta MLG .....	11
2.2	Pojavne oblike MLG .....	12
2.3	Kritika MLG v okviru kohezijske politike: medvladni pristop .....	14
3	KOHEZIJSKA POLITIKA EU .....	15
3.1	Bistvene značilnosti kohezijske politike.....	15
3.1.1	Razvoj kohezijske politike .....	15
3.1.2	Instrumenti kohezijske politike .....	16
3.1.3	Načela kohezijske politike .....	17
3.1.4	Cilji, sredstva in upravičenci kohezijske politike.....	19
3.2	Javnopolični proces kohezijske politike EU .....	20
3.3	Načelo partnerstva in kohezijska politika EU .....	24
3.3.1	Udeleženci v partnerstvu .....	25
3.3.2	Dejavniki uspešnega partnerstva.....	27
3.3.3	Ovire partnerstvu.....	27
4	IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI .....	28
4.1	Slovenska regionalna politika.....	28
4.2	Implementacija kohezijske politike na nacionalni ravni .....	29
4.2.1	Sistem v predpristopnem obdobju.....	29
4.2.2	Priprava na polnopravno članstvo in današnja institucionalna struktura .....	30
4.2.3	Centraliziran sistem.....	32
4.2.4	Razvojni dokumenti .....	34
4.3	Implementacija kohezijske politike na subnacionalni ravni.....	35
4.3.1	Regionalizacija v Sloveniji.....	35
4.3.2	Institucionalna struktura .....	36
4.3.3	Razvojni dokumenti .....	38
4.3.4	Problemi subnacionalnih struktur v okviru kohezijske politike EU .....	39

5	ŠTUDIJA PRIMERA .....	40
5.1	Operativni program krepite regionalnih razvojnih potencialov .....	40
5.1.1	Načelo partnerstva .....	40
5.1.2	Razvojne prioritete .....	42
5.1.2.1	Razvoj regij .....	43
5.1.3	Četrti javni razpis .....	47
5.2	Ljubljanska urbana regija .....	49
5.2.1	Temeljne značilnosti regije .....	49
5.2.2	Regionalna razvojna agencija .....	50
5.2.2.1	Organi .....	51
5.2.3	Regionalni razvojni program za obdobje 2007–2013 .....	52
5.2.3.1	Priprava .....	52
5.2.3.2	Cilji .....	54
5.2.3.3	Sredstva razvojne prioritete Razvoj regij za Ljubljansko urbano regijo.....	55
5.3	Projekt Občine Mengeš: Kanalizacija Prešernova cesta in Topole .....	56
5.3.1	Cilji.....	57
5.3.2	Viri financiranja .....	58
5.3.3	Regionalni razvojni učinki .....	59
5.3.4	Usklajenost s strateškimi dokumenti .....	61
5.3.5	Javnapolitični igralci in načelo partnerstva.....	63
5.3.5.1	Priprava projekta .....	63
5.3.5.2	Prijava projekta na razpis.....	64
5.3.5.3	Implementacija projekta.....	65
5.3.5.4	Nadzor v času implementacije projekta.....	67
5.3.5.5	Glavne ugotovitve .....	69
6	ZAKLJUČEK.....	70
7	LITERATURA.....	73
	PRILOGA: VPRAŠANJA INTERVJUJA Z MARIJO KOS .....	80

## KAZALO TABEL

Tabela 2.1: Dva tipa MLG .....	14
Tabela 5.1: Sredstva razvojne prioritete Razvoj regij po regijah .....	44
Tabela 5.2: Operacije okoljske infrastrukture v okviru razvojne prioritete Razvoj regij .....	45
Tabela 5.3: Vsebinska področja projektov razvojne prioritete Razvoj regij .....	46
Tabela 5.4: Javni razpisi prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi .....	47
Tabela 5.5: Osnovni podatki o občini in projektu .....	56
Tabela 5.6: Glavne aktivnosti operacije Kanalizacija Prešernova cesta in Topole .....	57
Tabela 5.7: Finančna konstrukcija (v evrih) .....	58

## KAZALO SLIK

Slika 3.1: Faze kohezijskega javnopolitičnega procesa .....	24
Slika 4.1: Sistem implementacije kohezijske politike v Sloveniji .....	34
Slika 4.2: NUTS III regije v Slovenji .....	36
Slika 5.1: Upravna delitev LUR na občine .....	50
Slika 5.2: Učinki projekta .....	59
Slika 5.3: Organizacija za vodenje implementacije projekta .....	65

# 1 UVOD

Magistrsko delo je namenjeno poglobitvi poznavanja kohezijske politike Evropske unije (EU) in razjasnitvi enega pomembnejših načel, to je načelo partnerstva, pri implementaciji politike v Sloveniji.

Kohezijska politika je eno od področij, ki mu je v EU namenjenih največ, in sicer približno 35 odstotkov sredstev proračuna (Mrak in drugi 2004, 19). Pomen politike nakazuje torej že sama količina sredstev. Drugi pomemben poudarek je redistributivni značaj, kar pomeni, da je bistvo kohezijske politike v zmanjševanju regionalnih razvojnih razlik znotraj EU (Lajh 2006, 101). Za izpolnjevanje tega bistvenega cilja pa se politika poslužuje razvojnih aktivnosti, programov in ukrepov države, lokalnih skupnosti in drugih predstavnikov organiziranih interesov na regionalni ravni (Mrak in drugi 2004, 29). Slednje lahko povežemo s konceptom mnogonivojske vladavine (*multi-level governance* – MLG), ki poudarja sodelovanje različnih administrativnih ravni, in z vsaj enim izmed načel implementacije politike, to je načelo partnerstva. Le-to je položilo temelje za sodelovanje subnacionalnih igralcev pri pripravi regionalnih razvojnih programov (RRP), operativnih načrtov ter pri implementaciji in nadzoru projektov. Subnacionalni igralci so na ta način postali neposredni udeleženci kohezijske politike (Sutcliffe 2000, 296), zato je potrebno za njeno celovito razumevanje obravnavati različne ozemeljske ravni in različne javnopolitične faze (Hooghe in Marks 2001, 93).

V magistrskem delu se bom posvetila pomenu načela partnerstva v okviru vloge, ki jo kot eden od partnerjev igra subnacionalna raven. Da bi dosegla namen dela, je sprva potrebno preučiti organizacijo kohezijske politike, in sicer na ravni EU, v Sloveniji na nacionalni in subnacionalni ravni ter vlogo posameznih javnopolitičnih igralcev. Pri tem se bom osredotočila na vlogo občine v fazi implementacije kohezijske politike EU. Zakaj občina in zakaj faza implementacije? Občine so v Sloveniji tako rekoč še vedno temeljne odločevalske enote subnacionalne ravni in so na vmesni ravni prispevale k ustanovitvi regionalnih razvojnih agencij (RRA). Faza implementacije pa je najbolj zanimiva, saj razkriva, za kakšne namene gredo sredstva iz skladov EU. Magistrsko delo bo torej pripomoglo k ovrednotenju pomena načela partnerstva v fazi implementacije kohezijske politike v Sloveniji, in hkrati razjasnilo črpanje nepovratnih sredstev EU. Osnovni namen je zato na podlagi študije primera preučiti projekt Kanalizacija Prešernova cesta in Topole, s katerim je Občina Mengeš kandidirala za sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) ter na ta način



razjasniti proces pridobivanja nepovratnih sredstev EU s strani občine (potek priprav in prijave na razpis, potrebna znanja, implementacija projekta in igralci).

Ker pa se v okviru kohezijske politike pogosto omenja koncept MLG in načelo partnerstva, je glavni cilj magistrskega dela ugotoviti pomen tega načela pri implementaciji politike in preveriti teoretične značilnosti koncepta MLG. Torej me zanima, kakšno vlogo ima občina v fazi implementacije, če upoštevamo tezo MLG, ki poudarja neposredno sodelovanje subnacionalnih in nadnacionalnih igralcev ter posledično manjšo moč osrednje oblasti (Bache 2008b, 5). V okviru tega se je potrebno vprašati, kateri javnopolitični igralci in s katerih ravni sodelujejo pri implementaciji konkretnega projekta. Ne nazadnje pa je pomembno razjasniti, kako je porazdeljena moč in kako naloge med temi igralci oziroma ali drži, kot pravi Borrassova (1998, 214), da je participacija subnacionalnih igralcev simbolična, saj dejansko niso pridobili na moči.

## **1.1 Hipoteze**

Na osnovi zadanih ciljev in namena raziskovanja sem si zastavila dve hipotezi:

- H1: Občina je upravičenec sredstev EU, nima pa vpliva oziroma odločevalske vloge izven svoje administrativne ravni, kar ustreza federalnemu tipu MLG.
- H2: Implementacija projekta Kanalizacija Prešernova cesta in Topole v občini Mengeš je primer dobre prakse izvajanja načela partnerstva.

Tekom raziskovanja bom poskušala potrditi oziroma ovreči hipotezi in na ta način ugotoviti, kakšen je pomen načela partnerstva in vloga subnacionalne ravni pri implementaciji kohezijske politike EU v Sloveniji.

## **1.2 Metode raziskovanja**

Pri pripravi magistrskega dela so mi bile v pomoč različne metode. Na osnovi analize in interpretacije primarnih virov sem preučila pravno podlago kohezijske politike in njeno ureditev v Sloveniji. Analiza in interpretacija sekundarnih virov je bila temelj za obravnavo teoretičnega okvira (koncept MLG) in v določeni meri za poglavje o implementaciji kohezijske politike na več ravneh. Zgodovinska analiza mi je bila v pomoč pri opisu razvoja kohezijske politike, kjer je bila smiselna tudi opisna metoda. Temelj empirične analize je bila v prvi vrsti študija primera, in sicer študija projekta Občine Mengeš. Dodatne podatke, ki jih

iz projektne dokumentacije ni bilo mogoče razbrati, pa sem pridobila z intervjujem, ki sem ga izvedla z direktorico občinske uprave, Marijo Kos, 26. maja 2011 ob 17. uri v prostorih Občine Mengeš. Za konec je bilo bistveno primerjalno raziskovanje, s pomočjo katerega sem ugotavljala podobnosti in razlike med teorijo in prakso.

### **1.3 Struktura magistrskega dela**

Magistrsko delo je sestavljeno iz petih delov. V nadaljevanju je v prvi vrsti podan teoretični okvir, kjer je pozornost namenjena konceptu MLG, njegovim pojavnim oblikam oziroma tipom in kritičnemu vidiku do koncepta v okviru kohezijske politike EU. Sledi obravnava kohezijske politike EU, in sicer njenih temeljnih značilnosti (razvoj in razlogi za nastanek, cilji, načela in instrumenti), javnopolitičnega procesa (vloga posameznih ravni in javnopolitičnih igralcev) in načela partnerstva. Nato se začne poglavje o implementaciji kohezijske politike v Sloveniji. Preučila bom sistem na nacionalni in subnacionalni ravni ter izpostavila glavne težave slovenskega sistema. Ključni element magistrskega dela je študija primera, kjer bom najprej razdelala Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov in njegove prioritete. Nato bom preučila Ljubljansko urbano regijo (LUR), njene značilnosti in vlogo RRA. V končnem delu pa bom obravnavala projekt Občine Mengeš, njegove cilje, vire financiranja, razvojne učinke, javnopolitične igralce in pomen načela partnerstva pri implementaciji projekta. Na izbranem primeru bom torej ugotavljala pomen načela partnerstva v fazi implementacije kohezijske politike, zato bo v zaključku sledil povzetek ugotovitev in ovrednotenje hipotez.

## 2 MNOGONIVOJSKA VLADAVINA

Teoretični okvir magistrskega dela se nanaša na MLG kot ključni koncept za preučevanje EU in predvsem njene kohezijske politike. V nadaljevanju bom zato preučila nastanek koncepta, njegove značilnosti, pojavne oblike in kritike.

### 2.1 Razvoj in glavne značilnosti koncepta MLG

MLG se je začel razvijati skupaj z reformami kohezijske politike leta 1988, ko so se Evropski skupnosti (ES) pridružile Grčija, Portugalska in Španija. Takrat so se začele razprave o tem, kako pomagati novim pristopnicam pri doseganju povprečja gospodarske razvitosti ostalih članic ES. V odgovor je Evropska komisija predlagala sistem upravljanja strukturnih skladov prek nacionalnih, regionalnih in lokalnih institucij, medtem ko bi bila sama nadnacionalna udeleženska. Ta edinstven model partnerstva je omogočil sodelovanje različnih administrativnih ravni, kljub temu da so regionalne in lokalne administrativne ravni običajno delovale na nacionalni ravni (Reinholde 2007, 97). Z reformo leta 1988 so se torej spremenili strukturni skladi, subnacionalni igralci so postali neposredni udeleženci, Evropska komisija pa je povečala svoj vpliv pri določanju prednostnih nalog in implementaciji skladov (Sutcliffe 2000, 296).

Naslednji korak v razvoju MLG je sledil v 1990. letih, ko je koncept postal splošni odločevalski model v EU s številnimi udeleženci (Reinholde 2007, 98). Koncept MLG je namreč ravno v okviru kohezijske politike EU razvil Gary Marks (v Hogenauer 2008, 1–2; Bache 2008b, 5), ki je že leta 1992 obravnaval delitev pristojnosti odločanja na nadnacionalni, nacionalni in regionalni ravni. Leta 1993 je Marks opredelil MLG kot sistem stalnih pogajanj med nadnacionalnimi, nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi oblastmi, ki so vpete v javnopolitična omrežja na različnih ozemeljskih ravneh. To neposredno sodelovanje subnacionalnih in nadnacionalnih igralcev pri oblikovanju politik EU pa naj bi ogrozilo moč osrednjih oblasti, saj so določene pristojnosti prenesene navzgor (na evropsko raven) in nekatere navzdol (na subnacionalno raven).

Sčasoma se je koncept MLG izpopolnil in mu lahko pripišemo naslednje značilnosti (Marks, Hooghe in Blank 1996, 346; Sutcliffe 2000, 291–2):

- Pristojnosti odločanja so razdeljene med igralce na različnih ravneh: nacionalne oblasti igrajo pomembno vlogo, vendar je pri oblikovanju politik v EU potrebno upoštevati tudi

neodvisno vlogo igralcev na evropski (Evropska komisija, Evropski parlament, Sodišče EU) in subnacionalni ravni. Na tem mestu je potrebno poudariti, da obstajajo pomembne razlike med vplivnostjo posameznih igralcev, saj nimajo vsi enakih informacij, politične in finančne moči, strokovnega znanja in ugleda.

- Kolektivno odločanje na podlagi kvalificirane večine v Svetu EU pomeni dobršen del izgube nadzora za posamezne državne izvršilne oblasti. Najnižji skupni imenovalec se doseže zgolj pri vprašanjih o integraciji, medtem ko imajo druge odločitve, kot je na primer harmonizacija delavskih standardov, značaj ničelne vsote, kar pomeni, da določena država pridobi, druga izgubi.
- Politična prizorišča so medsebojno povezana in ne toliko mrežna, kot je prvotno trdil Marks: države nimajo monopola nad povezavami med nacionalno in evropsko ravnjjo, ampak so eden od številnih igralcev v okviru oblikovanja politik v EU, saj delujejo poleg njih tudi subnacionalni igralci na nacionalnih in nadnacionalnih prizoriščih in tako vzpostavljajo transnacionalne povezave.

MLG torej ni samo pojem o pojavih, ki potekajo na različnih ozemeljskih ravneh, temveč se ga povezuje tudi z različnimi analitičnimi ravnmi – s politično mobilizacijo oziroma z bojem za oblast (*politics*), z oblikovanjem javne politike (*policy*) in s strukturiranjem političnega sistema oziroma njegovih ustanov (*polity*) (Piattoni 2009, 167).

## 2.2 Pojavne oblike MLG

V prejšnjem delu sem na kratko opredelila nastanek in bistvene značilnosti MLG, zato je na tem mestu smiselno izpostaviti razmejitve med dvema tipoma MLG. Intelektualna podlaga prvega tipa MLG je federalizem in se nanaša na delitev pristojnosti med omejeno število oblasti, ki delujejo na samo nekaj ravneh. Glavni poudarek federalizma v okviru nacionalne države je odnos med osrednjo oblastjo in vrsto subnacionalnih oblasti, ki se med seboj ne prekrivajo. Enota analize je posamezna raven oblasti in ne posamezna javna politika (Hooghe in Marks 2001, 5). Temeljne značilnosti prvega tipa MLG so zato sledeče (Hooghe in Marks 2001, 6; Bache 2008a, 8):

- pristojnosti so razdeljene med omejeno število obstoječih oblasti, ki imajo številne naloge, kar je značilno zlasti za Evropo, kjer lokalne oblasti izvajajo običajno različne naloge in s tem celovito skrb za svojo skupnost,

- pristojnosti so na kateri koli ravni medsebojno izključujoče, zato posamezne oblasti na sicer isti ravni nimajo prekrivajočih se nalog in oblasti z višjih ravni ne posegajo v naloge oblasti na nižji ravni,
- število ravni odločanja je omejeno, saj morajo biti le-te dovolj velike, da lahko nemoteno izvajajo več nalog,
- sistem ravni odločanja je razmeroma trajen in stabilen, saj so reforme, vzpostavljanje ali odpravljanje posameznih ravni odločanja drage.

Skladno s prvim tipom MLG morajo biti lokalne oblasti (kot najnižja raven v sistemu MLG) dovolj velike in močne, da postanejo del procesa. Omejeno število igralcev z izključno oblastjo in močjo torej pomeni, da so lokalne oblasti odgovorne le za svoje lastno administrativno ozemlje (Reinholde 2007, 100).

Alternativna oziroma druga različica MLG ima podlago v neoklasični politični ekonomiji, teorijah javne izbire in povzema tudi ideje številnih avtorjev federalizma ter mednarodnih odnosov. Pristojnosti oblasti so v tem tipu porazdeljene glede na naloge in niso ozemeljsko omejene, saj se ravni lahko prekrivajo (Bache 2008a, 8). Značilnosti tega tipa MLG so zato sledeče (Hooghe in Marks 2001, 7–8):

- ravni odločanja imajo posamezne specifične naloge, zato lahko javni sektor obravnavamo kot skupek različnih javnih storitev (policija, gasilci, zdravstvo),
- ravni odločanja in njihove pristojnosti se ozemeljsko prekrivajo oziroma ne delujejo zgolj na svoji ravni, ampak posegajo tudi na druge ravni,
- število ravni odločanja ni omejeno, saj lahko vsak kolektivni problem določene skupine preraste v raven odločanja, poleg tega pa je potrebno vsako javno dobro zagotoviti na tisti ravni, ki učinkovito ponotrani vse koristi in stroške,
- sistem ravni odločanja je prožen in odgovarja na spremembe preferenc državljanov, funkcionalnih zahtev in na posamezne javnopolitične probleme.

Poudariti je potrebno, da drugi tip MLG ne predvideva zgolj državnih igralcev, temveč tudi nevladne, kot so organizacije lokalnih skupnosti, nevladne organizacije, prostovoljne in dobrodne organizacije (Reinholde 2007, 100).

V EU se je razvoj MLG začel s prvim tipom, vendar je danes opaziti hkraten obstoj obeh pojavnih oblik, saj ni nobene politike, ki bi bila izključno v pristojnosti držav članic. V praksi se prvi tip izvaja na nadnacionalni, nacionalni in le delno regionalni ravni, kjer je delitev oblasti enostavna. Drugi tip MLG pa je značilen za regionalno in lokalno raven, kjer lokalne oblasti pri reševanju lokalnih vprašanj sodelujejo z lokalnim prebivalstvom, javnimi

organizacijami in interesnimi skupinami (Marks in Hooghe v Reinholde 2007, 101). V Tabeli 2.1 so prikazane temeljne razlike med obema tipoma MLG.

Tabela 2.1: Dva tipa MLG

Tip I	Tip II
Ravni odločanja z več nalogami	Ravni odločanja s <i>posameznimi</i> nalogami
<i>Medsebojno izključujoče</i> pristojnosti na kateri koli ravni	<i>Prekrivajoče se</i> pristojnosti na vseh ravneh
<i>Omejeno</i> število ravni odločanja	<i>Neomejeno</i> število ravni odločanja
<i>Trajen in stabilen</i> sistem ravni odločanja	<i>Prožen in spremenljiv</i> sistem ravni odločanja

Vir: prirejeno po Bache (2010, 2)

### 2.3 Kritika MLG v okviru kohezijske politike: medvladni pristop

Kritike MLG v okviru kohezijske politike EU se najpogosteje nanašajo na izvajanje načela partnerstva. Načelo partnerstva je položilo temelje za sodelovanje subnacionalnih igralcev pri pripravi regionalnih razvojnih in operativnih načrtov ter pri implementaciji in nadzoru projektov. Subnacionalni igralci so postali neposredni udeleženci v okviru kohezijske politike, Evropska komisija pa je povečala svoj vpliv pri določanju prednostnih nalog in implementaciji skladov. Po drugi strani te spremembe skladno z argumenti medvladnega pristopa niso tako drastične. Vlade držav članic so namreč še vedno osrednji igralci pri oblikovanju kohezijske politike (Sutcliffe 2000, 296). V tem smislu imajo tudi določila načela partnerstva svoje omejitve, saj so osrednje oblasti ohranile nadzor nad izbiro partnerjev pri oblikovanju regionalne politike, kar pomeni, da subnacionalni igralci nimajo zagotavljenega mesta v politiki (Sutcliffe 2000, 299). Podobno tudi Borrassova (1998, 214) izpostavlja, da je participacija subnacionalnih igralcev prej simbolična in da dejansko niso pridobili na moči. Odločevalski proces o primerni institucionalni in regularni osnovi se odvija namreč na najvišji ravni, kjer igrajo glavno vlogo Evropska komisija in nacionalne oblasti. Nasprotno pa v fazi implementacije kljub vsemu sodelujejo tudi nevladni igralci, kar je mogoče pripisati uvedbi različnih programov (*ibid.*).

Tako lahko povzamem, da ima MLG zagotovo večji pomen zgolj na nekaterih političnih področjih, kot so strukturni skladi, in zgolj v nekaterih fazah javnopolitičnega procesa, kot je

faza implementacije (Sutcliffe 2000, 292). V tem smislu zgornje ravni (Evropska komisija, nacionalne oblasti) določajo splošne cilje in standarde, skrbijo za spoštovanje določil, izbirajo projekte in razporejajo sredstva, spodbujajo vzpostavljanje institucij in učenje ter zagotavljajo tehnično pomoč in strokovno znanje, nižje ravni (lokalne oblasti) pa načrtujejo in implementirajo različne projekte (Barca 2009, 41–2).

Teoretični okvir oziroma koncept MLG je izhodiščna točka preučevanja kohezijske politike EU, ki se ji bom posvetila v naslednjem poglavju.

## **3 KOHEZIJSKA POLITIKA EU**

### **3.1 Bistvene značilnosti kohezijske politike**

#### **3.1.1 Razvoj kohezijske politike**

Namen kohezijske politike<sup>1</sup> EU je s pomočjo zmanjševanja razlik med regijami in državami spodbujati gospodarsko in socialno kohezijo v Evropi (Bachtler in Méndez 2007, 537). Zаметke kohezijske politike, vendar ne vzpostavitve politike, je mogoče zaslediti že v Evropski gospodarski skupnosti in njeni Rimski pogodbi<sup>2</sup> iz leta 1957, kjer je v preambuli zapisana volja držav podpisnic za krepitev enotnosti njihovih gospodarstev in zagotavljanje skladnega razvoja z zmanjšanjem razlik med regijami. Prva okrepitev politike je sledila leta 1973 s pristopom Danske, Irske in Velike Britanije ter leta 1975 z vzpostavitvijo ESRR, ki je del proračunskih prispevkov prerazporedil od skupne kmetijske politike k najrevnejšim regijam. V tistem obdobju je kohezijska politika delovala skladno z medvladnim pristopom, saj so se sredstva skladov razdeljevala državam po sistemu kvot in ne toliko glede na regionalne potrebe (Mrak in drugi 2004, 29–31).

V 1980. letih je sledil drugi val širitve s pristopom Grčije (1982), Španije in Portugalske (1986), kohezijska politika pa je leta 1988 doživela ključne reforme. Le-te so podvojile proračun za strukturne sklade in uvedle načela za njihovo implementacijo: programiranje, koncentracija, dodatnost in partnerstvo (Bachtler in Méndez 2007, 537). Takrat je torej

---

<sup>1</sup> Namesto izraza kohezijska politika se pogosto uporablja tudi regionalna ali strukturna politika.

<sup>2</sup> Rimska pogodba – *Treaty of Rome*, podpisana in razglašena 25. marca 1957, v veljavo stopila 1. januarja 1958. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (27. 1. 2011).

politika dobila osnove, ki jih poznamo še danes, in začela delovati skladno z načelom gospodarske in socialne kohezije različnih regij (Allen 2010, 231).<sup>3</sup>

Ponovna reforma politike je sledila s Pogodbo o EU,<sup>4</sup> ki je vzpostavila nov instrument – kohezijski sklad, novo institucijo – Odbor regij in novo načelo – subsidiarnost. Poleg tega je finančna perspektiva za obdobje 1994–1999 kohezijski politiki namenila dvakrat več sredstev, kar je predstavljalo tretjino proračuna EU (Evropska komisija 2008a). Naslednja finančna perspektiva, Agenda 2000, je z upoštevanjem velike širitve v letu 2004 in posledičnim dvajsetodstotnim povečanjem prebivalstva EU, a zgolj petodstotnim povečanjem bruto domačega proizvoda EU, ohranila količino sredstev za kohezijsko politiko (Evropska komisija 2008b). Podobno velja tudi za finančno perspektivo 2007–2013, o kateri bom v okviru sredstev za kohezijsko politiko več napisala v enem od nadaljnjih podpoglavij. Sprva pa si natančneje pogledimo instrumente kohezijske politike.

### **3.1.2 Instrumenti kohezijske politike**

Za implementacijo kohezijske politike je v EU na voljo več instrumentov, in sicer: strukturni skladi, kohezijski sklad, Evropska investicijska banka in drugi finančni instrumenti (Mrak in drugi 2004, 34–5).

Med strukturne sklade spada Evropski socialni sklad, ki je kot prvi nastal leta 1957 in katerega namen je izboljšanje možnosti zaposlovanja in delovnih mest s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti, socialne vključenosti ter z zmanjšanjem nacionalnih, regionalnih in lokalnih razlik v zaposlovanju (Uredba ES, št. 1081/2006, Evropskega parlamenta in Sveta, 2. čl.). Drugi strukturni sklad je bil ustanovljen leta 1962, to je Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, ki ga je trenutna finančna perspektiva ukinila (Lajh 2006, 111). Posebno mesto v razvoju kohezijske politike ima ESRR, ki od leta 1975 pomeni formalni nastanek skupne kohezijske politike. Temeljni namen ESRR je spodbujanje gospodarske in socialne kohezije z odpravljanjem regionalnih razvojnih neravnovesij, s sodelovanjem pri razvoju kot tudi preobrazbi regij in s podporo čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja (Uredba ES, št. 1080/2006, Evropskega parlamenta in Sveta, 2. čl.). Kot zadnji je

---

<sup>3</sup> Več o zgodovini glej v Bache 1998, 2., 3. in 4. poglavje; De Rynck in McAleavey 2001, 542–5 ter Lajh 2006, 105–9.

<sup>4</sup> Pogodba o EU – *Treaty on the EU*, podpisana in razglašena 7. februarja 1992, v veljavo stopila 1. novembra 1993. Dostopno prek: [http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna\\_zakonodaja/PEU.pdf](http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/PEU.pdf) (27. 1. 2011).



leta 1993 nastal Finančni instrument za usmerjanje ribištva (Mrak in drugi 2004, 43), ki ga je trenutna finančna perspektiva prav tako ukinila.<sup>5</sup>

Poleg strukturnih skladov ima kohezijska politika na voljo tudi kohezijski sklad, ki je namenjen najmanj razvitim državam članicam (medtem ko so strukturni skladi namenjeni regijam) ter podpira in financira projekte na področju okolja in prometa (medtem ko strukturni skladi financirajo programe in temeljijo na večletnem programiranju) (Mrak in drugi 2004, 31).<sup>6</sup>

Evropska investicijska banka, ki je kot finančna institucija nastala leta 1958, je naslednji instrument kohezijske politike. Banka s pomočjo kreditiranja, posojil in delnega financiranja infrastrukturnih projektov javnih in zasebnih teles prispeva h gospodarskemu razvoju manj razvitih regij EU in na ta način predstavlja mehanizem prenosa kapitala med bolj in manj razvitimi regijami (Bache 1998, 33–4).

Poleg omenjenih instrumentov ima EU tudi druge finančne instrumente – na primer Evropski investicijski sklad (Mrak in drugi 2004, 31), vendar glede na vsebino magistrskega dela tem instrumentom ne bom posvečala nadaljnje pozornosti.

### **3.1.3 Načela kohezijske politike**

V okviru kohezijske politike je potrebno poleg instrumentov omeniti tudi načela, ki omogočajo dosledno implementacijo politike po vsej EU. Načela so v fazo implementacije in vrednotenja vključila institucije EU, vlade držav članic, regionalne in lokalne institucije ter civilnodružbene skupine (Allen 2010, 238). Med glavna načela sodijo:

- načelo subsidiarnosti, ki je osnovno načelo EU in skladno s katerim je potrebno odločitve sprejemati na najnižji primerni ravni oziroma na ravni, ki je najbližja državljanom, kar zagovarja tudi prizadevanje Evropske komisije za uveljavitev MLG (Stame 2008, 121; Allen 2010, 241),

---

<sup>5</sup> Več o strukturnih skladih glej v Bache 1998, 32–4; Mrak in drugi 2004, 38–43; Lajh 2006, 110–14 ter v uredbah, ki natančneje opredeljujejo posamezni sklad.

<sup>6</sup> Več o kohezijskem skladu glej v Mrak in drugi 2004, 43–4; Lajh 2006, 110–14 in Uredba Sveta ES, št. 1084/2006.

▪ načelo programiranja, ki predvideva večletni in večstopenjski proces opredelitve prednostnih ciljev, financiranja ter sistema upravljanja in nadziranja (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 10. čl.),<sup>7</sup>

▪ načelo koncentracije, skladno s katerim so sredstva kohezijske politike osredotočena na regije, gospodarske sektorje ali skupine prebivalstva, ki se soočajo z največjimi zaostanki v razvoju (Mrak in drugi 2004, 61; Lajh 2006, 120),<sup>8</sup>

▪ načelo dodatnosti, ki določa, da odobrene pravice skladov ne smejo nadomestiti javnih ali drugih enakovrednih strukturnih izdatkov države članice (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 15. čl.),<sup>9</sup>

▪ načelo partnerstva, ki predvideva pripravo aktivnosti ob tesnem posvetovanju, to je partnerstvu, med Evropsko komisijo in državo članico, skupaj z oblastmi in organi, ki jih določi država članica, predvsem z regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter drugimi pristojnimi javnimi oblastmi, gospodarskimi in socialnimi partnerji (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 11. čl.).<sup>10</sup>

Poleg teh načel se v literaturi za trenutno finančno perspektivo omenja dodatna načela, kot so (Allen 2010, 241–2):

▪ načelo proporcionalnosti, ki si prizadeva omejiti količino sredstev strukturnih skladov za administracijo, nadzor in spremljanje operativnih programov, saj naj bi bile te aktivnosti nepotrebne in predrage,

▪ načelo sofinanciranja, ki zagovarja tezo, da je namen strukturnih skladov tudi v delovanju držav članic na področju spodbujanja vključenosti zasebnega sektorja in povečanja javnih izdatkov za regionalno politiko,

▪ načelo '*lizbonizacije*', skladno s katerim morajo države, ki so postale članice EU pred letom 2004, v trenutni finančni perspektivi 60 odstotkov izdatkov v okviru konvergence in 75 odstotkov v okviru regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja razporediti za doseganje ciljev Lizbonske agende.

---

<sup>7</sup> Več o načelu programiranja glej v Mrak in drugi 2004, 62; Lajh 2006, 128; Bachtler in Méndez 2007, 547–55; Allen 2010, 239 in Bache 2010, 7.

<sup>8</sup> Več o načelu koncentracije glej v Lajh 2006, 120–5; Bachtler in Méndez 2007, 540–7 in Bache 2010, 6.

<sup>9</sup> Več o načelu dodatnosti glej v Mrak in drugi 2004, 61–2 ter Lajh 2006, 127–8.

<sup>10</sup> Več o načelu partnerstva glej v Mrak in drugi 2004, 62; Lajh 2006, 125–7; Allen 2010, 239 in Bache 2010, 7.

### 3.1.4 Cilji, sredstva in upravičenci kohezijske politike

Za konec uvodnega dela o kohezijski politiki je smiselno razdelati prednostne cilje politike v okviru finančne perspektive 2007–2013. Skupen obseg sredstev za kohezijsko politiko v tem obdobju znaša 346 milijard evrov (v cenah iz leta 2004 je to 308 milijard evrov), kar pomeni 35,7 odstotkov proračuna EU. Sredstva politike so razdeljena v tri skupine izdatkov: konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter teritorialno sodelovanje (Barca 2009, 60–1).

Prvemu cilju, to je konvergenca, je namenjenih 81,54 odstotkov kohezijskih sredstev (251,163 milijard evrov). Sredstva konvergence so namenjena (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 19. čl.; Barca 2009, 61–2):

- najmanj razvitim regijam, katerih bruto domači proizvod na prebivalca v obdobju od leta 2000 do 2002 ni presegal 75 odstotkov povprečja EU25<sup>11</sup> (70,51 odstotkov sredstev konvergence oziroma 177,083 milijard evrov),
- kohezijskim državam, ki v obdobju od leta 2001 do 2003 niso dosegle 90 odstotkov bruto nacionalnega dohodka EU (23,22 odstotkov sredstev konvergence oziroma 58,308 milijard evrov),
- prehodno statistično prizadetim regijam, ki presegajo povprečje 75 odstotkov razvitosti EU25, vendar bi bile pod to mejo v primeru EU15<sup>12</sup> (4,99 odstotkov sredstev konvergence oziroma 12,521 milijard evrov) in
- dosedanjim kohezijskim državam, ki presegajo 90 odstotkov bruto nacionalnega dohodka EU25, vendar bi bile pod to mejo v primeru EU15 (1,29 odstotkov sredstev konvergence oziroma 3,25 milijard evrov).

Financiranje konvergence poteka preko ESRR, Evropskega socialnega sklada in kohezijskega sklada (Mrak in drugi 2004, 105).

Drugemu cilju, to je regionalna konkurenčnost (torej spodbujanje regionalnih sprememb obstoječih industrijskih, urbanih in podeželskih predelov) in zaposlovanje (torej pomoč posameznikom pri soočanju s spremembami), je namenjenih 15,95 odstotkov kohezijskih sredstev oziroma 49,128 milijard evrov. Sredstva cilja so namenjena (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 20. čl.; Barca 2009, 62):

---

<sup>11</sup> EU25 vključuje države članice, ki so v EU vstopile pred 1. januarjem 2007.

<sup>12</sup> V EU15 se uvršča stare države članice, in sicer Avstrijo, Belgijo, Dansko, Finsko, Francijo, Nemčijo, Grčijo, Irsko, Italijo, Luksemburg, Nizozemsko, Portugalsko, Španijo, Švedsko in Združeno kraljestvo.

- regijam, ki so v obdobju od leta 2001 do 2002 presegale 75 odstotkov bruto domačega proizvoda na prebivalca EU25 in niso statistično prizadete regije (78,86 odstotkov sredstev drugega cilja oziroma 38,742 milijard evrov),
- prehodno regijam sedanjega prvega cilja, ki so zaradi svoje gospodarske rasti presegle mejo 75 odstotkov povprečne razvitosti EU15 (merjeno v bruto domačem proizvodu na prebivalca v letih od 2000 do 2002) ter Cipru (21,14 odstotkov sredstev drugega cilja oziroma 10,385 milijard evrov).

Financiranje drugega cilja poteka preko ESRR in Evropskega socialnega sklada (Mrak in drugi 2004, 106–7).

Tretji cilj je evropsko teritorialno sodelovanje, kateremu je bilo preko ESRR namenjenih 2,52 odstotkov kohezijskih sredstev oziroma 7,75 milijard evrov, in sicer za (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 21. čl.; Barca 2009, 62–3):

- čezmejno sodelovanje regij na ravni NUTS III (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics* – klasifikacija statističnih teritorialnih enot) ob notranjih in nekaterih zunanjih mejah EU (73,86 odstotkov sredstev tretjega cilja oziroma 5,576 milijard evrov),
- transnacionalno sodelovanje (20,95 odstotkov sredstev tretjega cilja oziroma 1,582 milijard evrov) in
- medregionalno sodelovanje (predvsem v smislu mrežnega povezovanja in izmenjave izkušenj) celotnega območja EU (5,19 odstotkov sredstev tretjega cilja oziroma 392 milijard evrov).

Po opredelitvi temeljnih značilnosti kohezijske politike si pogledajmo faze kohezijske politike EU, iz katerih bo mogoče izpeljati pomen načela partnerstva.

### **3.2 Javnopolični proces kohezijske politike EU**

Javnopolični proces ima teoretično več faz, ki se med seboj pogosto prepletajo. Ločimo fazo identifikacije javnopoličnega problema, fazo oblikovanja dnevnega reda, fazo oblikovanja alternativnih rešitev problema, fazo uzakonitve izbrane rešitve, fazo izvajanja oziroma implementacije politike ter fazo vrednotenja oziroma evalvacije učinkov javne politike (Fink-Hafner 2002, 17).

V okviru kohezijske politike EU se javnopolični proces začne z oblikovanjem proračuna. Evropska komisija namreč predloži Svetu EU osnutek proračuna, kjer je tudi predlog o sredstvih, namenjenih kohezijski politiki glede na cilj in posamezno državo članico. Svet EU

nato skupaj z Evropskim parlamentom sprejme odločitev glede razdelitve in porabe sredstev politike (Mrak in drugi 2004, 69).

Ko je proračun EU sprejet, Evropska komisija po posvetovanju z državami članicami predlaga Svetu EU strateške smernice Skupnosti glede kohezije. Le-te so osnova državam članicam pri programiranju, ki ga je potrebno uskladiti s prioritetami EU na področju spodbujanja inovativnosti in podjetništva, rasti in gospodarstva, temelječega na znanju, in oblikovanja novih ter boljših delovnih mest (Evropska komisija 2010).

Skladno s strateškimi smernicami in na osnovi načela partnerstva države članice oblikujejo nacionalne strateške referenčne okvire (NSRO), ki vsebujejo analizo stanja v državi, strategijo črpanja sredstev, opredelitev mehanizmov za doseganje zastavljenih ciljev in seznam operativnih programov, vključno z osnovno finančno razdelitvijo sredstev. Države članice NSRO posredujejo Evropski komisiji, ki določene dele le-tega oceni, določene komentira in po potrebi od držav zahteva dodatna pojasnila (*ibid.*).

Potrjen NSRO je osnova za pripravo operativnih programov, ki predstavljajo pravno podlago za črpanje kohezijskih sredstev. Vsak operativni program mora vsebovati družbenogospodarsko analizo, strategijo s prioritetami, ki temeljijo na smernicah in NSRO, opis ukrepov za uresničevanje prioritet, indikativni finančni načrt za vsako prioriteto in za vsako leto, opis sistemov spremljanja in vrednotenja ter seznam glavnih projektov. Države članice predložijo operativne programe Evropski komisiji, ki oceni, ali le-ti ustrezajo ciljem NSRO in strateškim smernicam ter jih bodisi odobri bodisi zahteva nadaljnje usklajevanje (Barca 2009, 69).

Ko Evropska komisija potrdi operativne programe, lahko države članice in regije začno z implementacijo programov, kar pomeni izvedbo projektov, njihovo spremljanje in vrednotenje (Evropska komisija 2010). Na nacionalni ravni so zato pomembni zlasti trije organi:

- organ upravljanja, ki je odgovoren za učinkovito in pravilno upravljanje ter implementacijo posameznega operativnega programa, skladnost sofinanciranih dejavnosti z določili operativnega programa, vzpostavitev sistema (finančnega) nadzora, spremljanja in vrednotenja, obveščanje in informiranje javnosti, usmerjanje dela nadzornega odbora ter poročanje Evropski komisiji glede uresničevanja ciljev na podlagi letnega poročila o implementaciji (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 60. čl.),
- organ za potrjevanje, katerega naloga je priprava potrjenih izkazov o izdatkih in zahtevkov za izplačila ter njihovo posredovanje Evropski komisiji, zagotavljanje točnosti in verodostojnosti izjav o izdatkih in zahtevkih za plačilo ter njihovi skladnosti

z nacionalnimi in EU pravili, upoštevanje revizijskih poročil, vzdrževanje računovodskih evidenc izdatkov in evidenc neporabljenih sredstev, ki jih je potrebno vrniti Evropski komisiji (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 61. čl.),

- revizijski organ, ki je lahko bodisi nacionalni, regionalni ali lokalni javni organ, odgovoren za preverjanje učinkovitosti implementacije sistema upravljanja in nadzora ter posredovanje revizijske strategije Evropski komisiji (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 62. čl.).

Vključevanje subnacionalnih igralcev sledi geografski organizaciji posamezne države članice, zato so ti vključeni, ko se jih potrebuje za implementacijo dela programov ali za namene obveščanja ter posvetovanja (Lang in drugi 1998, 15).

S finančnega vidika Evropska komisija najprej odobri izdatke, kar državi članici omogoči začetek implementacije programov, in nato izplača izdatke, ki jih potrdi država članica (Evropska komisija 2010). Plačila s strani Evropske komisije se izvajajo v treh oblikah:

- vnaprejšnje financiranje, ki se ga državi članici izplača v enkratnem znesku (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 82. čl.),
- vmesna plačila, ki so izvedena tri do petkrat na leto na podlagi nastalih potrjenih izdatkov (Barca 2009, 74), pri čemer vsota vnaprejšnjega financiranja in vmesnih plačil ne sme presegati 95 odstotkov prispevka iz skladov k operativnemu programu (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 79. čl.),
- končno plačilo, ki je izvedeno, ko so izpolnjene zahteve za končanje programa in ko je potrebna dokumentacija poslana Evropski komisiji (Barca 2009, 74).

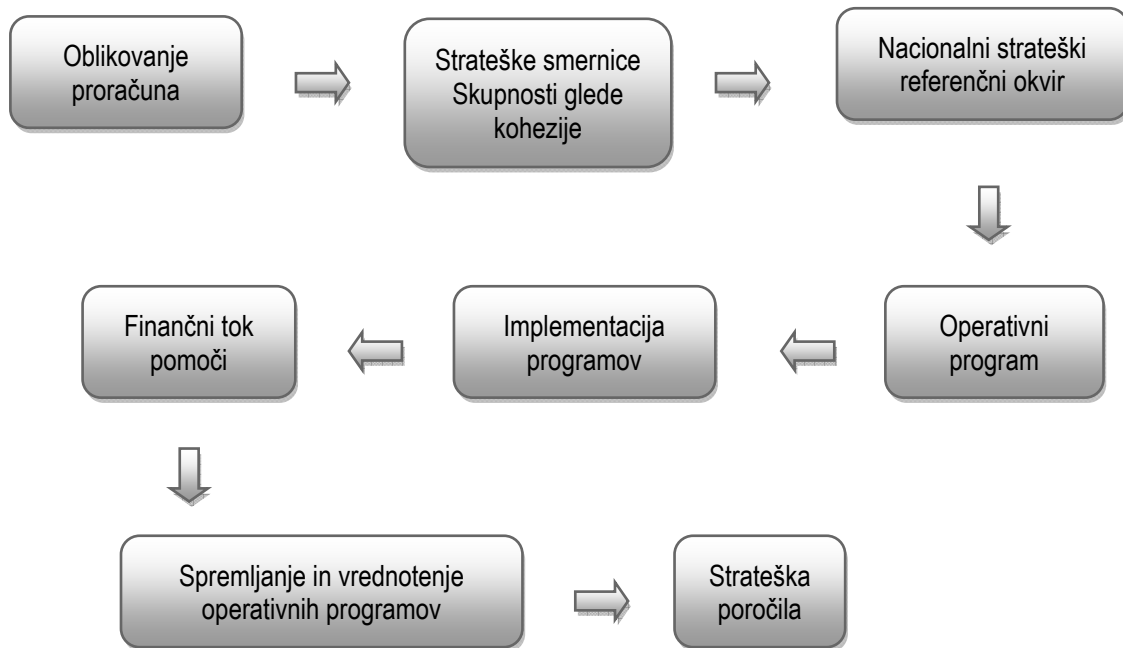
Skladno s prizadevanjem EU po dobrem finančnem poslovanju, gospodarnem ravnanju s proračunom in upravljanjem pomoči na osnovi veljavnih predpisov je v okviru finančnih tokov predviden finančni nadzor nad prejeto pomočjo (Mrak in drugi 2004, 84). Nadzor poteka v državah članicah, s strani Evropske komisije, ki preverja, ali imajo države članice dobro delujoče nadzorne sisteme, in s strani Evropskega računskega sodišča (Barca 2009, 74). V primeru ugotovitve večjih nepravilnosti glede upravičenosti izdatkov ali nepravilnosti nadzornega postopka Evropska komisija namreč lahko začasno ustavi vmesna plačila. V takem primeru mora država članica v določenem roku predložiti poročila o sprejetih ukrepih za odpravo nepravilnosti, saj se v nasprotnem primeru uvede postopek finančnih popravkov, ki zmanjšajo predvideni znesek iz strukturnih skladov za državo članico oziroma mora država skupaj z obrestmi Evropski komisiji vrniti neupravičeno dodeljena sredstva (Mrak in drugi 2004, 85).

Na tem mestu se lahko navežem na fazo spremljanja in vrednotenja, katere namen je merjenje uspešnosti implementacije kohezijske politike (Lajh 2006, 133). Vrednotenje poteka v treh fazah:

- predhodno vrednotenje, katerega namen je optimizacija dodeljevanja sredstev v okviru operativnih programov in izboljšanje programiranja, zato opredeljuje neskladja, vrzeli in razvojne možnosti, cilje, pričakovane rezultate, skladnost predlagane strategije za regijo, dodano vrednost za Skupnost, ustreznost postopkov za implementacijo, spremljanje in vrednotenje ter pridobljena spoznanja iz preteklega programiranja (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 48. čl.),
- vmesno vrednotenje, ki ocenjuje začetne rezultate pomoči, njihovo ustreznost in obseg doseženih ciljev, porabo finančnih sredstev, spremljanje in implementacijo (Mrak in drugi 2004, 90),
- naknadno vrednotenje, ki ga izvaja Evropska komisija za vsak cilj in v tesnem sodelovanju z državo članico ter organi za upravljanje, pri čemer se preuči uspešnost in učinkovitost načrtovanja programov, njihov družbenogospodarski učinek, oblikuje zaključke za politike gospodarske in socialne kohezije, opredeli dejavnike, ki so pripomogli k (ne)uspehu implementacije operativnih programov in izpostavi primere dobrih praks (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 49. čl.).

V zadnji fazi kohezijskega javnopolitičnega procesa morajo Evropska komisija in države članice v namen preglednosti izdelati strateška poročila za vse programe, analizirati prispevek programov pri izpolnjevanju kohezijskih ciljev, nalog regionalnega in socialnega sklada, prioritet smernic in lizbonskih ciljev. Povzetek poročil držav članic pripravi Evropska komisija in ti so nato predmet razprave v Svetu EU, Evropskem parlamentu, Ekonomsko-socialnem odboru in Odboru regij (Barca 2009, 75).

Slika 3.1: Faze kohezijskega javnopolitičnega procesa



Na kratko bi lahko javnopolitični kohezijski proces razdelili na štiri faze: priprava proračuna, nacionalno programiranje, razdelitev sredstev posameznim projektom in vrednotenje. V tem smislu se prvi dve fazi nanašata na oblikovanje javne politike, tretja faza pomeni implementacijo, zadnja faza pa ponovno oblikovanje javne politike (Yesilkagit in Blom-Hansen 2007, 509). Glede na to, da v vsaki od teh faz sodelujejo določeni igralci, si pogledjmo, kaj je bistvo načela partnerstva v okviru kohezijske politike EU.

### 3.3 Načelo partnerstva in kohezijska politika EU

Načelo partnerstva je nastalo leta 1988 kot eno od štirih temeljnih načel kohezijske politike. V tistem času je bilo partnerstvo ozko definirano in je vključevalo zgolj Evropsko komisijo, države članice in okrepitev subnacionalnih igralcev (Bache 1999, 35). Z reformo kohezijske politike leta 1993 je Evropska komisija partnerstvo razširila na gospodarske igralce, vendar je bilo njihovo vključevanje, tako kot tudi vključevanje subnacionalnih oblasti, prepuščeno volji držav članic in nacionalnim predpisom (Yesilkagit in Blom-Hansen 2007, 505–6). S finančno perspektivo 2007–2013 pa partnerstvo poleg Evropske komisije in držav članic predvideva (Uredba Sveta ES, št. 1083/2006, 11. čl.):

- regionalne, lokalne, mestne in druge javne organe,



- gospodarske in socialne partnerje,
- druge ustrezne organe, ki predstavljajo civilno družbo, okoljske partnerje, nevladne organizacije in telesa, odgovorna za spodbujanje enakosti med moškimi iz ženskami.

Načelo partnerstva se torej nanaša na različne vrste udeležencev, zato ločimo vertikalno in horizontalno partnerstvo. Vertikalno partnerstvo vključuje Evropsko komisijo, države članice in regije, medtem ko se horizontalno partnerstvo nanaša tako na javne organe kot tudi na civilnodružbene igralce. Poleg tega je potrebno v okviru kohezijske politike partnerstvo izvajati v različnih fazah javnopolitičnega procesa, ko so priprava strategij, načrtovanje, implementacija in vrednotenje politike. V tem smislu ločimo med partnerstvom kot načinom upravljanja (*governance*) in partnerstvom v povezavi s projekti (ECAS 2009, 2).

### 3.3.1 Udeleženci v partnerstvu

Skladno s prej omenjeno definicijo partnerstva je smiselno preučiti vlogo glavnih udeležencev, in sicer držav članic, Evropske komisije, regionalnih in socialnih igralcev, občin in nevladnih organizacij.

**Države članice** so prevladujoči igralci v partnerstvu, saj imajo ključno vlogo v različnih fazah politike, kot na primer pri (Kelleher in drugi 1999, 38–40):

- pogajanjih z Evropsko komisijo, sektorskimi in subnacionalnimi organi glede vsebine kohezijskih programov,
- določitvi obsega horizontalnega in vertikalnega partnerstva skladno z nacionalno zakonodajo, institucionalno kulturo in dejanskim stanjem,
- določitvi (skupaj z Evropsko komisijo) območij, ki so upravičena do strukturne pomoči,
- nadzoru nad operativnimi vidiki upravljanja strukturnih skladov,
- upravljanju kohezijske politike v okviru organa upravljanja, ki je običajno institucija osrednje oblasti,
- zagotavljanju računovodskih, plačilnih in revizijskih funkcij, saj so države odgovorne za posredovanje sredstev s strani Evropske komisije do upravičencev in posredniških teles ter igrajo ključno vlogo pri zagotavljanju skladnosti regionalnih in sektorskih programov z nacionalnimi merili in merili strukturnih skladov,
- zagotavljanju informacij in smernic o strukturnih skladih za sektorske in subnacionalne organe.

**Evropska komisija** ima pomembno vlogo v partnerstvu kot (Kelleher in drugi 1999, 42–3):

- posrednik med različnimi partnerji ali državnimi organi,
- varuh zakonodaje oziroma določil strukturnih skladov,
- vir informacij, podpore in svetovanja v okviru nadzornih odborov,
- kritični partner, ki sugerira ideje, načrte in pristope v dialogu z drugimi partnerji ter na ta način pozitivno vpliva na delovanje partnerstva,
- zunanji protagonist, ki spodbuja partnerje k oblikovanju in predstavljanju usklajenega stališča.

Udeleženci partnerstva so tudi **subnacionalni igralci**, katerih vloga je ključna za pričujoče magistrsko delo. Kohezijska politika EU je v veliki meri zaslužna za razvoj regionalnih struktur in sistemov kot del upravljanja in implementacije strukturnih skladov in regionalne razvojne politike v državah članicah. Odgovornost za upravljanje programov, določenih elementov programov ali nalogo implementacije, to je izbiro projektov, je bila podeljena nižjim ravnam oblasti. In tako je v številnih državah članicah prišlo do oblikovanja novih regionalnih institucionalnih okvirov ali njihovih zmogljivosti za usmerjanje lastnega gospodarskega razvoja (Barca 2009, 98). Regionalni igralci se pojavljajo v obliki regionalnih organov osrednje oblasti (kot so regionalni vladni uradi v Združenem Kraljestvu), neposredno izvoljenih regionalnih oblasti (v Avstriji, Nemčiji in Belgiji) in skupnosti občin (Kelleher in drugi 1999, 45). Vendar regionalizacija upravljanja ni bila enotna zaradi različnih državnih režimov in ustavnih določil. Regije so ponekod bolj, ponekod manj institucionalizirane in vpete v sistem državne ureditve, druge pa imajo zgolj administrativne agencije in so tako podaljšana roka države (Keating v Lajh 2006, 61). Poleg tega se odgovornosti regij ne sme precenjevati, saj upravljajo v tem finančnem obdobju le 30 odstotkov kohezijskega proračuna oziroma 37 odstotkov strukturnih skladov (Barca 2009, 99).

Med subnacionalne igralce lahko prištejemo tudi lokalne oblasti, zlasti občine, ki so v okviru posvetovanj ali sodelovanja vključene v pripravo in implementacijo programov kohezijske politike. Kohezijska politika je odigrala pomembno vlogo pri izgradnji lokalnih razvojnih institucij in omrežij, ki na izzive gospodarskega razvoja odgovarjajo od spodaj navzgor. Vendar je potrebno poudariti, da se vloga lokalnih oblasti in drugih lokalnih igralcev bistveno razlikuje med državami članicami (Barca 2009, 100), pri čemer so kljub načelu partnerstva lokalne oblasti najpogosteje izključene iz oblikovanja novih programov kot tudi iz razprav o učinkih programov zaradi omejenega lokalnega vidika in lastnih interesov (Newman 2000, 900).

V zadnjo skupino partnerjev se prišteva **civilnodružbene igralce in nevladne organizacije**, ki se v programskem partnerstvu najpogosteje pojavljajo kot svetovalci v fazi

pred začetkom oblikovanja programov, medtem ko v drugih javnopolitičnih fazah povečini niso prisotni (Kelleher in drugi 1999, 47–50).

### 3.3.2 Dejavniki uspešnega partnerstva

Zaveza EU k načelu partnerstva ni dovolj za njegovo uspešno implementacijo, saj na uspešnost partnerstva vplivajo različni dejavniki. Mednje spadajo (Kelleher in drugi 1999, 30–4):

- **zrelost in zgodovina partnerstva**, pri čemer v večini primerih partnerstvo ni novo, temveč nastane na osnovi že obstoječih odnosov in poznanstva med partnerji,
- **jasno določene vloge partnerjev**, kar je problematično predvsem v novih partnerstvih,
- **razpon vključenih partnerjev**,
- **strateške in operativne dimenzije**, ki jih je v strukturnih skladih težko ločevati, saj imajo v vsaki fazi programiranja določene naloge tako strateško (javnopolitično) kot tudi operativno (tehnično) dimenzijo. Partnerje je potrebno vključevati skladno z dimenzijo, kajti vključitev v vseh trenutkih programskega cikla lahko partnerjem povzroči nepotrebne obremenitve, medtem ko lahko nezadostno sodelovanje v nekaterih ključnih trenutkih (priprava in vrednotenje programa) sproži neuspeh programa,
- **omejitve partnerstva**, zlasti v smislu (ne)zagotavljanja dobre tehnične pomoči,
- **stroški partnerstva**, ki vplivajo na možnosti udeleževanja na odborih, posvetovanjih, usklajevanjih, pogajanjih in pri doseganju kompromisov v različnih programskih fazah, česar si civilnodružbeni igralci, nevladne organizacije in občine zaradi pomanjkanja sredstev ne morejo privoščiti,
- **zmogljivost partnerstva** kot procesa, v katerem imajo udeleženci skupno odgovornost odločanja.

### 3.3.3 Ovire partnerstvu

Načelo partnerstva predvideva celo vrsto igralcev in je odvisno od omenjenih dejavnikov, vendar se v praksi potencialni partnerji soočajo z določenimi ovirami. Kot najpogostejšo oviro se izpostavlja šibko pravno osnovo partnerstva, ki ne zavezuje držav članic k spoštovanju določenih postopkov ali institucionalnih določil ter je tako v najboljšem primeru mehko pravo (Yesilkagit in Blom-Hansen 2007, 507). Iz tega sledi prevlada nacionalnih oblasti, ki pogosto ovirajo vzpostavitev resničnega partnerstva (Bache 1999, 37; Bauer 2002, 772). Poleg ovir s

strani državnih organov se partnerji soočajo z dodatnimi težavami, kot so: informacijske vrzeli in nejasno razumevanje konteksta politik EU, prepozna vključitev civilnodružbenih igralcev in neupoštevanje njihovih predlogov v fazi odločanja, pomanjkanje časa zaradi zahtev upravljanja, poročanja, nadzora in revizij procesa, pomanjkljive zmogljivosti partnerjev (zlasti v novih državah članicah) za sodelovanje z nacionalnimi in regionalnimi oblastmi, premajhna stabilnost partnerstev in zaprtost javnih kot tudi nevladnih organov za sodelovanje (ECAS 2009, 10–11).

Glede na to, da smo se spoznali z različnimi fazami kohezijske politike EU in načelom partnerstva, je smiselno, da se osredotočim na implementacijo politike v Sloveniji.

## **4 IMPLEMENTACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI**

### **4.1 Slovenska regionalna politika**

Implementacija kohezijske politike EU v Sloveniji poteka v okviru regionalne politike (Lindstrom 2005, 512), zato si najprej pogledajmo njene osnovne značilnosti. Slovenska regionalna politika temelji na Zakonu o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1),<sup>13</sup> ki ga je leta 1999 sprejel Državni zbor Republike Slovenije (RS) in je bil dopolnjen leta 2003 ter 2005. S tem zakonom je bil v Sloveniji vzpostavljen nov sistem spodbujanja regionalnega razvoja, ki uvaja termin regionalne strukturne politike (Kavaš v Lajh 2006, 144). Poleg tega je potrebno omeniti Strategijo regionalnega razvoja Slovenije (SRRS), ki je temeljni strateški dokument s področja regionalnega razvoja in jo je Vlada RS sprejela junija 2001. Podobno kot ZSRR-1 tudi SRRS opredeljuje cilje regionalnega razvoja, določa instrumente, načela in podrobnejšo usmeritev implementacije regionalne politike. Regionalna razvojna politika je na ta način postala nacionalna razvojna politika (Ravbar v Lajh 2006, 144), ki mora stremeti k trajnostnemu razvoju, skladnim gospodarskim, socialnim, kulturnim, prostorskim in okoljskim vidikom razvoja v vseh slovenskih regijah, visoki življenjski ravni in kakovosti bivalnega okolja (Piry 2003, 28–9).

---

<sup>13</sup> *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1)*. Ur. l. RS 93/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200593&stevilka=4020> (21. 10. 2010).

Skladno z omenjenima dokumentoma in tudi kohezijsko politiko EU slovenska regionalna politika pri uresničevanju ciljev sledi določenim načelom skladnega regionalnega razvoja, med katerimi so najpomembnejša (Urad RS za makroekonomske analize in razvoj 2001, 8; ZSRR-1, 4. čl.):

- načelo celovitosti implementacije politike, vendar s poudarkom na regijah z nižjo stopnjo razvitosti, s posebnimi razvojnimi problemi, na obmejnih območjih in območjih, kjer živijo madžarska in italijanska narodna ter romska etnična skupnost,
- partnerstvo in usklajevanje med državo oziroma ministrstvi, občinami, javnim in zasebnim sektorjem pri določanju in uresničevanju razvojnih ciljev,
- subsidiarnost,
- programsko usmerjanje razvojnih spodbud države in občin,
- spremljanje in vrednotenje učinkov razvojnih spodbud,
- sofinanciranje skladnega regionalnega razvoja iz državnega in občinskih proračunov ter zasebnih in drugih virov.

Za implementacijo regionalne politike in uresničevanje njenih ciljev je v Sloveniji skladno z ZSRR-1 strukturiran pretežno centraliziran institucionalni okvir, ki do določene mere temelji na večnivojskem pristopu. To pomeni, da se nosilci politike nahajajo na več ozemeljskih ravneh. Na državni ravni je najpomembnejša Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR) ter ministrstva, na regionalni ravni sveti regij, ki so sestavljeni iz županov občin, regionalni razvojni sveti kot posvetovalni organi, RRA kot subjekti spodbujanja regionalnega razvoja in regijske razvojne mreže (Vlada RS 2010, 6).

Na tem mestu je smiselno začeti z obravnavo implementacije kohezijske politike EU v Sloveniji, njeno institucionalno strukturo in glavnimi razvojnimi dokumenti na tem področju.

## **4.2 Implementacija kohezijske politike na nacionalni ravni**

### **4.2.1 Sistem v predpristopnem obdobju**

Slovenija se je morala v času pred vstopom v EU soočiti z določenimi zahtevami glede pravnega in institucionalnega okvira regionalnega razvoja. Prilagajanje je potekalo v dveh fazah. V prvi fazi je v Sloveniji, na *ad hoc* osnovi, s pomočjo implementacije predpristopne pomoči nastajala tudi institucionalna struktura, medtem ko so bile v drugi fazi prilagoditve

sistema osnovane na preteklih izkušnjah in znanju, sistem pa se je začel pripravljati na črpanje strukturnih skladov (Lajh 2004, 7).

Slovenija je finančno pomoč EU začela dobivati leta 1992, in sicer v okviru programa Phare. V namen soočanja z evropskimi zadevami je zato Vlada RS že decembra leta 1991 vzpostavila medresorski urad za usklajevanje tuje tehnične pomoči v okviru Ministrstva za znanost in tehnologijo. Leta 1996 je odgovornost za usklajevanje predpristopne pomoči prevzelo Ministrstvo za zunanje zadeve, ki je leta 1997 to nalogo predalo Službi za evropske zadeve. Znotraj le-te je nastal Sektor za tujo pomoč, ki je deloval v različnih fazah pomoči EU (programiranje, implementacija, nadzor in vrednotenje), ki je informiral Vlado RS o učinkih pomoči EU ter javno upravo o možnostih in usmeritvah pomoči EU, finančnih instrumentih in postopkih programa Phare (Fink-Hafner in Lajh 2003 v Lajh 2004, 9–10). Sektor za tujo pomoč je imel kot nacionalni koordinator po eni strani stik z delegacijo Evropske komisije v Sloveniji (na ravni EU sta bila za predpristopno pomoč odgovorna Generalni direktorat za širitev in Generalni direktorat za regionalno politiko) (Lajh 2004, 10), po drugi strani pa z Nacionalnim skladom in Centralno finančno in pogodbeno enoto. Nacionalni sklad je deloval v okviru Ministrstva za finance in je upravljal sredstva različnih programov, dodeljena Sloveniji. Poleg tega je znotraj Ministrstva za finance delovala Centralna finančna in pogodbeno enota, ki je skrbela za finančno upravljanje finančne pomoči EU, kar pomeni, da je izvajala javne razpise in sklepala pogodbe z izvajalskimi agencijami. Ne nazadnje so resorna ministrstva skupaj z upravičenci pomoči (subnacionalni igralci, nevladne organizacije) skrbela za izbiro projektov, njihovo implementacijo in spremljanje implementacije (Lajh 2005, 46).

V prvi fazi prilagajanja evropskim zahtevam so v Sloveniji naloge, ki so zadevale EU, zgolj dodali institucijam z že obstoječimi drugimi nalogami (Fink-Hafner in Lajh 2003 v Lajh 2004, 9).

#### **4.2.2 Priprava na polnopravno članstvo in današnja institucionalna struktura**

V drugi fazi je Slovenija na osnovi izkušenj iz prve faze prilagajanja EU na področju kohezijske politike leta 1999 začela vzpostavljati primerno institucionalno strukturo za upravljanje strukturnih skladov. V ta namen so nastale tri institucije: Javna agencija za regionalni razvoj, Svet za strukturno politiko in mreža RRA (Lajh 2004, 11).

Javna agencija za regionalni razvoj je nastala leta 2000 in je prevzela vlogo nacionalnega koordinatorja za vprašanja regionalnega razvoja v Sloveniji. V tem smislu je bila ključna

institucija za usklajevanje implementacije regionalne politike na različnih ravneh. Na nacionalni in EU ravni je skrbela za pripravo in implementacijo programa Phare, pripravo strategije regionalnega razvoja, nacionalnega razvojnega načrta in svetovala Svetu za strukturno politiko. Na regionalni ravni pa je sodelovala pri vzpostavljanju RRA, pri pripravi in usklajevanju regionalnih razvojnih programov, nadzorovala regionalno, državno in mednarodno pomoč, zagotavljala usklajenost z evropskimi zahtevami in pripravljala poročila za nacionalne in EU institucije o napredku glede oblikovanja regij (Lajh 2004, 12).

Leta 2003 je naloge Javne agencije za regionalni razvoj prevzela Služba za strukturno politiko in regionalni razvoj, leta 2005 pa je z ZSRR-1 nastala SVLR, ki je pod seboj združila Službo za strukturno politiko in regionalni razvoj ter Direktorat za lokalno samoupravo Ministrstva za notranje zadeve (Lajh 2005, 47; Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih SVLR, 5. čl.). SVLR se ukvarja s svetovanjem in usklajevanjem v povezavi s spodbujanjem regionalnega razvoja, vodi priprave nacionalnega razvojnega načrta, nadzoruje njegovo implementacijo, usklajuje razvojne politike različnih ministrstev, vodi pogajanja z EU glede programskih dokumentov in usklajuje aktivnosti skupnih teles na področju strukturnih in kohezijskega sklada (Lajh 2008, 298).

Odgovornost za medresorsko usklajevanje je v drugi fazi prevzel Svet za strukturno politiko, sestavljen iz ministrov, ki pod vodstvom ministra, pristojnega za regionalni razvoj, dodeljujejo regionalne spodbude, medtem ko mu administrativno in tehnično podporo nudi SVLR (ZSRR-1, 19. čl.). Svet za strukturno politiko je pristojen za usklajevanje predlogov dokumentov za implementacijo regionalne politike na nacionalni ravni in za oblikovanje ter usklajevanje državnih regionalnih spodbud ter spodbud iz sredstev kohezijske politike EU (Lajh 2005, 47; Lajh 2008, 298).

Poleg tega institucionalno strukturo sestavlja Javni sklad za regionalni razvoj in razvoj podeželja, ki dodeljuje in posreduje (ne)povratne regionalne spodbude iz svojega namenskega premoženja in državnega proračuna na podlagi pogodb z neposrednimi proračunskimi uporabniki. Pri implementaciji regijskih projektov zagotavlja kreditna sredstva za zaključevanje finančnih konstrukcij, izvaja aktivno promocijo javno-zasebnega partnerstva, sodeluje z Zavodom RS za zaposlovanje, Agencijo RS za okolje in Agencijo RS za kmetijske trge in razvoj podeželja in, če je potrebno, sodeluje z drugimi domačimi in mednarodnimi finančnimi institucijami v namen učinkovitejšega opravljanja nalog in krepitve finančnega potenciala za implementacijo finančnih spodbud (ZSRR-1, 20. čl.).

Zadnja skupina igralcev kohezijske politike so njeni upravičenci, odgovorni za zagon in implementacijo operacij, kot so Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije, Ministrstvo

za visoko šolstvo in znanost, Ministrstvo za kulturo, Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja ter Zavod za zaposlovanje. Končni prejemniki oziroma igralci, ki lahko kandidirajo za sredstva kohezijske politike, pa se nahajajo tudi na drugih ozemeljskih ravneh in so na primer tehnološki centri in mreže, inkubatorji, grozdi, lokalne oblasti, RRA, javna in zasebna podjetja ter brezposelni (Markovič Hribernik in drugi 2008, 114; Eurocon 2010). V skladu z modelom regionalizacije EU in moči, ki so jo subnacionalni igralci dobili v Evropi od 1980. dalje, je namreč tudi v Sloveniji nastala mreža RRA (Lajh 2004, 12), kateri se bom podrobneje posvetila pri implementaciji kohezijske politike na regionalni ravni.

### 4.2.3 Centraliziran sistem

Sistem implementacije kohezijske politike EU je v Sloveniji že od vsega začetka centraliziran. Regije kot politično-upravna telesa namreč še niso vzpostavljene, saj je Ustava RS<sup>14</sup> iz leta 1991 predvidevala centraliziran model državne administracije brez obveznih teles za izvajanje regionalnih interesov (Grafenauer v Lajh 2009, 196). 143. člen Ustave je predvideval možnost, da se občine prostovoljno odločijo za povezovanje na regionalni ravni, regije kot take pa niso mogle biti avtonomne lokalne skupnosti. Da bi dosegli politično-upravno regionalizacijo, je leta 2006 prišlo do spremembe Ustave,<sup>15</sup> ki je po novem določila sprejem zakona za ustanovitev regij kot politično-upravnih teles, vendar tako dopolnjen zakon še ni bil sprejet (Lajh 2009, 195–6).

Poleg neobstoja pokrajin je sistem centraliziran v smislu upravljanja in nadzora kohezijske politike. To pomeni, da ima ključno vlogo pri upravljanju in nadzoru politike en organ upravljanja (to je SVLR oziroma njen Urad za kohezijsko politiko), en organ za potrjevanje (notranja organizacijska enota Ministrstva za finance, to je Sektor za upravljanje s sredstvi EU) in en revizijski organ (notranja organizacijska enota Ministrstva za finance, to je Urad za nadzor proračuna), ki izvaja neodvisni finančni nadzor in je pristojen za sodelovanje z Evropsko komisijo in Uradom za boj proti goljufijam, kateremu poroča o nepravilnostih pri porabi sredstev kohezijske politike. Nad učinkovitostjo in kakovostjo implementacije operativnih programov pa bdi nadzorni odbor (Lajh 2004, 24–5; Uredba o izvajanju

---

<sup>14</sup> Ustava RS, sprejeta in razglašena v Ljubljani, 23. 12. 1991. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (7. 11. 2010).

<sup>15</sup> Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave RS (UZ121,140,143). Ur. l. RS 68/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=74184> (7. 11. 2010).



postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013, 4. čl.).<sup>16</sup>

Kljub temu sistem implementacije kohezijske politike ni povsem centraliziran, kar prikazuje Slika 4.1. Pri implementaciji kohezijske politike namreč sodeluje več posredniških teles,<sup>17</sup> ki so zadolžena za posamezne strukturne sklade: Ministrstvo za gospodarstvo za implementacijo ESRR, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve za implementacijo Evropskega socialnega sklada, Ministrstvo za promet za prometno komponento kohezijskega sklada, Ministrstvo za okolje in prostor za okoljsko komponento kohezijskega sklada, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za javno upravo in SVLR (Lajh 2006, 168–9; Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013, 4. čl.; Lajh 2008, 300). Poleg več posredniških teles sistem ni povsem centraliziran zaradi pomena, ki ga je Vlada RS pripisala partnerstvu s subnacionalnimi in nevladnimi igralci. Le-to naj bi pripomoglo k bolj usklajenemu sprejemanju ključnih strateških dokumentov, širši konsenz pa je pomemben za nadaljnjo implementacijo teh dokumentov v praksi. Po pravilu imajo subnacionalni igralci dostop do omrežja preko RRA, ki sodelujejo pri načrtovanju regionalnih in nacionalnih razvojnih programov, vendar so neposredni stiki med subnacionalnimi igralci in EU institucijami prej izjema kot pravilo v slovenskem primeru (Lajh 2004, 25; Lajh 2008, 300). Podobno tudi Bache (2010, 9) ugotavlja, da je v Sloveniji osrednja oblast *gatekeeper*, saj ima nadzor nad subnacionalnimi igralci, ki sicer lahko sodelujejo v procesu kohezijske politike, vendar ne morejo bistveno vplivati na javnopolitični proces.

---

<sup>16</sup> Natančnejšo opredelitev nalog organa upravljanja, posredniškega telesa, upravičenca, organa za potrjevanje in revizijskega organa glej v Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013, 5.–9. člen.

<sup>17</sup> Posredniško telo je organ zasebnega ali javnega prava, ki deluje v pristojnosti organa za upravljanje ali potrjevanje in izvaja naloge v razmerju do upravičencev (Markovič Hribernik in drugi 2008, 115).

Slika 4.1: Sistem implementacije kohezijske politike v Sloveniji



Vir: SVLR (n. d.)

#### 4.2.4 Razvojni dokumenti

Za implementacijo kohezijske politike EU so pomembni razvojno-strateški dokumentov, ki so v Sloveniji pripravljani na dveh ravneh. Na prvi ravni se pripravi NSRO, ki opredeljuje generalno strategijo države članice za doseganje hitrejše konvergence ter vključuje programe in projekte, sofinancirane s sredstvi proračuna EU. NSRO vsebuje analizo stanja, strategijo, osnovne mehanizme doseganja zastavljenih ciljev, vključno z določitvijo števila operativnih programov in osnovno finančno razdelitev (SVLR 2007, 4). Specifični tematski in ozemeljski cilji, ki jim mora Slovenija slediti s sredstvi kohezijske politike v okviru NSRO so zato spodbujanje podjetništva, inovativnosti in tehnološkega razvoja, boljša kakovost izobraževalnega sistema, usposabljanja in raziskovalno-razvojne dejavnosti, boljša fleksibilnost trga dela ob zagotavljanju varnosti zaposlitve, zlasti z ustvarjanjem delovnih mest in spodbujanjem socialne vključenosti, zagotavljanje pogojev za rast s pomočjo trajnostne mobilnosti, boljšo kakovostjo okolja in ustrezno infrastrukturo ter skladen razvoj regij (SVLR 2007, 72).

NSRO je bil osnova za pripravo Državnega razvojnega programa, ki vključuje vse razvojno-investicijske programe in projekte v Sloveniji za obdobje 2007–2013 (SVLR 2007, 4). Z implementacijo Državnega razvojnega programa se na ravni države, EU in lokalnih skupnosti vlaga v razvoj Slovenije iz državnega proračuna, proračuna EU, občinskih proračunov ter zasebnih in drugih virov (SVLR 2007, 60).

Državni razvojni program predstavlja instrument za uresničevanje Strategije razvoja Slovenije, sprejete junija 2005 s strani Vlade RS. Strategija razvoja Slovenije je krovna nacionalna strategija razvoja in izhaja iz trajnostnega razvoja ter integracije razvojnih politik (Lajh 2006, 145). V ospredju je celovita blaginja prebivalstva, zato se dokument ne osredotoča zgolj na gospodarska vprašanja, temveč vključuje socialna, okoljska, politična, pravna in kulturna razmerja. To pomeni, da je strategija po svoji vsebini tudi strategija trajnostnega razvoja Slovenije in prenaša cilje Lizbonske strategije v nacionalno okolje (SVLR 2007, 4).

Na drugi ravni se na osnovi NSRO pripravijo operativni programi, ki jih potrdi Evropska komisija in predstavljajo pravno podlago za črpanje sredstev EU. Operativni programi z razvojnimi prioritetami določajo razvojno strategijo in cilje, ki jih želi s finančno pomočjo skladov EU doseči država na posameznem področju (SVLR 2007, 4). Sloveniji je Evropska komisija potrdila Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov, Operativni program razvoja človeških virov, Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture, čezmejni operativni program za sodelovanje z Avstrijo, Italijo, Madžarsko, s Hrvaško in sodelovanje v Jadranski pobudi, transnacionalne in medregionalne operativne programe (SVLR 2007, 73–4).

Z nacionalne ravni implementacije kohezijske politike EU se je potrebno na tej točki osredotočiti na subnacionalno raven, ki je bistvena za to magistrsko delo.

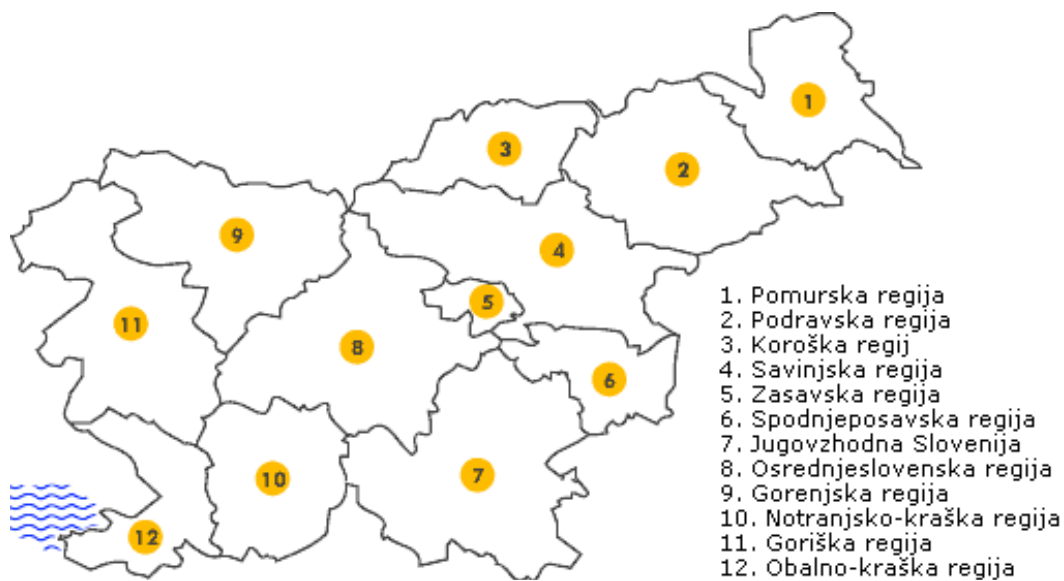
## **4.3 Implementacija kohezijske politike na subnacionalni ravni**

### **4.3.1 Regionalizacija v Sloveniji**

Regionalizacija se je v Sloveniji začela šele konec 1990. let, kljub temu, da je že Ustava RS iz leta 1991 dovoljevala prostovoljno sodelovanje med občinami in njihovo združevanje v regije ali pokrajine. Vendar večinoma majhne občine (50 odstotkov občin ima namreč manj kot pet tisoč prebivalcev), ki si bolj kot za spodbujanje regionalnega razvoja prizadevajo za pridobivanje sredstev in zmogljivosti, niso izkoristile možnosti povezovanja in niso zahtevale vpliva nad regionalno politiko vse tja do leta 1999, ko so se začela pogajanja z EU. Leta 1999 je spremembe na regionalni ravni zaradi pritiskov EU začela spodbujati osrednja oblast, ki je z ZSRR-1 oblikovala 12 NUTS III statistično-upravnih oziroma razvojnih regij. Leta 2001 pa so občine vzpostavile, Nacionalna agencija za regionalni razvoj pa odobrila, 12 RRA za

spodbujanje regionalnega razvoja in implementacijo strukturnih ter kohezijskih programov (Lindstrom 2005, 507–8). Skladno z Uredbo Komisije (št. 105/2007, Priloga I) je Slovenija kot celota NUTS regija, NUTS II regiji sta Vzhodna in Zahodna Slovenija, NUTS III regije pa so: Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Jugovzhodna Slovenija, Notranjsko-kraška, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Goriška in Obalno-kraška (glej Sliko 4.2).

Slika 4.2: NUTS III regije v Sloveniji



Vir: Lindstrom (2005, 508)

#### 4.3.2 Institucionalna struktura

Ključni regionalni igralci v okviru kohezijske politike so RRA, ki so jih kot že rečeno ustanovile občine oziroma jim dodelile pristojnosti za regionalno načrtovanje in razvoj. V Sloveniji poznamo tri tipe RRA, in sicer (Zupan 2002, 534–5):

- enoviti tip, kjer je vlogo RRA prevzela obstoječa organizacija za celotno statistično regijo, kot na primer regijski pospeševalni centri v Pomurju, Savinjski regiji, Zasavju, Posavju, v Jugovzhodni Sloveniji in Obalno-kraški regiji,
- nova RRA, kjer so občine ustanovile novo pravno osebo, ki deluje na območju celotne regije, kot na primer v Osrednjeslovenski in Notranjsko-kraški regiji,
- mrežni tip ali pogodbeno povezava obstoječih razvojnih organizacij s pooblastilom ene od njih kot nosilne organizacije, kot na primer na Goriškem, Gorenjskem in v Podravju.

RRA so pristojne za regionalno načrtovanje, začetek in implementacijo projektov, pripravo in oddajo predlogov projektov na javne razpise, spremljanje projektov, ki jih implementirajo občine in drugi igralci ter za vrednotenje rezultatov projektov. Poleg vloge usklajevanja lokalnih občinskih načrtov in razvojnih projektov RRA zastopajo občine na nacionalni ravni in lobirajo za njihove interese na regionalni, nacionalni ravni in v okviru EU ter lahko skupaj s socialnimi partnerji in nevladnimi organizacijami sodelujejo pri pripravi državnega, regionalnega in sektorskih razvojnih programov (Lajh 2005, 47; Lajh 2008, 298–300). Poleg RRA lahko razvojne naloge po sklepu sveta regije opravljajo območne razvojne agencije (Vlada RS 2010, 8) ali druge razvojne institucije, pri čemer je v Osrednjeslovenski regiji to Center za razvoj Litija (Vlada RS 2010, 10).

ZSRR-1 določa organe RRA. V tem okviru ima zveza občin ali svet regije naslednje naloge (ZSRR-1, 23. čl.):

- sprejem RRP in potrditev njegovega izvedbenega načrta,
- potrditev kriterijev za pripravo seznama prioritetnih regionalnih razvojnih projektov,
- imenovanje predstavnikov občin v regionalni razvojni svet in razvojni svet kohezijske regije,
- določanje organiziranosti institucij na ravni razvojne regije,
- sklenitev pogodbe o financiranju delovanja regionalnih institucij med občinami ali z drugimi partnerji na ravni razvojne regije ter
- predstavljanje razvojne regije in sodelovanje z regijami drugih držav.

RRA mora poleg tega ustanoviti regionalni razvojni svet, ki (ZSRR-1, 24. čl.):

- sprejema sklepe o pripravi RRP in drugih odločitev v postopku njegove priprave,
- pripravi predlog izvedbenega načrta RRP,
- spremlja in vrednoti RRP,
- imenuje predstavnike v razvojni svet kohezijske regije,
- sodeluje v programskih svetih za pripravo regionalnih zasnov prostorskega razvoja na območju razvojne regije,
- imenuje vodje odborov regionalnega razvojnega sveta in
- sprejme pravila svojega delovanja.

Člani regionalnega razvojnega sveta so predstavniki RRA ali občin razvojne regije, predstavniki združenj gospodarstva, sindikatov, nevladnih organizacij in predstavniki drugih partnerjev na ravni razvojne regije, po en predstavnik upravljavcev zavarovanih območij narave in po en predstavnik italijanske, madžarske oziroma romske skupnosti v razvojnih regijah, v katerih živijo te skupnosti. Na seje regionalnega razvojnega sveta so stalno vabljeni

tudi predstavniki ministrstev, ki sodelujejo pri implementaciji RRP (ZSRR-1, 25. čl.). Regionalni razvojni svet ima različne odbore, kot je odbor za človeške vire, infrastrukturo, okolje in prostor, gospodarstvo in za razvoj podeželja. Ti sodelujejo pri pripravi RRP in na svojem področju dela pripravljajo izvedbeni načrt RRP (ZSRR-1, 27. čl.).

V praksi pa je vloga RRA pri načrtovanju regionalnega razvoja skromna. Prvič, večina RRA minimalno sodeluje pri pripravi Državnega razvojnega programa, nacionalne prioritete in regionalne prednostne naloge pa se pogosto razhajajo. V nekaterih primerih RRA niso sposobne razviti lastnih strategij, ampak kopirajo prednostne naloge iz Državnega razvojnega programa. Drugič, strokovne zmogljivosti RRA so omejene zaradi pomanjkanja izkušenj, finančnih virov in strokovnjakov za regionalno načrtovanje. Tretjič, RRA prejmejo večino svojih sredstev iz nacionalnega proračuna, zato se pogosto pojavljajo zahteve po skladnosti regionalnih in nacionalnih razvojnih prioritet (Lindstrom 2005, 514). Poleg tega se je z RRA okrepila vloga občin, saj svet regije, ki je sestavljen iz županov, odloča o izboru projektov, medtem ko je regionalni razvojni svet le še posvetovalni organ. V praksi to pomeni, da so RRA bolj tehnična podpora za delovanje obeh svetov in nimajo več vodilne razvojne vloge v regijah. Zato se RRA krepijo le še s projekti, ki jih dobijo z različnimi razpisi ali izvajanjem nalog, pridobljenih na trgu (Vlada RS 2010, 6).

### **4.3.3 Razvojni dokumenti**

Instrument pospeševanja regionalnega razvoja v regijah, pridobivanja sredstev za te namene in ena od osnovnih razvojnih nalog RRA je priprava, usklajevanje, implementacija in spremljanje RRP. To je temeljni programski in izvedbeni dokument na regionalni ravni, ki opredeljuje razvojne prednosti regije, finančno ovrednotene programe, podprograme in projekte za posamezna področja regije (Piry 2003, 31) ter gospodarske, socialne, okoljske, kulturne in prostorske vidike razvoja (Kavaš v Lajh 2006, 147).

Pri pripravi RRP sodelujejo nosilci javnih in drugih organiziranih interesov na državni, regionalni in lokalni ravni ter pristojna resorna ministrstva. Glede na to, da predstavlja RRP dogovor med RRA ali občinami in Vlado RS o razvoju regije v programskem obdobju, je usklajen s prednostnimi nalogami nacionalnega razvojnega načrta. Vlada namreč na predlog ministra, pristojnega za regionalni razvoj, skladno z metodološkimi navodili in načeli kohezijske politike EU predpiše strukturo in metodologijo priprave in implementacije RRP ter določi načine spremljanja in vrednotenja učinkov RRP. Le-ta je zato sestavljen iz strateškega in programskega dela, uresničuje pa se z izvedbenim načrtom. Strateški del RRP vključuje

analizo stanja in problemov razvoja, razvojna predvidevanja sektorskih razvojnih programov, skupno regionalno vizijo, cilje, usmeritve in razvojne prioritete regije. Programski del pa vključuje razvojne programe regionalnega pomena s časovnim in finančnim ovrednotenjem, navedbo predvidenih virov financiranja, sisteme spremljanja in vrednotenja, organiziranost za implementacijo RRP in oceno vplivov na zdravje, okolje in enake možnosti (ZSRR-1, 12. čl.).

#### **4.3.4 Problemi subnacionalnih struktur v okviru kohezijske politike EU**

V Sloveniji so subnacionalni igralci načeloma vključeni v implementacijo kohezijske politike EU. Vendar kljub priznani vlogi in načelu partnerstva ti igralci nimajo bistvene moči, kar je posledica odsotnosti avtonomnih regij kot politično-upravnih teles z lastnim proračunom. RRA so finančno šibke, imajo premalo strokovne delovne sile in izkušenj pri implementaciji projektov ter pogosto nimajo zadostne podpore lokalnih politikov in županov (Lajh 2009, 207–8). Podobno je z občinami, saj ima Slovenija kar 210 občin, ki so posledično majhne (Lajh 2009, 197) in imajo, prav tako kot RRA, omejeno politično moč, finančne vire in upravno zmogljivost. Poleg tega občine bolj pogosto med seboj tekmujejo, kot sodelujejo, zato kot edini institucionaliziran igralec na subnacionalni ravni ne predstavljajo izziva osrednji oblasti. Ker pa so odločitve centralizirane na nacionalni ravni, se civilnodružbeni igralci in socialni partnerji prav tako organizirajo na nacionalni in ne na regionalni ravni. V tem smislu je slovenski centralizirani politični in institucionalni model nezdržljiv z modelom kohezijske politike EU (Lindstrom 2005, 505).

Razvoj lokalne samouprave in pretirana centralizacija nalog v državi kažeta torej na potrebo po krepitvi moči občine v razmerju do države preko pokrajine kot druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji. Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo ter občine povezovala s pomočjo učinkovitejšega urejanja in izpolnjevanja potreb državljanov ter gospodarstva, ki presegajo zmogljivosti posamezne občine. Poleg tega pa so pokrajine v Sloveniji potrebne zaradi primerljivosti z državami EU in kandidiranja za sredstva EU za regionalni razvoj (Vlaj 2003, 120–1).

V nadaljevanju sledi študija primera, kjer se bom posvetila fazi implementacije kohezijske politike EU v Sloveniji. V teoretičnem delu sem implementacijo definirala kot razdelitev sredstev posameznim projektom, zato se študija primera nanaša na projekt občine, s pomočjo katerega bom poskušala ugotoviti pomen načela partnerstva kot enega pomembnejših načel kohezijske politike EU.

## **5 ŠTUDIJA PRIMERA**

V empiričnem delu magistrske naloge bom preučila projekt Občine Mengeš, imenovan Kanalizacija Prešernova cesta in Topole, ki spada v okvir Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013.

### **5.1 Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov**

Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 je programski dokument, katerega glavni cilj je „inovativna, dinamična in odprta Slovenija, z razvitimi regijami in konkurenčnim, na znanju temelječim gospodarstvom“ (SVLR 2008, 48). Glede na to, da je posebna pozornost v magistrskem delu posvečena načelu partnerstva, je smiselno začeti z obravnavo pomena načela pri pripravi Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov.

#### **5.1.1 Načelo partnerstva**

Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov je nastajal skladno z načelom partnerstva, zato so SVLR in druga vladna telesa namenila veliko pozornost vzpostavitvi omrežja za oblikovanje sodelovanja med partnerji, torej med državo in Evropsko komisijo ter drugimi organi (kot so regionalna, lokalna in druga javna telesa, gospodarski in socialni partnerji ter drugi ustrezni organi, ki predstavljajo civilno družbo, okoljski partnerji, nevladne organizacije in telesa, odgovorna za spodbujanje enakosti med moškimi in ženskami). Partnerstvo zajema tako pripravo kot tudi implementacijo, spremljanje in vrednotenje operativnega programa, in hkrati informiranje ter komuniciranje s partnerji (vzpostavitev in ohranjanje omrežij) (SVLR 2008, 8).

Sodelovanje med partnerji se je začelo že pred objavo osnutka operativnega programa. V prvi fazi je bila izvedena javna predstavitev v Centru Evropa (Ljubljana, 22. junij 2005) na temo priprave programskih dokumentov. Temu dogodku je sledil širok posvet s predstavniki vladnih teles (Brdo pri Kranju, 27. junija 2005), ki so se seznanila z izhodišči priprave operativnega programa in bila pozvana k sodelovanju pri pripravi Državnega razvojnega programa, NSRO in operativnih programov. Na tem mestu je potrebno poudariti, da so bila ključna vladna telesa za pripravo Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih



potencialov Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za okolje in prostor, Ministrstvo za šolstvo in šport, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstvo za kulturo, Ministrstvo za finance, Urad Vlade RS za makroekonomsko politiko in razvoj, Služba Vlade RS za razvoj in Urad predsednika Vlade RS. Pomemben dogodek v tej fazi je bila tudi 4. seja Sveta za trajnostni razvoj (Ljubljana, 22. junij 2006), ki se je kot osrednji posvetovalni organ Vlade RS posvetil dialogu s civilno družbo in socialnimi partnerji o vseh temeljnih vprašanjih trajnostnega razvoja ter obravnaval osnutek operativnega programa, ki ga je predstavil minister za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Poleg tega so potekali posveti ministra za lokalno samoupravo in regionalno politiko s predstavniki nevladnih organizacij, gospodarstva in raziskovalne sfere. Ne nazadnje so sodelovala tudi regionalna in lokalna telesa, potekale so delavnice o pripravi operativnega programa, obiski SVLR v regijah in srečanja med predstavniki regionalnih ali lokalnih teles s predstavniki SVLR. V teh primerih se je najpogosteje preverjala skladnost morebitnih vsebin operativnega programa in RRP ter vključenost lokalnih razvojnih potreb v tem okviru. Rezultat tega je posebna, četrta, razvojna prioriteta (Razvoj regij), ki najbolje odraža regionalne in lokalne razvojne potrebe (SVLR 2008, 8–9).

SVLR je do 4. julija 2006 pripravila osnutek operativnega programa, ki je vseboval vse ključne programske vsebine in je bil osnova za drugo fazo izmenjave stališč s partnerji. Ključni dogodki druge faze so bili 5. seja Sveta za trajnostni razvoj (Ljubljana, 28. september 2006), izmenjava mnenj in predlogov med predstavniki različnih nevladnih organizacij in predstavniki SVLR (Ljubljana, 21. september 2006) ter operativni sestanek z resorji, vključenimi v implementacijo kohezijske politike EU v Sloveniji, kjer je bil predstavljen zadnji osnutek operativnega programa in smernice za njegovo implementacijo (Ljubljana, 11. december, 2006). Partnerji so na različnih točkah opozorili na problem administrativne usposobljenosti nevladnega sektorja in zagotavljanje likvidnostnih sredstev, izrazili pričakovanje institucionalne podpore z vladne strani in potrebe po povečanju razpoložljivih sredstev za nevladni sektor. Na področju vključevanja načel trajnostnega in sonaravnega razvoja v operativni program je potekala razprava s predstavniki E-foruma (Ljubljana, 11. julij 2006). Regionalni in lokalni partnerji, ki so sodelovali pri organizaciji predstavitev in razprav o programskih dokumentih za implementacijo kohezijske politike EU v Sloveniji (Kranj, 22. november 2006 in Žalec, 12. december 2006), pa so opozorili predvsem na implementacijo razvojnih pobud po načelu od spodaj navzgor in zajem širokega nabora aktivnosti brez omejitev s strani osrednje oblasti (SVLR 2008, 9–11).

V naslednji fazi se je načelo partnerstva poudarjalo tudi pri implementaciji Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov. Zato so že od začetka leta 2007 dalje potekali bilateralni sestanki z resorji, vključenimi v implementacijo operativnega programa. Na sestankih so bile odpravljene še zadnje nejasnosti v predlogu operativnega programa in podane smernice za pripravo izvajalskih dokumentov. V okviru bilateralnih in vsebinsko specifičnih dogodkov šteje srečanje s predstavniki Službe Vlade RS za razvoj, kjer je bilo izvedeno usklajevanje in razmejitev med Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023 in Operativnim programom krepitve regionalnih razvojnih potencialov ter drugimi strateškimi dokumenti implementacije kohezijske politike EU v Sloveniji. Predstavitev in razprava NSRO in na njem temelječih programov za implementacijo kohezijske politike EU pa je ne nazadnje potekala v pristojnem odboru Državnega zbora RS (Ljubljana, 15. december, 2007), kjer je bila organizirana tudi razprava o trajnostnem razvoju (Ljubljana, 14. november 2006) (SVLR 2008, 11).

Iz tega sledi, da načelo partnerstva je med prioritetai SVLR, vendar se je potrebno vprašati, kakšen je bil dejanski vpliv igralcev, ki ne pripadajo osrednji oblasti, na pripravo operativnega programa. To bi bila lahko povsem samostojna študija, zato je smiselno, da preidem na vsebino Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov.

### **5.1.2 Razvojne prioritete**

Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov vsebuje štiri razvojne prioritete, ki so v najširšem pomenu skladne s Strategijo razvoja Slovenije. Te so (SVLR 2008, 49):

- Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost,
- Gospodarsko-razvojna infrastruktura,
- Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov ter
- Razvoj regij.

Prvi dve prioriteti sta temelj razvojno-tehnološkega preskoka in sta s skupaj 47 odstotki sredstev operativnega programa usmerjeni v področja, kjer ima Slovenija največje potenciale. Polovica teh sredstev je namenjena podjetniški iniciativi za spodbujanje razvojno-investicijskih projektov, tehnološke centre, centre odličnosti in za dostop do vseh vrst finančnih virov, medtem ko je druga polovica namenjena vzpostavitvi gospodarske, informacijske, raziskovalne, izobraževalne in druge infrastrukture. Tretja prioriteta, Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov, ima na voljo dobrih 15 odstotkov sredstev in

se osredotoča na ustvarjanje dodane vrednosti ter zlasti delovnih mest v perspektivnih storitvenih dejavnostih, na osnovi neizkoriščenih naravnih in kulturnih potencialov. Razvojna prioriteta Razvoj regij pa predstavlja dopolnitev prvih dveh prioritete z vzpostavljanjem učinkovito delujočih in funkcionalnih regij (SVLR 2008, 49). V magistrskem delu je poudarek na projektu, ki se je potegoval za sredstva četrte razvojne prioritete, zato se bom v nadaljevanju posvetila zgolj tej prioriteti.

### **5.1.2.1 Razvoj regij**

Razvojna prioriteta Razvoj regij kot že rečeno zagotavlja dopolnilne infrastrukturne možnosti, ki temeljijo na iniciativi od spodaj navzgor ter zagotavljajo razvoj in delovanje regij kot učinkovitih, funkcionalnih celot. Glavni cilj prioritete je zato skladen razvoj regij. Ta razvojna prioriteta upošteva ključne nacionalne strateške dokumente, kot so Strategija razvoja Slovenije, Strategija prostorskega razvoja Slovenije, Program reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji, Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji in drugo. Cilji razvojne prioritete so skladni s peto razvojno prioriteto Strategije razvoja Slovenije, torej s povezovanjem ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja, kot tudi s cilji konkurenčnega gospodarstva in hitrejše rasti, učinkovitega ustvarjanja, dvosmernega pretoka, uporabe znanja za gospodarski razvoj in kakovostnih delovnih mest ter moderne socialne države in večje zaposlenosti. Ne nazadnje je razvojna prioriteta skladna s cilji politike spodbujanja skladnega regionalnega razvoja in normativnimi podlagami EU na področju regionalnega razvoja (SVLR 2008, 76–8).

Razporeditev sredstev razvojne prioritete Razvoj regij temelji na razvojni ogroženosti posameznih slovenskih regij in je prikazana v Tabeli 5.1.

Tabela 5.1: Sredstva razvojne prioritete Razvoj regij po regijah

Regija	Število operacij	Vrednost pogodb o sofinanciranju (v evrih)	Odstotek sredstev
Podravje	101	68.780.638,00	22,06
Savinjska	74	48.531.000,60	15,57
Pomurje	57	36.570.634,00	11,73
Gorenjska	30	32.150.112,00	10,31
Jugovzhodna Slovenija	46	28.731.482,75	9,22
Goriška	32	20.983.812,04	6,73
Spodnjeposavska	23	18.651.587,80	5,98
Obalnokraška	20	16.706.532,32	5,36
Koroška	31	14.978.886,00	4,80
Notranjskokraška	18	11.359.528,00	3,64
Zasavska	15	8.155.057,77	2,62
Osrednjeslovenska	21	6.164.000,00	1,98
<b>Skupaj</b>	<b>468</b>	<b>311.763.271,28</b>	<b>100</b>

Vir: prirejeno po SVLR (2009b, 9)

Razvojna prioriteta razvoj regij ima **dve prednostni usmeritvi**:

- Regionalni razvojni programi in
- Razvoj obmejnih območij s Hrvaško.

Zanima me predvsem prednostna usmeritev **Regionalni razvojni programi**, ki vključuje in povezuje ukrepe, določene v RRP, ki so v pristojnosti samoupravnih lokalnih skupnosti oziroma je smiselno, da se implementirajo po meri lokalnega okolja (SVLR 2008, 79). V tem okviru je SVLR, Urad za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, posredniško telo (SVLR 2010, 118).

Regionalni razvojni programi se osredotočajo na šest ključnih področij, ki jih prikazuje tudi Tabela 5.3:

- **1.a Ekonomska in izobraževalna infrastruktura**, ki vključuje sredstva za poslovne cone, regijske inkubatorje in razvojne centre regionalnega pomena, višješolska in visokošolska regijska izobraževalna središča ter druge ukrepe spodbujanja podjetništva in ustvarjanja delovnih mest na regionalni ravni (SVLR 2008, 81).

- **1.b Prometna infrastruktura**, ki razpolaga s sredstvi za vlaganja v lokalne ceste, cestnoprometno infrastrukturo in pristanišča za potrebe lokalnega javnega potniškega prometa regionalnega pomena. Temeljni cilj je minimizirati negativne vplive na okolje, zagotavljati prometno povezanost, ki omogoča učinkovito mobilnost ljudem in gospodarstvu oziroma dostopnost do storitev, delovnih mest in javnih funkcij, kot tudi najboljše izkoriščanje prostorskih potencialov znotraj posameznih regij (SVLR 2008, 79–81).
- **2.a Okoljska infrastruktura**, ki se ne financira iz kohezijskega sklada in ni vključena v Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture. Gre predvsem za področje odvajanja in čiščenja odpadnih voda, kjer so sredstva namenjena izgradnji manjših čistilnih naprav, odvajanju odpadnih komunalnih in padavinskih voda, oskrbi s pitno vodo in izgradnji manjših vodovodnih sistemov, razvoju novih okoljskih tehnologij za ravnanje z odpadki ter odvajanju in čiščenju odpadnih komunalnih voda (SVLR 2008, 82). Vrsto projektov v okviru okoljske infrastrukture prikazuje Tabela 5.2.

Tabela 5.2: Operacije okoljske infrastrukture v okviru razvojne prioritete Razvoj regij

Upravičeni nameni	Število operacij	Vrednost pogodb o sofinanciranju (v evrih)	Odstotek sredstev
Kanalizacija	66	41.676.417,00	42,27
Vodovod	43	26.390.236,00	26,76
Odvajanje komunalnih in padavinskih voda	21	17.717.749,49	17,97
Čistilna naprava	8	4.817.081,58	4,89
Vodovod in kanalizacija	7	7.485.987,60	7,59
Lokalna cesta s komunalno ureditvijo	1	510.000,00	0,52
<b>Skupaj</b>	<b>146</b>	<b>98.597.471,67</b>	<b>100</b>

Vir: prirejeno po SVLR (2009b, 6)

- **2.b Razvojni projekti v območjih s posebnimi naravovarstvenimi režimi in v turističnih območjih**, kar pomeni implementacijo projektov v okviru Nature 2000, vključno s projekti na področju spodbujanja biotske raznovrstnosti, kulturne

infrastrukture in kulturnih programov, ki so povezani z razvojem turizma in promocijo regije, izgradnje in urejanja javne turistične infrastrukture in projektov lokalno-regionalnega pomena (SVLR 2008, 82).

- **3.a Razvoj urbanih območij**, ki vsebuje sredstva za sofinanciranje projektov usklajenega razvoja družbene in gospodarske infrastrukture v urbanih območij, vključno z zagotavljanjem čistih transportnih sistemov in javnega potniškega sistema, razvojem varne in zanesljive cestne infrastrukture in prometnih sredstev, spodbujanjem čistih potovalnih navad in načinov prevoza, spodbujanjem okolju prijaznejše in energetsko učinkovitejše industrije, vzpostavitvijo katastrof gospodarske javne infrastrukture in celovito prenovo starih mestnih jeder, zgodovinskih mest ter degradiranih in opuščeni urbanih območij. To hkrati zagotavlja socialno vključenost, preprečuje degradacijo okolja in povečuje konkurenčnost urbanih območij (*ibid.*).
- **3.b Socialna infrastruktura**, ki se nanaša na sofinanciranje investicij v zdravstveno, socialnovarstveno in drugo socialno infrastrukturo regionalnega pomena ob pogoju, da je takšna dejavnost predvidena v RRP in da odsotnost takšne dejavnosti ovira hitrejšo regionalno rast, razvoj in ustvarjanje delovnih mest (SVLR 2008, 82–3).

Tabela 5.3: Vsebinska področja projektov razvojne prioritete Razvoj regij

Vsebinska področja	Število operacij	Vrednost pogodb o sofinanciranju (v evrih)	Odstotek sredstev
Prometna infrastruktura	189	110.692.017,37	35,50
Okoljska infrastruktura	146	98.597.471,67	31,63
Spodbujanje razvoja turizma	65	51.253.351,57	16,44
Ekonomska infrastruktura	36	30.405.530,67	9,75
Razvoj urbanih območij in naselij	31	19.768.876,00	6,34
Socialnovarstvena infrastruktura	1	1.046.024,00	0,34
<b>Skupaj</b>	<b>468</b>	<b>311.763.271,28</b>	<b>100</b>

Vir: prirejeno po SVLR (2009b, 5)

**Upravičenci sredstev** četrte razvojne prioritete Razvoj regij, prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi, so praviloma samoupravne lokalne skupnosti, medtem ko imajo sveti regij možnost na osnovi zakonskih določil kot upravičence določiti tudi lokalne

javne gospodarske službe, javne zavode, javne službe, koncesionarje, subjekte spodbujanja razvoja na regionalni ravni in neprofitne organizacije s področja družbenih dejavnosti (SVLR 2010, 119).

### 5.1.3 Četrty javni razpis

Osnovni mehanizem za razdelitev sredstev operativnih programov je izvedba javnega razpisa. V okviru prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi so bili med junijem 2007 in avgustom 2008 objavljeni štiri javni razpisi, ki so prikazani v Tabeli 5.4.

Tabela 5.4: Javni razpisi prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi

Javni razpis	Datum objave	Rok za oddajo vlog	Zadnji datum zaključka operacije	Razpisana sredstva (v evrih)
Prvi	1. 6. 2007	26. 6. 2007	30. 9. 2009	187.301.018
Drugi	21. 9. 2007	12. 11. 2007	30. 9. 2009	106.334.091
Tretji	7. 3. 2008	5. 5. 2008	30. 9. 2010	155.181.775
Četrty	1. 8. 2008	15. 9. 2008	30. 9. 2010	40.055.696

Vir: prirejeno po SVLR (2009b, 43)

Podrobneje se bom posvetila zgolj Četrtemu javnemu razpisu za prednostno usmeritev Regionalni razvojni programi v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij (Ur. l. RS 79/2008, 2757–62), na katerega je vlogo oddala Občina Mengeš.

Četrty javni razpis razpolaga s sredstvi, ki v postopku Tretjega javnega razpisa niso bila odobrena oziroma dodeljena, kar znaša skupno 40.055.696,40 evrov: 12.318.439,62 evrov za leto 2008, 8.918.367,90 evrov za leto 2009 in 18.818.888,88 evrov za leto 2010. S sredstvi razpisa se lahko sofinancira največ 85 odstotkov celotnih upravičenih javnih izdatkov operacije, medtem ko mora samoupravna lokalna skupnost iz lastnih javnih virov zagotoviti najmanj 15 odstotkov. Poleg tega je potrebno upoštevati, da se znesek sofinanciranja iz namenskih sredstev zniža pri operacijah, ki ustvarjajo diskontirane neto prihodke v ekonomski dobi investicije.

Sredstva ESRR, ki so zagotovljena v proračunu RS na proračunskih postavkah SVLR, se upravičencu realizirajo na osnovi posameznega zahtevka za izplačilo, s priloženimi originalnimi računi oziroma drugimi knjigovodskimi listinami, ki izkazujejo nastanek obveznosti in s priloženimi dokazili o plačilu teh obveznosti.

Tako kot prejšnji razpisi tudi Četrty vključuje nepovratna sredstva za sofinanciranje projektov, vključenih v izvedbene načrte RRP, ki so jih potrdili sveti regij, in sicer na področju ekonomske in izobraževalne infrastrukture, prometne in okoljske infrastrukture, razvoja urbanih naselij, javne infrastrukture v območjih s posebnimi varstvenimi režimi in v turističnih območjih ter na področju socialne infrastrukture.

V okviru okoljske infrastrukture, kamor spada projekt Občine Mengeš, so upravičeni sledeči nameni:

- izgradnja manjših (javnih in individualnih) čistilnih naprav na območjih z nižjo gostoto prebivalstva, to je do 2.000 populacijskih enot,
- izgradnja sistemov za odvajanje odpadnih komunalnih in padavinskih voda (sekundarno omrežje),
- vlaganja v zmanjšanje vodnih izgub na vodovodnih sistemih, v oskrbo z vodo in posodobitev obstoječih vodovodnih sistemov,
- izgradnja rezervnih vodnih virov za manjše vodovodne sisteme, to je do 49 tisoč prebivalcev.

Upravičeni stroški pa so:

- stroški izvedbe gradenj (novogradnje, adaptacije, rekonstrukcije), rušitev, priprav za gradnjo in stroški izvedbe gradbenih, obrtniških in instalacijskih del,
- stroški nakupa zemljišč (do 10 odstotkov vrednosti celotnih upravičenih stroškov operacije) in objektov,
- stroški storitev izdelave projektne in investicijske dokumentacije (razen dokumenta identifikacije investicijskega projekta),
- stroški zunanlega urejanja objektov,
- stroški storitev strokovnega nadzora gradnje,
- stroški nakupa in dobave opreme okoljske infrastrukture,
- stroški storitev informiranja in obveščanja javnosti o operaciji.

Operacije so morale biti skladno s tem javnim razpisom zaključene do 30. septembra 2010, kar je bil tudi zadnji datum za vložitev zahtevkov za izplačila na SVLR.

Po natančni preučitvi Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 je smiselno, da se posvetim LUR, del katere je tudi občina Mengeš.



## 5.2 Ljubljanska urbana regija

### 5.2.1 Temeljne značilnosti regije

Občina Mengeš je ena od 26 občin LUR (glej Sliko 5.1), ki prostorsko sovпада z Osrednjeslovensko statistično regijo (Kušar in Vintar Mally 2004, 16). LUR obsega skupno približno 13 odstotkov površine Slovenije in več kot 508 tisoč (2007) oziroma 25 odstotkov vsega prebivalstva Slovenije (Kušar in Vintar Mally 2004, 18; RRA LUR 2010, 18). Gostota poselitve regije je največja med vsemi slovenskimi statističnimi regijami in znaša 199 oseb na kvadratni kilometer (RRA LUR 2010, 18). Znotraj regije je najgosteje naseljen osrednji del (občine Ljubljana, Mengeš, Trzin in Domžale), najredkeje pa južni del (občini Dobropolje in Velike Lašče) (RRA LUR 2007a, 12–13).

LUR je gospodarsko najrazvitejša regija med statističnimi regijami v Sloveniji in ima kar 231 tisoč delovnih mest oziroma približno 30 odstotkov vseh delovnih mest v Sloveniji. Regija ima manjši delež industrijskega sektorja, medtem ko so bolj razvite tržne in javne storitve, ki prispevajo 70 odstotkov dodane vrednosti (Kušar in Vintar Mally 2004, 19–20; RRA LUR 2007a, 15).

LUR je torej po eni strani regija z najboljšimi razvojnimi možnostmi, saj ima visoko izobrazbeno sestavo delovne sile, dobro prometno dostopnost, kakovost življenja in bivanja, dobro obstoječo gospodarsko strukturo, razpoložljivost kapitala in visoke izdatke za raziskave in razvoj (Rebernik 2003, 172). Po drugi strani regija zaostaja na okoljskem področju, saj se razvoj odvija na račun okolja (Kušar in Vintar Mally 2004, 22). Problem zgoščevanja prebivalstva in dejavnosti v regiji ter posledično obsežnih dnevniških migracij v Ljubljano se namreč odraža v negativnem vplivu na kakovost voda in zraka. Na kakovost voda poleg tega vplivajo neprečiščene odpadne vode iz gospodinjstev in gospodarstva, ker so kapacitete obstoječih čistilnih naprav preskromne. V podeželskih naseljih pa se pojavlja problem neurejenih kanalizacij, saj se odpadne vode pogosto odvajajo v nepravilno urejene greznice ali neposredno v tla oziroma vodotoke (Kušar in Vintar Mally 2004, 21).

Slika 5.1: Upravna delitev LUR na občine



Vir: RRA LUR (n. d.)

### 5.2.2 Regionalna razvojna agencija

Opravljanje nalog razvojne agencije v LUR opravlja RRA LUR kot javni zavod, ki ga je leta 2001 ustanovila Mestna občina Ljubljana s pooblastilom vseh 26 občin (torej tudi Občine Mengeš) znotraj LUR. RRA LUR je vpisana v evidenco regionalnih agencij pri Agenciji RS za regionalni razvoj, 1. 10. 2007 pa ji je bil izdan Sklep o vpisu v evidenco subjektov spodbujanja razvoja na regionalni ravni (Kos 2011).

Delovanje RRA LUR je usmerjeno v kakovostno načrtovanje razvoja regije, izdelavo izvedbenega načrta RRP za posamezna obdobja in usklajevanje regionalnih projektov, ki prinašajo dodano vrednost regiji kot celoti. RRA LUR skladno s svojim poslanstvom usklajuje delo lokalnih razvojnih organizacij, ki sodelujejo pri pripravi in implementaciji regionalnih in občinskih razvojnih programov, spremlja in poroča o implementaciji RRP, svetuje in pripravlja projekte za kandidiranje na razpisih za dodeljevanje finančnih sredstev, organizira in usklajuje druge naloge s področja kohezijske politike, sodeluje pri pripravi dokumentov razvojnega načrtovanja in izvaja druge naloge, ki so določene s predpisi, razvojnimi dokumenti in programom dela (*ibid.*).

Ob tem Kosova (2011) meni, da je RRA LUR pri spodbujanju regionalnega razvoja sicer učinkovita, vendar imajo večjo vlogo na tem področju kljub vsemu občine, saj so po navadi občine nosilke posameznih projektov. V nadaljevanju sledi obravnava organov in njihovih nalog, ki glede na vlogo županov kažejo na pomen občin v okviru RRA LUR.

### 5.2.2.1 Organi

RRA LUR ima skladno z veljavno zakonodajo naslednje organe:

- Svet LUR,
- Regionalni razvojni svet in
- več odborov.

Občine LUR so se na osnovi ZSRR-1 za opravljanje razvojne funkcije na ravni razvojne regije odločile za ustanovitev sveta regije kot organa odločanja na ravni razvojne regije, to je **Svet LUR**. Člani Sveta so zaradi pomembnosti odločitev,<sup>18</sup> ki jih sprejema, župani občin v regiji (Sklep o ustanovitvi Sveta LUR, 3. točka). To pomeni, da je član Sveta tudi župan občine Mengeš, Franc Jerič. Svet LUR je torej politično predstavniško telo razvojne regije, saj občine same zagotavljajo sredstva domačega javnega sofinanciranja (SVLR 2008, 81).

Svet LUR ima več nalog, ki so skladne z ZSRR-1 v 23. členu. Temeljne naloge sveta regije sem obravnavala v okviru implementacije kohezijske politike na subnacionalni ravni, zato jih ne bom ponovno navajala.

Poleg Sveta ima agencija tudi **Regionalni razvojni svet**, ki je posvetovalni organ za usmerjanje in oblikovanje skupnih regijskih projektov. Regionalni razvojni svet usklajuje regijske interese na področju pospeševanja in razvoja regionalnih politik gospodarstva, prostorskega načrtovanja in varstva okolja, izobraževanja, zdravstva, športa, socialnega varstva in drugo. Člani so predstavniki različnih sfer, saj gre za 26 predstavnikov občin LUR, 26 predstavnikov združenj gospodarstva na ravni razvojne regije, 13 predstavnikov sindikatov, nevladnih organizacij in drugih partnerjev na ravni razvojne regije, 1 predstavnika upravljavcev zavarovanih območij in 1 predstavnika romske skupnosti (RRA LUR n. d.).

---

<sup>18</sup> Posamezen sklep je v Svetu LUR sprejet, če glasuje zanj večina izmed vseh članov, vendar pod pogojem, da imajo občine, katerih predstavniki so glasovali za predlog sklepa, skupaj več kot polovico prebivalcev v razvojni regiji ali če za predlog sklepa glasuje najmanj 20 članov Sveta, ne glede na število prebivalcev, ki jih zastopajo (Poslovnik Sveta LUR, 23. čl. v Kos 2011).

Naloge Regionalnega razvojnega sveta so bile prav tako predmet implementacije kohezijske politike na subnacionalni ravni in so skladne z ZSRR-1 v 24. členu, zato jih ne bom ponovno navajala.

Regionalni razvojni svet po ZSRR-1 **več odborov**, in sicer odbor za človeške vire, odbor za infrastrukturo, okolje in prostor, odbor za gospodarstvo in odbor za razvoj podeželja. Ti sodelujejo pri pripravi RRP in njegovega izvedbenega načrta (Sklep o ustanovitvi Regionalnega razvojnega sveta LUR, 4.–5. tč.).

Na tem mestu se lahko vprašamo, kakšen je pomen načela partnerstva v okviru organov RRA LUR. Glede na to, da je Regionalni razvojni svet zgolj posvetovalni organ, je mogoče trditi, da je vloga ostalih, torej civilnodružbenih in drugih nevladnih igralcev, zgolj simbolična. Pomembnejše odločitve so namreč predmet razprave v Svetu LUR, kjer imajo ključno vlogo župani. Načelo partnerstva je tako bolj teorija, ki v praksi ne preide posvetovalne narave.

### **5.2.3 Regionalni razvojni program za obdobje 2007–2013**

#### **5.2.3.1 Priprava**

Priprava RRP LUR se je začela že decembra 2004, ko so se župani občin LUR na Koordinaciji predstavnikov občin dogovorili o začetku izdelave RRP za obdobje 2007–2013 in o podpisu pogodbe za sofinanciranje izdelave RRP z RRA LUR. Nato so sklep o pristopu k izdelavi RRP sprejeli vsi občinski sveti (RRA LUR 2007a, 70).

Predlog priprave RRP, njegov časovni okvir in potek priprave je bil sprejet 19. aprila 2005 na skupnem sestanku županov občin LUR, predstavnikov LUR, Oikosa d.o.o., Gospodarske zbornice Slovenije (območna enota Ljubljana) in Tosame Domžale (RRA LUR 2007a, 91). Župani LUR, predstavniki SVLR, Oikosa d.o.o. in RRA LUR so se ponovno sestali 21. junija 2005 in obravnavali že opravljene aktivnosti v okviru RRP LUR za obdobje 2007–2013 ter sprejem nadaljnjih aktivnosti (RRA LUR 2007a, 102).

Programski odbor za pripravo RRP LUR za obdobje 2002–2006, ki je bil do prve konstitutivne seje Regionalnega razvojnega sveta LUR pristojen za odločanje v regiji, je 9. septembra 2005 na svoji 9. seji<sup>19</sup> sprejel Izhodišča za izdelavo RRP in Načrt priprave RRP

---

<sup>19</sup> Na seji so sodelovali župani LUR, predstavniki Sklada dela Ljubljana, Gospodarske zbornice Slovenije (območna zbornica Ljubljana), Tehnološkega parka Ljubljana, Univerze v Ljubljani, Holdinga Ljubljana,

LUR. Skladno s tem RRA LUR skrbi za implementacijo RRP, Regionalni razvojni svet in posamezni odbori za spremljanje implementacije, medtem ko je Svet LUR nadzorni organ za spremljanje implementacije RRP (RRA LUR 2007a, 70).

Med najpomembnejše dejavnosti priprave RRP se šteje organizacijo delavnic, razvojnih forumov in delovnih srečanj s člani Regionalnega razvojnega sveta ter širšo strokovno in drugo zainteresirano javnostjo v regiji. Te dejavnosti so potekale do aprila 2006 (RRA LUR 2007a, 73) in so stremele k:

- preverjanju pravilnosti ugotovitev v strateškem delu RRP,
- pridobitvi dodatnih informacij (o priložnostih in problemih) s pomočjo razprave med različnimi organizacijami,
- razvrstitvi razvojnih priložnosti in problemov po prednostnem vrstnem redu.

Ena od delavnic, ki je potekala 11. maja 2005, je bila namenjena urejanju javne komunalne infrastrukture in razvoju javnih storitev v okviru priprave RRP LUR za obdobje 2007–2013. Na njej so sodelovali predstavniki različnih komunalnih podjetij iz LUR, Oikosa d.o.o. in RRA LUR. Ključni del delavnice je bila ugotovitev, da cenovna politika države na področju komunalnih dejavnosti ni ustrezna, zato se številne investicije finančno ne izidejo. Iz tega izhaja, da je kot vir financiranja nujno črpanje sredstev iz skladov EU (RRA LUR 2007a, 96).

V procesu priprave programa so bile poleg delavnic organizirane tudi javne predstavitve RRP in tematske okrogle mize (RRA LUR 2007a, 75).

Programski odbor je 19. aprila 2006 podal predlog RRP LUR za obdobje 2007–2013 v sprejem Svetu LUR (RRA LUR 2007a, 118). Nato je RRA LUR 28. aprila 2006 predlog RRP posredovala v postopek vrednotenja na SVLR. Ta je podala mnenje, na podlagi katerega je RRA LUR dopolnila RRP in ga 2. novembra 2006 ponovno posredovala SVLR (RRA LUR 2007a, 119). SVLR je RRP LUR za obdobje 2007–2013 potrdila konec leta 2006 (RRA LUR 2007a, 73), Svet LUR pa ga je sprejel 17. aprila 2007 (RRA LUR 2010, 13).

Priprava RRP LUR nakazuje obrise načela partnerstva, saj so bili v proces priprave (vsaj v posvetovalnem smislu) vključeni partnerji iz različnih sfer in z različnih ravni. Vendar velja poudariti, da so predvsem občine kot ustanoviteljice RRA LUR tiste, ki v okviru sodelovanja s svojimi projekti ključno vplivajo na usmeritev regionalnega razvoja. Pri pripravi RRP s svojimi projekti sodelujejo vse občine, ki so članice RRA LUR. Članstvo občin v RRA je tako rekoč obvezno, saj občina ne more kandidirati za sredstva iz naslova razvojne prioritete

---

Biotehnične fakultete, Snage d.o.o., Zavoda za zaposlovanje, Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Tosame Domžale in RRA LUR (RRA LUR 2007a, 116).

Razvoj regij, v kolikor njen projekt ni potrjen na svetu regije in vključen v izvedbeni načrt RRP za posamezno programsko obdobje. Potrditev projektov s strani Sveta LUR je namreč sestavni del vloge nosilcev posameznih projektov, ki se prijavljajo na javni poziv za sofinanciranje operacij (Kos 2011).

Iz končne verzije RRP LUR sem izluščila ključne cilje in sredstva za doseganje teh ciljev na regionalni ravni, kar sledi v naslednjih dveh podpoglavjih.

### 5.2.3.2 Cilji

V RRP LUR so za obdobje 2007–2013 zapisani glavni cilji regije. Ti so (RRA LUR 2007a, 26):

- **delujoče somestje** s poudarkom na zagotavljanju prostorskega razvoja, ki omogoča dobro dostopnost javnih storitev ter bližino ohranjene naravne in kulturne dediščine vsem prebivalcem regije,
- **ustvarjalni ljudje in uspešna podjetja** s poudarkom na razvoju človeških virov in gospodarstva za zagotavljanje dolgoročnega blagostanja v regiji in konkurenčnosti v svetu,
- **regija z evropsko prestolnico, kjer je kakovost življenja najvišja v Evropi.**

Za doseganje teh ciljev so v RRP LUR določeni različni ukrepi, in sicer: dostopnost za kakovost življenja, ohranjena dediščina, načrtovanje za zagotovitev kakovostnega življenjskega prostora, učinkovite komunalne storitve, enake možnosti, kultura, e-uprava in podporno okolje za podjetništvo (RRA LUR 2007a, 1).

RRP LUR pa je predvidel tudi možne finančne vire za doseganje zastavljenih ciljev. Finančni viri naj bi obsegali tako javna kot zasebna sredstva, predvsem pa Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, Operativni program razvoja človeških virov, Operativni program razvoja podeželja, Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture, proračune občin in države, kot tudi druge manjše evropske finančne sklade, mednarodne finančne instrumente (na primer Evropska investicijska banka in Evropska banka za obnovo in razvoj) ter zasebne naložbe v projekte (RRA LUR 2007a, 66).

### 5.2.3.3 Sredstva razvojne prioritete Razvoj regij za Ljubljansko urbano regijo

Pri javnih projektih, ki se financirajo iz sredstev Razvoja regij, so predmet sofinanciranja operacije, vključene v izvedbene načrte RRP in potrjene s strani svetov regij z naslednjimi vsebinami (RRA LUR 2007b, 6):

- ekonomska in izobraževalna infrastruktura,
- prometna infrastruktura,
- okoljska infrastruktura,
- razvoj urbanih naselij (usklajen razvoj v urbanih območjih, zagotavljanje čistih transportnih sistemov in javnega potniškega sistema, vzpostavitev katastrof gospodarske javne infrastrukture),
- celovita prenova mestnih jeder, zgodovinskih mest, degradiranih in opuščenih urbanih območij,
- javna infrastruktura v območjih s posebnimi varstvenimi režimi in v turističnih območjih,
- socialna (socialnovarstvena in zdravstvena) infrastruktura.

Za LUR kot najrazvitejšo slovensko regijo je v programskem obdobju 2007–2013 predvidenih zgolj 2,67 odstotkov razpoložljivih sredstev Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov, prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi, razvojne prioritete Razvoj regij. To predstavlja 15.657.194,00 evrov od skupnih 585.838,151 evrov sredstev, ki so predvidena za vseh 12 slovenskih razvojnih regij (RRA LUR 2010, 20).

V izvedbeni načrt RRP LUR za obdobje 2007–2009 je bilo tako vključenih 63 projektnih predlogov, ki so vsebinsko ustrezali merilom regionalnih projektov. Na prvih štirih javnih razpisih je za omenjeno prednostno usmeritev uspešno kandidiralo 21 projektov, od katerih jih največ spada v okvir ukrepa Učinkovite komunalne storitve (RRA LUR 2010, 20–1). Glede na to, da se je Slovenija zavezala urediti komunalno infrastrukturo, je po mnenju Kosove (2011) razumljivo, da se največ odobrenih projektov v RRA LUR uvršča med Učinkovite komunalne storitve. Občina Mengeš je zato v letu 2008 prijavila operacijo Kanalizacija Prešernova cesta in Topole. Glede na to, da je v Osrednjeslovenski regiji na prebivalca namenjenih 31,42 evrov, bi projekt Občine Mengeš lahko koristil največ 218.965,98 evrov<sup>20</sup> iz ESRR, odobrenih pa mu jih je bilo 200.000,00 evrov (Kos 2011).

---

<sup>20</sup> Formula za izračun pripadajočih sredstev je število prebivalcev (za občino Mengeš se je upoštevalo 6.969 prebivalcev) pomnoženo z 31,42 evri (Kos 2011).

### 5.3 Projekt Občine Mengeš: Kanalizacija Prešernova cesta in Topole

Občina Mengeš je del LUR in leži 15 km severovzhodno od Ljubljane v smeri proti Brniku. Razprostira se na površini 22,45 km<sup>2</sup> in zajema štiri naselja: Dobeno, Loka, Mengeš in Topole. Od leta 2002 naprej je v občini opaziti stalno rast prebivalstva, tako je bilo konec leta 2008 približno 7.300 prebivalcev, kar jo uvršča med najgosteje naseljene občine v Sloveniji (Občina Mengeš 2009, 14).

S projektom izgradnje sistemov za odvajanje odpadnih komunalnih in padavinskih voda, imenovanim Kanalizacija Prešernova cesta in Topole, je Občina Mengeš kandidirala za sredstva iz ESRR. Glede na slovenske razmere je področje občine relativno dobro pokrito s kanalskim sistemom, saj je imelo že pred implementacijo projekta kar 75 odstotkov prebivalcev možnost priključitve na kanalizacijo. Vendar je bila na nekaterih področjih, na primer na Prešernovi cesti, kanalizacija dotrajana, približno 250 objektov v občini pa sploh ni imelo systemsko urejenega odvajanja odpadnih voda, zato so se te zlivale v individualne greznice, ki zaradi vprašljive kakovosti izgradnje in vzdrževanja predstavljajo nevarnost za okolje (Občina Mengeš 2009, 5).

Iz teh razlogov se je Občina Mengeš s projektom prijavila na Četrti javni razpis za prednostno usmeritev Regionalni razvojni programi v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij. V Tabeli 5.5 so navedeni osnovni podatki o občini in projektu.

Tabela 5.5: Osnovni podatki o občini in projektu

<b>Naziv prijavitelja</b>	Občina Mengeš
<b>Status prijavitelja</b>	Samoupravna lokalna skupnost
<b>Razvojna regija</b>	LUR
<b>Naziv projekta</b>	Kanalizacija Prešernova cesta in Topole
<b>Vrsta projekta</b>	Novogradnja in rekonstrukcija
<b>Operativni program...</b>	krepitve regionalnih razvojnih potencialov
<b>Predvideni stroški</b>	485.034,89 evrov
<b>Predviden znesek sofinanciranja (ESRR)</b>	200.000,00 evrov



### 5.3.1 Cilji

Glavni namen projekta je bil zagotoviti odvajanje odpadnih voda v okviru zakonskih omejitev in standardov, zmanjšanje čezmernega obremenjevanja okolja in boljša kakovost življenja prebivalcev občine (Občina Mengeš 2007, 7). Iz tega izhajajo splošni cilji projekta (Občina Mengeš 2009, 7):

- zagotovitev kakovostnejšega in zdravega bivalnega okolja za prebivalce Topol in Mengša,
- priključitev 400 prebivalcev na sekundarne kanalizacijske vode,
- zmanjšanje emisij v vode iz komunalnih virov onesnaženja in
- zaščita vodnih virov.

V namen izpolnjevanja splošnih ciljev sta bila zastavljena tudi dva operativna cilja, in sicer izgradnja osmih sekundarnih kanalov (z možnostjo priključitve 56 objektov) v skupni dolžini 1.478,40 m v naselju Topole in rekonstrukcija posameznih sekundarnih kanalov po Prešernovi cesti, Glavnem trgu in Šolski ulici v skupni dolžini 606,40 m (z možnostjo priključitve 52 objektov) (*ibid.*).

Glavne aktivnosti projekta lahko potemtakem razdelimo v več faz, ki so razvidne iz Tabele 5.6.

Tabela 5.6: Glavne aktivnosti operacije Kanalizacija Prešernova cesta in Topole

<b>Aktivnost</b>	<b>Trajanje</b>
Projektna dokumentacija za 1. sklop (Prešernova cesta)	junij 2008–avgust 2009
Projektna dokumentacija za 2. sklop (Topole)	junij 2008–avgust 2009
Investicijska dokumentacija za oba sklopa	junij 2008–september 2009
Gradbeno dovoljenje za 1. sklop	marec–maj 2009
Javni razpis s podpisom pogodbe za 1. sklop	april–maj 2009
Gradbeno dovoljenje za 2. sklop	september–oktober 2009
Javni razpis s podpisom pogodbe za 2. sklop	julij–oktober 2009
Implementacija 1. sklopa (rekonstrukcija in novogradnja)	junij–december 2009
Implementacija 2. sklopa (novogradnja)	november 2009–september 2010
Gradbeni nadzor	junij 2009–september 2010
Nadzor in vodenje projekta	junij 2009–december 2010

Vir: prirejeno po Občina Mengeš (2009, 26; 2011, 2)

### 5.3.2 Viri financiranja

Projekt je primeren za obravnavo v okviru magistrskega dela, saj je upravičen do sofinanciranja s strani ESRR. Upravičeni stroški za izgradnjo sekundarne kanalizacije so skladno z javnim razpisom stroški izgradnje sekundarnega kanalizacijskega omrežja, stroški izdelave investicijske dokumentacije (razen dokumenta identifikacije investicijskega projekta) in projektne dokumentacije ter stroški gradbenega nadzora, ki so nastali med 1. januarjem 2007 in 31. septembrom 2009. Na podlagi tega znaša skupna vrednost upravičenih stroškov sekundarne kanalizacije 402.338,06 evrov (Občina Mengeš 2009, 31). Pri tem je smiselno pojasniti, da je iz regionalnih spodbud sicer mogoče pridobiti sofinanciranje do 85 odstotkov upravičenih stroškov. Ker pa je potrebno sofinanciranje znižati za predvidene prihodnje neto prihodke, znaša maksimalni znesek sofinanciranja s strani EU 268.041,35 evrov (Občina Mengeš 2009, 33–4).

Za implementacijo projekta je tako Občina Mengeš iz proračuna namenila 286.405,68 evrov, preostanek v vrednosti 200.000,00 € pa predstavljajo sredstva ESRR (regionalne spodbude), ki jih je občina pridobila iz Javnega razpisa za prednostno usmeritev Regionalni razvojni programi v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Razvoj regij (Občina Mengeš 2009, 32). V Tabeli 5.7 je prikazana finančna konstrukcija glede na leta in vire.

Tabela 5.7: Finančna konstrukcija (v evrih)

Viri financiranja	2008	2009	2010	Skupaj	Odstotek
Občinska sredstva	26.447,28	233.970,64	25.987,76	286.405,68	58,88
Regionalne spodbude <sup>21</sup>	0,00	52.157,42	147.842,58	200.000,00	41,12
<b>Skupaj</b>	<b>26.447,28</b>	<b>333.970,64</b>	<b>125.987,76</b>	<b>486.405,68</b>	<b>100,00</b>

Vir: prirejeno po Aneks št. 1 k Pogodbi o sofinanciranju operacije Kanalizacija Prešernova cesta in Topole, št. C1536-09S330004 (2. čl.); Občina Mengeš (2009, 32)

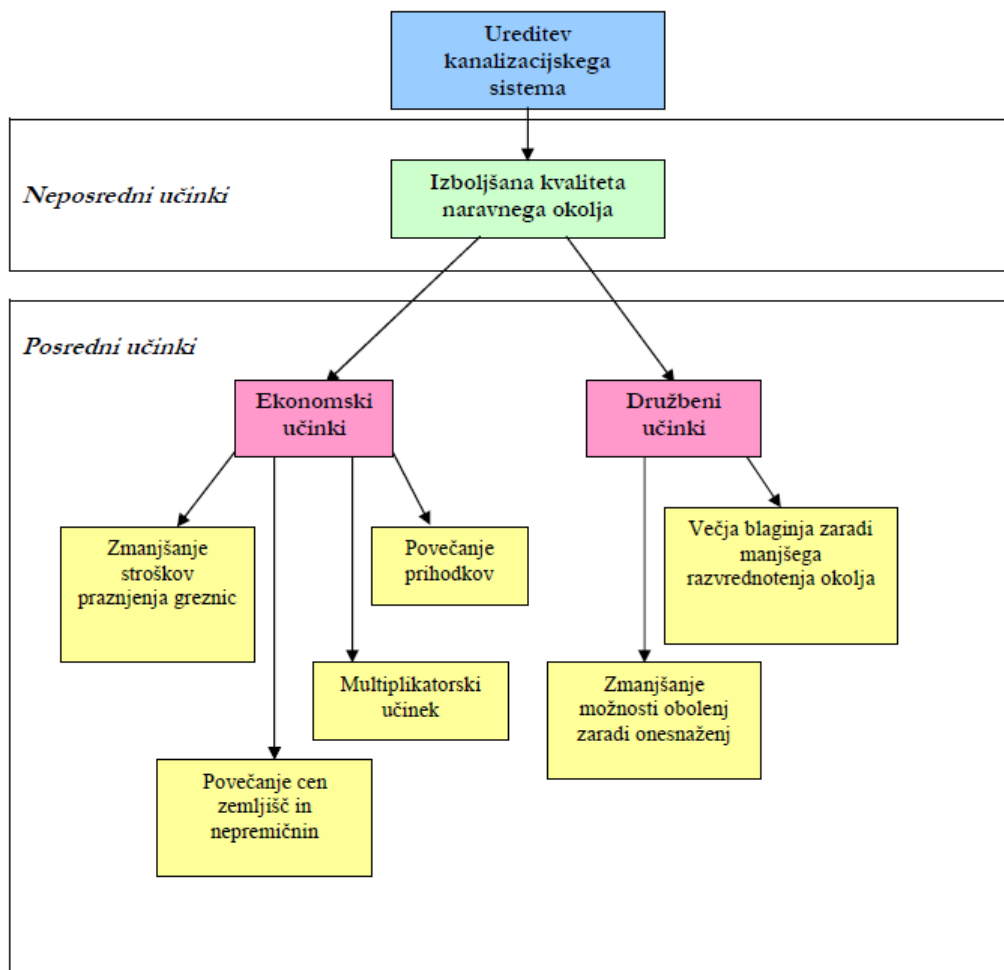
<sup>21</sup> Regionalne spodbude so spodbude, ki vplivajo na regionalni razvoj in jih proračunski uporabniki na državni ravni namenjajo za sofinanciranje projektov iz izvedbenih načrtov RRP, zato so usklajene z RRP, državnim razvojnim programom in programskimi dokumenti, ki jih Vlada RS pripravlja v skladu s pravnim redom EU (Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud, 2. čl.).

### 5.3.3 Regionalni razvojni učinki

Razvojni učinki projekta ureditve kanalizacijskega omrežja so predvsem družbeno-ekonomske narave, poleg tega pa projekt sledi Nacionalnemu programu varstva okolja in Operativnemu programu odvajanja in čiščenja odpadnih voda za obdobje 2005–2017 kot tudi drugim zakonskim aktom, ki urejajo varstvo okolja in emisije pri odvajanju odpadnih voda (Občina Mengeš 2009, 49). Učinki projekta so torej sledeči (Občina Mengeš 2009, 36):

- boljša kakovost naravnega okolja,
- manjši stroški praznjenja greznic,
- višja cena nepremičnin v občini,
- manjše razvrednotenje okolja in
- manjše možnosti za raznovrstna obolenja.

Slika 5.2: Učinki projekta



Vir: Občina Mengeš (2009, 50)

Kot prikazuje Slika 5.2 so neposredne koristi projekta predvsem v manjšem obremenjevanju okolja zaradi manjšega obremenjevanja tal, voda in količine neprijetnih vonjav. Z izgradnjo sekundarnega kanalizacijskega omrežja bo zaradi odvajanja odpadnih voda po ustreznih sistemih prišlo do zmanjšanja neprijetnih vonjav. Poleg tega bo projekt prispeval k manjšemu obremenjevanju tal, saj se bodo odpadne vode odvajale na skupno lokacijo in ne bodo pronicale skozi tla. Manjše bo tudi obremenjevanje voda, predvsem podtalnice, saj odpadna voda ne bo pronicala skozi vodotesne kanalizacijske cevi. Urejen odtok komunalnih odpadnih voda bo tako prispeval k manjšemu obremenjevanju vodnih sistemov in s tem celotnega lokalnega okolja (Občina Mengeš 2009, 50–1).

Najpomembnejši regionalni razvojni učinek projekta je varstvo okolja, saj se občina nahaja v vodovarstvenem območju (Kos 2011), posredno pa se koristi projekta odražajo na gospodarskem in družbenem področju. V gospodarskem smislu bo urejeno in čisto okolje prispevalo k dvigu cen nepremičnin, kajti cena kvadratnega metra stanovanjskih objektov se bo zaradi urejenega kanalizacijskega omrežja v povprečju dvignila za 150 evrov. Posledično se poveča tudi odstotek pobranega davka na promet z nepremičninami. Prav tako se bodo gospodarske koristi kanalizacije odrazile v manjših stroških posameznega gospodinjstva pri praznjenju greznic. Tako bo po letu 2011, ko bo omrežje zaključeno, prihranek pri praznjenju greznic znašal 10.219,10 evrov (Občina Mengeš 2009, 51).

Poleg gospodarskih ima projekt kot že rečeno družbene učinke. Ti se kažejo zlasti v smislu večje kakovosti okolja zaradi manjšega onesnaženja (smrad, vizualni učinek), kar prispeva k večji blaginji prebivalcev, manjši umrljivosti in obolevnosti ljudi ter posledično nižjim zdravstvenim stroškom (Občina Mengeš 2009, 52).

Omenjeni učinki so torej pozitivni in se nanašajo predvsem na vpliv, ki ga ima gradnja kanalizacijskega omrežja na okolje in ljudi, ki v tem okolju živijo. Z vidika tematike magistrskega dela in poudarka, ki ga kohezijska politika namenja načelu partnerstva v fazi implementacije, je potrebno izpostaviti prenos znanj in dobrih praks. Kot izhaja iz intervjuja (Kos 2011), je Občina Mengeš v okviru priprave in implementacije projekta sodelovala s sosednjimi občinami. Odgovorni za projekt na Občini Mengeš so se za mnenje oziroma nasvete o konkretnih problemih, s katerimi so se srečevali v postopku implementacije projekta, obračali na javne uslužbence, ki se ukvarjajo s projekti EU na drugih občinah. Na ta način je potekal več kot potreben prenos znanj, informacij in dobrih praks, čeprav se slovenskim občinam pogosto očita samosvoje delovanje.

Tezo o nesodelovanju slovenskih občin, ki jo je mogoče zaslediti pri Lindstromovi (2005, 505), lahko ovržem tudi z dejstvom, da je Občina Mengeš solastnica<sup>22</sup> javnega podjetja Centralna čistilna naprava Kamnik–Domžale, ki se ukvarja s čiščenjem odpadnih voda in skrbi za podtalnico na področju Kamnika, Mengša in Trzina. Projekt Kanalizacija Prešernova cesta in Topole torej sledi tudi medobčinskim naravovarstvenim ciljem (Kos 2011).

Na tem mestu je smiselno preučiti usklajenost projekta Občine Mengeš z nekaterimi regionalnimi, nacionalnim in evropskimi dokumenti.

#### **5.3.4 Usklajenost s strateškimi dokumenti**

Projekt Občine Mengeš je usklajen z nekaterimi pomembnimi dokumenti na področju razvoja in okoljske infrastrukture. V prvi vrsti je potrebno omeniti Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, ki v okviru prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi spodbuja izgradnjo okoljske infrastrukture in tudi kanalizacijskih sistemov v aglomeracijah, manjših od 2.000 populacijskih enot. Mengeš je z naseljem Topole aglomeracija, katere komunalna opremljenost ima manj kot 2.000 populacijskih enot, zato se bo z izgradnjo in rekonstrukcijo sekundarne kanalizacije povečalo število gospodinjstev, priključenih na kanalizacijski sistem (Občina Mengeš 2008, 7).

Glede na zagotavljanje komunalne opremljenosti je projekt skladen tudi z Operativnim programom odvajanja in čiščenja komunalne odpadne vode za obdobje 2005–2017, ki med drugim poudarja izvedbo javne kanalizacije v skladu s tehničnimi in okoljskimi standardi, ki veljajo za odvajanje in čiščenje komunalne odpadne vode (*ibid.*).

Na subnacionalni ravni projekt ustreza RRP LUR za obdobje 2007–2013, ki si prizadeva za zagotavljanje učinkovitih komunalnih storitev za prebivalce in gospodarstvo po ustreznih in stroškovno učinkovitih cenah ter v ožjem smislu stremi k odvajanju in čiščenju odpadnih voda v porečju Ljubljane. Po končanju projekta bo upravljanje kanalizacijskega omrežja prevzelo Javno komunalno podjetje Prodnik, d.o.o., ki bo zagotavljalo ustrezne komunalne storitve in določalo stroške odvajanja odpadnih voda in odvoza odpadkov (*ibid.*).

---

<sup>22</sup> Lastniški delež Občine Mengeš je 14 odstotkov, Občine Domžale 39 odstotkov, Občine Kamnik 33 odstotkov, Občine Komenda 6 odstotkov, Občine Trzin 4 odstotkov in zaposlenih na Centralni čistilni napravi 4 odstotkov (CČN Domžale–Kamnik 2009).

V povezavi z evropsko zakonodajo je projekt usklajen z Direktivo Sveta o čiščenju komunalne odpadne vode,<sup>23</sup> ki je bila sprejeta že leta 1991 in poudarja urejanje, zbiranje, čiščenje in odvajanje komunalne odpadne vode ter varstvo okolja pred škodljivimi vplivi odvajanja odpadne vode. Komunalna opremljenost, zagotovljena s projektom Občine Mengeš, bo ustrezala tudi zahtevam o varovanju okolja pred škodljivimi vplivi odpadne vode (Občina Mengeš 2008, 8).

Ne nazadnje lahko projekt povežem s Strategijo razvoja Slovenije in Strategijo prostorskega razvoja Slovenije. Prva v okviru pete prioritete izpostavlja povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja, usmerjenega v skladnejši regionalni razvoj. Zato je potrebno zagotoviti finančne spodbude za razvoj lokalnega gospodarstva, socialnih dejavnosti in infrastrukture, spodbuditi kakovostnejšo pripravo prostorskih aktov v skladu z razvojnimi prioritetami, poenostaviti prostorske predpise, okrepiti financiranje neprofitne stanovanjske gradnje in urediti področje komunalnih dejavnosti. Druga pa stremi k varstvu okolja z zagotavljanjem komunalne infrastrukturne opremljenosti zemljišč (vodovod, kanalizacija, čistilne naprave, sistemi ogrevanja in klimatizacije) ter splošneje k razvoju in privlačnosti mest ter drugih naselij z zagotavljanjem kakovosti bivalnega okolja na osnovi ustrezne in racionalne infrastrukturne opremljenosti, razvite mreže gospodarskih in storitvenih dejavnosti ter dostopnosti do družbene javne infrastrukture. Projekt Občine Mengeš naj bi tako kratkoročno prispeval k zagotovitvi sekundarne komunalne opremljenosti za prebivalce občine Mengeš in naselja Topole ter dolgoročno vplival na skladnejši regionalni razvoj in boljšo kakovost življenja (Občina Mengeš 2008, 6).

---

<sup>23</sup> Direktiva Sveta z dne 21. maja 1991 o čiščenju komunalne odpadne vode. Ur. l. Evropske gospodarske skupnosti 91/271 (30. 5. 1991). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1991L0271:20031120:SL:PDF> (20. 5. 2011).

### **5.3.5. Javnapolitični igralci in načelo partnerstva**

V tem delu naloge se bom osredotočila na pomen načela partnerstva pri izbranem projektu. V pomoč mi bodo predvsem podatki, pridobljeni iz projektne dokumentacije in z intervjujem, ki sem ga izvedla z direktorico občinske uprave Občine Mengeš, Marijo Kos. Vprašanja za intervju sem predhodno strukturirala v dva sklopa. Odgovori prvega sklopa so mi služili v prejšnjih poglavjih, saj so se nanašali na vlogo RRA LUR v okviru implementacije kohezijske politike EU. Drugi sklop je zadeval projekt Občine Mengeš, Kanalizacija Prešernova cesta in Topole. Glede na namen magistrskega dela so se vprašanja drugega sklopa nanašala na potek priprav na projekt in vključene igralce, na implementacijo in vključene igralce ter ne nazadnje na nadzor v času implementacije projekta. Zanimalo me je, kateri igralci so sodelovali v posameznih fazah in s katerih ravni, kakšne so bile njihove naloge in medsebojni odnosi.

#### **5.3.5.1 Priprava projekta**

V fazi priprave projekta Kanalizacija Prešernova cesta in Topole so sodelovali javni uslužbenci Občine Mengeš in partnerji iz zasebnega sektorja. Na Občini Mengeš je za področje investicij zadolžen Andrej Urbanc, ki je s pomočjo Mitje Dolinška vodil pripravo projekta. Preverjanje in potrditev aktivnosti sta izvajala župan, Franc Jerič, in direktorica občinske uprave, Marija Kos (Kos 2011).

Iz zasebnega sektorja je podjetje IBE, d.d., po pogodbi izdelalo projektno dokumentacijo, podjetje Oikos, d.o.o., pa dokument identifikacije investicijskega projekta. Ob tem je smiselno poudariti, da so se priprave na projekt sicer začele že mnogo prej, saj spadata med veljavne strokovne podlage idejna načrta iz avgusta 2004 in avgusta 2007 ter projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja iz aprila 2008, ki jih je izdelalo podjetje BNG, d.o.o. (Občina Mengeš 2008, 2; Kos 2011).

Ko je bil dokument identifikacije investicijskega projekta pripravljen, ga je na 17. redni seji, 15. maja 2008, sprejel Občinski svet Občine Mengeš. Sprva je Občinski svet potrdil dokument identifikacije investicijskega projekta po imenu Kanalizacija po Prešernovi cesti, Glavnem trgu in delu Šolske ulice ter kanalizacija po naselju Topole (Sklep o potrditvi dokumenta identifikacije investicijskega projekta, 1. čl.). Na 24. seji, 19. marca 2009, pa je Občinski svet potrdil novelirano investicijsko dokumentacijo s skrajšanim imenom Kanalizacija Prešernova cesta in Topole (Sklep o potrditvi noveliranega dokumenta identifikacije investicijskega programa Kanalizacija Prešernova cesta in Topole).

### 5.3.5.2 Prijava projekta na razpis

Prednostna usmeritev Regionalni razvojni programi se izvaja z mehanizmi, določenimi v ZSRR-1, s poudarkom na načelu partnerstva. Zato je potrebno izpostaviti različne igralce z različnih ravni, ki so bili vključeni že v fazi pred in med prijavo Občine Mengeš na Četrty javni razpis.

Občina Mengeš je predlog projekta Kanalizacija Prešernova cesta in Topole posredovala RRA LUR za vključitev v izvedbeni načrt RRP LUR 2007–2009. Predlog je RRA LUR uvrstila v gradivo, ki se obravnava na Svetu LUR (Kos 2011). Svet LUR je namreč tisti, ki je, v sodelovanju z Regionalnim razvojnim svetom in njegovimi odbori sprejel RRP, usmerjal pripravo izvedbenega načrta, potrdil izvedbeni načrt ter kriterije za pripravo seznama prednostnih regionalnih razvojnih projektov. Ko je bil izvedbeni načrt pripravljen, ga je RRA LUR posredovala SVLR (Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud, 3.–4. čl.; Kos 2011). Potencialni upravičenci sredstev prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi si morajo zato prizadevati za vključitev operacij v izvedbeni načrt RRP in za potrditev operacije na Svetu regije. Vključitev operacije v izvedbeni načrt je pogoj za kandidaturo na javnem razpisu, kar poudarja pristop od spodaj navzgor, saj se o operacijah, ki se sofinancirajo, odloči na nivoju regije (SVLR 2009a, 68). Občina lahko torej šele s sklepom Sveta regije o uvrstitvi na seznam projektov v okviru izvedbenega načrta RRP kandidira za nepovratna sredstva EU, saj je sklep obvezna priloga razpisne dokumentacije pri oddaji vloge za sofinanciranje projekta (Kos 2011).

Svet LUR, ki mu predseduje župan Mestne občine Ljubljana, Zoran Janković, je izvedbeni načrt RRP LUR potrdil 24. julija 2007, seznam operacij razvojne regije, na katerega je uvrščen tudi projekt Občine Mengeš, pa 9. septembra 2008. Zanimivo je dejstvo, da je Občina Mengeš oddala zgolj eno vlogo in dobila pozitiven odgovor brez pritiskov ali lobiranja na Svet LUR (Kos 2011).

Na tej točki je svojo vlogo odigrala nacionalna raven, saj je SVLR preverila skladnost predlaganih projektov s strateškimi cilji operativnih programov in formalno ustreznost predlogov (SVLR 2008, 81). SVLR ima v sistemu implementacije kohezijske politike v Sloveniji dvojno vlogo. Poleg vloge organa upravljanja ima tudi vlogo posredniškega telesa. Kot posredniško telo deluje del SVLR, in sicer Urad za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je pristojen za implementacijo razvojne prioritete Razvoj regij, prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi. V okviru tega je Urad podal mnenje k RRP in izvedbenim načrtom RRP razvojnih regij, pripravil javne razpise in jih objavil v Uradnem



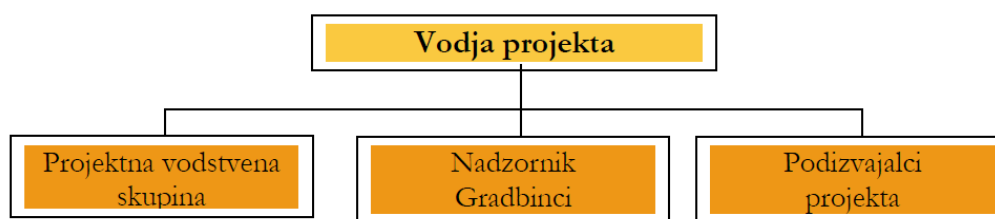
listu RS (SVLR 2009a, 64–5). Na ta način je pozval prijavitelje projektov iz izvedbenih načrtov k vložitvi vlog za dodelitev regionalnih spodbud (Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud, 3. čl.).

Na Četrty javni razpis je vlogo, ki jo je na osnovi projektne dokumentacije pripravilo podjetje Oikos, d.o.o., za projekt Kanalizacija Prešernova cesta in Topole oddala Občina Mengeš (Kos 2011). Vlogo je na SVLR ocenila komisija za odpiranje vlog, imenovana s strani Urada za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR 2009a, 65). Po odobritvi operacije pa je SVLR izdala Občini Mengeš Sklep, št. 430-199/2008/146, in z njo podpisala pogodbo o sofinanciranju operacije, na podlagi katere se je Občini Mengeš odobrilo sofinanciranje projekta Kanalizacija Prešernova cesta in Topole v višini 200.000,00 evrov (Kos 2011).

### 5.3.5.3 Implementacija projekta

Na Občini Mengeš je bila pred začetkom implementacije projekta ustanovljena projektna skupina (Slika 5.3), ki so jo sestavljali vodja projekta, projektna vodstvena skupina, gradbinci, podizvajalci projekta in nadzornik. V skupini je imel vsak član točno določeno nalogo, za katero je tudi strokovno podkovan (Občina Mengeš 2009, 24).

Slika 5.3: Organizacija za vodenje implementacije projekta



Vir: Občina Mengeš (2009, 24)

V projektni skupini so z Občine Mengeš sodelovali župan in direktorica občinske uprave, ki sta spremljala in nadzorovala potek aktivnosti, ter Andrej Urbanc (vodja projekta) in Mitja Dolinšek, ki sta vodila postopek priprave, izvedbo javnih naročil ter implementacijo projekta kot takega (Kos 2011). Upravičenec je namreč dolžan projekt voditi v skladu s predpisi o javnem naročanju, pripraviti razpisno dokumentacijo in jo posredovati posredniškemu telesu v seznanitev (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013, 16. čl.).

Naloge projektne skupine so bile (Občina Mengeš 2009, 25):

- zahteva po pospešitvi izvedbe del ali sprejem drugih ustreznih ukrepov v primeru odstopanja od načrta implementacije projekta,
- redno in natančno izpolnjevanje projektnega dnevnika,
- hranjenje celotne dokumentacije, povezane z implementacijo projekta.

Za implementacijo projekta je bil na Občini Mengeš odgovoren vodja projekta, Andrej Urbanc. Vodja projekta je svoje funkcije izvajal preko projektanta kot nadzornika, ki je bil odgovoren za načrtovanje vseh izvedbenih del, napredovanje del, nadzor, kontrolo kakovosti in poročanje o stanju del. Poleg tega je imel vodja naslednje odgovornosti in naloge (Občina Mengeš 2009, 24–5):

- pravočasna pridobitev projektne dokumentacije in zagon projekta,
- usklajevanje implementacije projekta in ustrezno ukrepanje v primeru odstopanj,
- ocenjevanje doseženih rezultatov projekta glede na zastavljene cilje,
- razreševanje problemov znotraj projektne skupine,
- hranjenje vse dokumentacije projekta,
- spremljanje finančnega načrta.

Izvedbo gradbenih del sta v prvi fazi projekta, na Prešernovi cesti, pokrivala Cestno podjetje Ljubljana, d.d., in SCT, d.d.. V drugi fazi, v Topolah, je bil za izvedbo gradbenih del pogodbeno določen Hidrotehnik, d.d., kot bodoči upravljavec pa je bilo določeno Javno komunalno podjetje Prodnik, d.o.o. Za nadzor gradnje je bil na Prešernovi cesti izbran Mani, d.o.o. in v Topolah Domplan, d.d., medtem ko je podjetje Balex, d.o.o., skrbelo za ukrepe zagotavljanja varstva pri delu (Kos 2011).

Kot že rečeno je o fizičnem napredku oziroma morebitnih spremembah operacije potrebno obveščati SVLR, ki se je v implementacijo projekta vključevala z nacionalne ravni. SVLR je bila zadolžena za nadzor (o tem več v naslednjem poglavju), strokovno pomoč in v okviru pristojnosti organa upravljanja za podaljšanje roka izvedbe operacije. SVLR je Občini Mengeš 20. aprila 2010 odobrila podaljšanje roka za dokončanje operacije, in sicer najkasneje do 31. decembra 2010 (Aneks št. 1 k Pogodbi o sofinanciranju operacije Kanalizacija Prešernova cesta in Topole, št. C1536-09S330004, 1. čl.).

Kljub vključenosti raznovrstnih igralcev je dialog med njimi potekal izključno preko Občine Mengeš, ki je bila naročnik, investitor in koordinator pri implementaciji projekta. Temelj dialoga so bili operativni sestanki, ki so se jih udeleževali člani projektne skupine na Občini Mengeš, predstavniki gradbincev in nadzorniki, medtem ko predstavnikov RRA LUR in SVLR ni bilo. Sestanke je praviloma vodil nadzornik, ki je beležil tekočo problematiko. Na

sestankih je bilo preverjeno izpolnjevanje zadolžitev, dogovorjenih na preteklem sestanku, in vzroki morebitnih odstopanj, dogovorjena so bila dela in naloge za tekoči teden ter opravljen ogled izvedenih del na terenu. V primeru težav med implementacijo projekta je bil sklican izredni sestanek. Ob tem je potrebno poudariti, da je Občina Mengeš z vsemi vključenimi igralci sodelovala že v preteklosti, vendar po mnenju Kosove (2011) obstoj preteklih partnerstev ni vplival na kakovost sodelovanja. Bolj kot zgodovina sodelovanja so namreč večje konflikte preprečevala dogovorjena in pogodbeno določena pravila (*ibid.*).

#### **5.3.5.4 Nadzor v času implementacije projekta**

V času implementacije projekta je potekal nadzor nad aktivnostmi. Pri nadzoru je bil z Občine Mengeš udeležen župan, pogodbeno pa so nadzor nad deli izvajali že prej omenjeni izvajalci, medtem ko subnacionalna raven, torej RRA LUR, pri nadzoru ni sodelovala. Z nacionalne ravni sta nadzor vršili skrbnici projekta iz SVLR (Kos 2011). Upravičenec je namreč dolžan omogočiti in sodelovati pri izvedbi kontrol na terenu s strani organa upravljanja. Pred prvim izplačilom upravičenih stroškov gradnje SVLR zato najprej izvede administrativne kontrole v obliki kontrole na terenu, in sicer najmanj enkrat v obdobju implementacije operacije, po potrebi pa tudi pogosteje (SVLR 2009a, 65).

Skladno z Aneksom št. 1 k Pogodbi o sofinanciranju operacije Kanalizacija Prešernova cesta in Topole, št. C1536-09S330004, (11.–13. čl.) je bila obveznost Občine Mengeš:

- pooblaščenim osebam SVLR, Računskega sodišča, ES in drugim pristojnim organom kadar koli omogočiti dostop do fizičnih rezultatov operacije ter dokumentacije, vezane na operacijo in vpogled vanjo,
- predhodno obvestiti SVLR in ustrezno utemeljiti vsako finančno, vsebinsko ali časovno spremembo operacije in pred implementacijo takih sprememb pridobiti soglasje SVLR,
- v okviru spremljanja porabe dodeljenih sredstev SVLR omogočiti nadzor nad porabo sredstev, realizacijo operacije, projektno dokumentacijo, vključno s kontrolo na kraju samem.

SVLR je kot neposredni proračunski uporabnik in posredniško telo kontrolo na terenu najavila kontakti osebi upravičenca po elektronski pošti 3. novembra 2009. Kontrola je potekala 10. novembra 2009 od 8.30 do 15.00 ure na Občini Mengeš. V postopku kontrole so sodelovali: SVLR (Marija Božeglav in Barbara Ülen kot skrbnici pogodb iz Sektorja za regionalni razvoj), upravičenec (Andrej Urbanc in Mitja Dolinšek) in izvajalec strokovnega nadzora (Miloš Drnovšek). Kontrola je potekala v obliki intervjuja s kontaktno osebo

upravičenca in je zajemala fizični pregled originalne dokumentacije, pregled finančnega sistema, rezultatov operacije, načina arhiviranja dokumentacije ter fizični ogled gradbišča (SVLR 2009c, 1–3).

Natančneje sta skrbnici pogodb Sektorja za regionalni razvoj na Občini Mengeš pregledali ustreznost (SVLR 2009c, 3):

- investicijske dokumentacije upravičenca,
- izvedenih postopkov javnega naročanja, na osnovi katerih so nastali upravičeni stroški,
- gradbene dokumentacije (gradbene knjige in gradbenega dnevnika),
- obveščanja in informiranja javnosti,
- revizijskih sledi, hrambe in arhiviranja dokumentov,
- knjigovodskih evidenc, izstavljenih računov, situacij in dokazil o plačilu upravičenih izdatkov,
- izpolnitve zahtevka za izplačilo v skladu z navodili posredniškega telesa in vse priloge zahtevka za izplačilo.

Skrbnici sta po kontroli pripravili poročilo o kontroli na terenu in izrekli ukrepe za odpravo napak in pomanjkljivosti. Na podlagi tega je morala Občina Mengeš SVLR posredovati odzivno poročilo v roku, ki ga je določila SVLR (SVLR 2009c, 2). Osnova za izplačilo sredstev je bil zahtevak za izplačilo sredstev, ki ga je pripravil upravičenec, potrdila pa SVLR. SVLR je sredstva nakazovala glede na izkazane upravičene stroške na podlagi izvedene administrativne kontrole (Aneks št. 1 k Pogodbi o sofinanciranju operacije Kanalizacija Prešernova cesta in Topole, št. C1536-09S330004, 8.–9. čl.).

Koriščenje sredstev kohezijske politike torej temelji na načelu povračila upravičenih javnih izdatkov. To pomeni, da je morala SVLR v roku, ki ga je določilo Ministrstvo za finance, ob ali po plačilu v breme sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko potrditi in predložiti zahtevak za povračilo z dokazilom o opravljenih kontrolah in ostalo zahtevano dokumentacijo organu za potrjevanje. Ta je namreč tisti, ki je izvršil povračilo iz naslova sredstev kohezijske politike v proračun (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013, 23. čl.).

### 5.3.5.5 Glavne ugotovitve

Pri pripravi in implementaciji projekta so sodelovali javnopolitični igralci z različnih ravni. Najpomembnejši igralci za zagon projekta so bili javni uslužbenci Občine Mengeš, zasebni sektor pa je igral vlogo pri sami gradnji in nadzoru kanalizacijskega omrežja. Vendar v tem okviru ni mogoče govoriti o javno-zasebnem partnerstvu, saj je šlo za pogodbeno določeno partnerstvo, ki ga je nadzorovala Občina Mengeš. Poleg tega interesa za projekt niso pokazali civilnodružbeni igralci. Kosova (2011) namreč meni, da je interes civilne družbe prisoten zgolj v primerih, ko se posega v njeno lastnino.

Subnacionalna raven, RRA LUR, je pri projektu sodelovala zgolj v smislu uvrstitve projekta v izvedbeni načrt RRP LUR in na ta način omogočila prijavo projekta na Četrty javni razpis. V času implementacije projekta pa RRA LUR po besedah Kosove (2011) ni bila vključena niti v operativne sestanke niti v kontrolo. Na tem mestu lahko ponovno izpostavim, da imajo v Svetu LUR, ki je potrdil izvedbeni načrt, ključno vlogo župani občin. RRA LUR torej deluje pod močnim vplivom občin, zaradi česar je ne moremo obravnavati kot avtonomnega partnerja pri implementaciji kohezijske politike EU.

Nasprotno je bila SVLR prisotna skozi vse faze projekta. Poleg odobritve projekta in nadzora nad implementacijo projekta je SVLR zagotavljala strokovno pomoč v primeru nejasnost. Le-teh sicer Občina Mengeš ni imela veliko, vendar je ob manjših težavah informacije in navodila od SVLR prejemale telefonsko. Ob tem je Kosova (2011) izpostavila, da se je Občina Mengeš za mnenje glede implementacije projekta, posameznih del, delitve odgovornosti za projekt in reševanja problemov obračala na javne uslužbence sosednjih občin, ki se ukvarjajo s področjem črpanja sredstev EU.

Zadevajoč evropsko raven, Občina Mengeš v procesu implementacije projekta ni imela stikov z evropskimi igralci. Občina torej lahko sodeluje pri implementaciji kohezijske politike, vendar je mogoče trditi, da ni povsem enakovreden partner, saj pogosto zgolj sledi pravilom igre, ki jih določa veljavna zakonodaja (Kos 2011).

## 6 ZAKLJUČEK

Namen magistrskega dela je bil razjasniti pomen načela partnerstva pri implementaciji kohezijske politike EU v Sloveniji. V tem okviru sem obravnavala projekt Občine Mengeš, Kanalizacija Prešernova cesta in Topole. Občina Mengeš je del RRA LUR in torej spada v gospodarsko najrazvitejšo regijo, najgosteje naseljeno regijo in regijo, ki ima najboljše razvojne možnosti v Sloveniji. Projekt Občine Mengeš je bil uvrščen v izvedbeni načrt RRP LUR in je zato lahko kandidiral za sredstva javnega razpisa prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Investicija je predvidevala izgradnjo manjšega kanalizacijskega omrežja na območju z nižjo gostoto prebivalstva, zato je ustrezala kriterijem javnega razpisa na področju okoljske infrastrukture. Razpoložljiva sredstva so za LUR kot regijo z najmanjšim razvojnim zaostankom v Sloveniji nizka, vendar je bilo projektu Občine Mengeš kljub temu odobrenih največ možnih sredstev glede na število prebivalcev občine. Nizka sredstva za LUR so povsem razumljiva, a se kljub temu ne sme zanemariti področij, na katerih se regija sooča z razvojnimi težavami. Eno od teh področij je urejanje komunalne infrastrukture, ki spada tudi med širše nacionalne in evropske cilje. V okviru razvojne prioritete Razvoj regij se je zato za operacije okoljske infrastrukture, ki se nanašajo na izgradnjo ali obnovo kanalizacijskih omrežij, namenilo največ sredstev. Sicer se zdi, da izgradnja kanalizacije v določenem kraju nima regionalnega učinka, a vendar ni vedno tako. Dober primer je občina Mengeš, ki leži na vodovarstvenem območju. Zastarelo kanalizacijsko omrežje oziroma na splošno neurejeni 'domači' sistemi odvajanja odpadnih voda ne ustrezajo standardom varstva okolja in zlasti ne potrebam na vodovarstvenih območjih. Na ta način ima lahko izgradnja kanalizacije v enem kraju pozitivne razvojne učinke za celotno regijo in seveda v največji meri za samo občino zaradi manjšega onesnaževanja okolja kot tudi zaradi gospodarskih koristi, ki jih prinaša urejena komunalna infrastruktura.

Magistrsko delo je izhajalo iz študije izbranega projekta, vendar je bilo v prvi vrsti potrebno preučiti teoretični okvir. Za preučevanje kohezijske politike se mi je zdel najprimernejši koncept MLG, ki je v svojem bistvu pripomogel tudi k uveljavitvi načela partnerstva. MLG pri implementaciji kohezijske politike EU namreč poudarja pomen sodelovanja različnih igralcev, tako političnih kot civilnodružbenih kot tudi državnih in subnacionalnih. Država naj torej ne bi bila več osrednji igralec, ki nadzoruje vse komunikacije in aktivnosti ostalih igralcev. V teoriji se ločuje med dvema tipoma MLG. Federalni tip

zagovarja delitev pristojnosti med posameznimi oblastmi, ki ne posegajo v druge ozemeljske ravni. Drugi tip pa izpostavlja, da je potrebno vsako javno dobrino zagotoviti na tisti ravni, ki prinaša več koristi kot stroškov in torej ni pomembno, če s svojimi aktivnostmi posega na druge ozemeljske ravni. Poleg tega je v teoretičnem delu izpostavljena razlika med vertikalnim in horizontalnim partnerstvom. Prvo vključuje Evropsko komisijo, države članice in regije, medtem ko se drugo nanaša tako na javne organe kot na civilnodružbene igralce.

Na osnovi teoretičnega okvira sem oblikovala dve hipotezi. Prva hipoteza poudarja, da je občina sicer upravičenec sredstev EU, vendar nima odločevalske vloge izven svoje administrativne ravni, kar ustreza federalnemu tipu MLG. Druga hipoteza pa predvideva, da je implementacija projekta Kanalizacija Prešernova cesta in Topole v občini Mengeš primer dobre prakse izvajanja načela partnerstva.

V okviru preverjanja prve hipoteze me je zanimalo, kakšno vlogo ima subnacionalna raven pri implementaciji kohezijske politike EU v Sloveniji. Subnacionalno raven naj bi v tem kontekstu predstavljale občine in RRA. Na osnovi preučevanja primarne in sekundarne literature ter prvega sklopa vprašanj intervjuja z direktorico občinske uprave Občine Mengeš sem prišla do zelenih podatkov. Iz teh izhaja ugotovitev, da je RRA LUR sicer pomembna in uspešna pri spodbujanju regionalnega razvoja v regiji, vendar kljub temu večjo vlogo igrajo občine. Občine so namreč tiste, ki v največji meri prijavljajo svoje projekte na razpise v okviru prednostne usmeritve Regionalni razvojni programi. In občine oziroma župani občin so tisti, ki imajo glas v svetih regij kot glavnih odločevalskih telesih na subnacionalni ravni v Sloveniji. Župani torej odločajo, kateri projekti se bodo uvrstili v izvedbene načrte, zato lahko pritrdim tezi, da v Sloveniji RRA ne predstavljajo pravega regionalnega igralca, ki bi konkuriral državnim in drugim javnopolitičnim igralcem. Šibka vloga RRA posledično ni v prid občinam, ki bi preko močne in institucionalizirane vmesne ravni lažje vplivale na dogajanje na drugih administrativnih ravneh. Občina mora biti torej skladno s federalnim tipom MLG v Sloveniji dovolj velika in dovolj močna, da je zmožna vplivati na javnopolitični proces kohezijske politike EU. V nasprotnem primeru je participacija občine, kot na primer Občine Mengeš, bolj simbolična, saj bolj kot ne sledi pravilom igre, ki so postavljena na nacionalni in evropski ravni. Prvo hipotezo lahko zato delno potrdim, in sicer s poudarkom, da ustreza situaciji manjših občin, medtem ko je ni mogoče aplicirati na večje slovenske občine. Obstajajo namreč pomembne razlike med vplivnostjo posameznih igralcev, saj nimajo vsi enakih informacij, politične in finančne moči ter strokovnega znanja za sodelovanje v različnih fazah kohezijske politike.

Na tej točki je smiselno ovrednotiti drugo hipotezo in povzeti glavne ugotovitve, ki izhajajo iz preučevanja javnopolitičnih igralcev pri implementaciji projekta Občine Mengeš, Kanalizacija Prešernova cesta in Topole. Tekom raziskovanja, pri katerem mi je bila v pomoč celotna projektna dokumentacija in še posebej drugi sklop vprašanj intervjuja, sem prišla do zaključka, da tudi druge hipoteze ni mogoče popolnoma potrditi. Projekt sem preučevala v več fazah. Pri pripravi projekta so glavno vlogo odigrali javni uslužbenci Občine Mengeš in zasebni sektor, ki je pogodbeno izdelal projektno dokumentacijo. Pomembno vlogo pri zamisli za projekt je igrala nacionalna in evropska zakonodaja, ki stremi k urejanju komunalne infrastrukture. V fazi prijave na javni razpis je v igro vstopila najprej RRA LUR oziroma Svet LUR, ki je projekt uvrstil v izvedbeni načrt, in nato SVLR oziroma Urad za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je pripravil javne razpise in ovrednotil prispele vloge. Implementacija projekta je vključevala javne uslužbence Občine Mengeš (vodenje) in partnerje iz zasebnega sektorja kot izvajalce gradbenih del in nadzora. SVLR je bila prisotna v vseh fazah projekta, saj je bila vključena tako v pripravo, implementacijo kot tudi v nadzor v obliki kontrol na terenu. RRA LUR je po drugi strani odigrala vlogo zgolj v fazi prijave na razpis, medtem ko kasneje ni sodelovala niti na operativnih sestankih niti pri nadzoru. Poleg tega je potrebno poudariti, da pri projektu ni bilo ne javno-zasebnega partnerstva ne vključenosti civilnodružbenih in drugih nevladnih organizacij. V tem smislu za izpolnitev načela partnerstva manjka vsaj en ključni element, to je civilna družba. Vendar pa so pri implementaciji projekta sodelovali igralci z različnih ozemeljskih ravni (SVLR, RRA LUR in občina), kar delno ustreza tako konceptu MLG kot tudi vertikalnemu partnerstvu.

Načelo partnerstva pri implementaciji kohezijske politike EU v Sloveniji torej še ni doseglo zelenih teoretičnih predpostavk. Zato bo v prihodnje država morala prilagoditi institucionalno kulturo evropskemu modelu sodelovanja različnih ravni in igralcev ter več pozornosti namenjati iskanju potencialnih partnerjev, da bo zagotovila konstruktivno sodelovanje vseh segmentov družbe in spodbudila javno-zasebna partnerstva.



## 7 LITERATURA

Allen, David. 2010. The Structural Funds and Cohesion Policy: Extending the Bargain to Meet New Challenges. V *Policy-making in the European Union*, ur. Helen Wallace, Mark A. Polack in Alasdair R. Young, 229–52. Oxford, New York: Oxford University Press.

*Aneks št. 1 k Pogodbi o sofinanciranju operacije Kanalizacija Prešernova cesta in Topole, št. C1536-09S330004*. Interni dokument Občine Mengeš.

Bache, Ian. 1998. *The politics of European Union regional policy: multi-level governance or flexible gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.

--- 1999. 'The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK'. *Journal of European Public Policy* 6 (1): 28–45.

--- 2008a. Europeanization and multi-level governance: Empirical findings and conceptual challenges. *ARENA Working Paper* (16). Dostopno prek: [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2008/papers/wp08\\_16.pdf](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2008/papers/wp08_16.pdf) (10. 10. 2010).

--- 2008b. *Researching Multi-level Governance*. Paper presented to the CINEFOGO/University of Trento Conference on The Governance of the European Union: theories, practices and myths, Brussels, 25.–26. 1. 2008. Dostopno prek: [http://www.shef.ac.uk/content/1/c6/08/18/80/Brussels\\_paper.doc](http://www.shef.ac.uk/content/1/c6/08/18/80/Brussels_paper.doc) (10. 10. 2010).

--- 2010. Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe. *Southeast European and Black Sea Studies* 10 (1): 1–12.

Bachtler, John in Carlos Méndez. 2007. Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *JCMS* 45 (3): 535–64.

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://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0605.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0605.pdf) (2. 10. 2010).

Bauer, Michael W. 2002. The EU 'partnership principle': still a sustainable governance device across multiple administrative arenas? *Public Administration* 80 (4): 769–89.

Borras, Susana. 1998. EU multi-level governance patterns and the Cohesion Fund. *European Planning Studies* 6 (2): 21–5.

CČN Domžale–Kamnik. 2009. *Lastniška struktura*. Dostopno prek: [http://www.ccn-domzale.si/index.php?option=com\\_content&view=article&id=169&Itemid=119&lang=sl](http://www.ccn-domzale.si/index.php?option=com_content&view=article&id=169&Itemid=119&lang=sl) (31. 5. 2011).

Četrty javni razpis za prednostno usmeritev „Regionalni razvojni programi“, v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete „Razvoj regij“. Ur. l. RS 79/2008. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/2008/Ra/r2008079.pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/2008/Ra/r2008079.pdf) (26. 11. 2010).

De Rynck, Stefaan in Paul McAleavey. 2001. The cohesion deficit in Structural Fund policy. *Journal of European Public Policy* 8 (4): 541–57.

ECAS. 2009. *Working paper on the application of the Partnership principle in EU cohesion policy*. Dostopno prek: <http://www.europe-centre.eu/upload/actualites/fichiers/actualites/ECAS/ecasworkingpaperoctober2009.pdf> (29. 9. 2010).

Evropska komisija. 2008a. *Regionalna politika – Inforegio: Zgodovina, 1994–1999*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/history/index3\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index3_sl.htm) (5. 10. 2010).

--- 2008b. *Regionalna politika – Inforegio: Zgodovina, 2000–2006*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/history/index4\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index4_sl.htm) (5. 10. 2010).

--- 2010. *Regionalna politika – Inforegio: Faze oblikovanja politike*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/etap/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/etap/index_sl.htm) (5. 10. 2010).

Eurocon. 2010. *Strukturni skladi*. Dostopno prek: <http://www.eurocon.si/index.php?id=23> (21. 10. 2010).

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.

Hogenauer, Anna-Lena. 2008. *EU Multi-level Governance Equals Regional Empowerment?* PSA Northern Postgraduate Conference, 6. 6. 2008. Dostopno prek: [http://www.pol.ed.ac.uk/\\_data/assets/word\\_doc/0008/15686/HogenauerPaper.doc](http://www.pol.ed.ac.uk/_data/assets/word_doc/0008/15686/HogenauerPaper.doc) (15. 11. 2010).

Hooghe, Liesbet in Gary Marks. 2001. Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)* 5 (11). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (21. 9. 2010).

Kelleher, John, Batterbury, Sarah 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/rathe\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rathe_en.htm) (30. 9. 2010).

Kos, Marija. 2011. Intervju z avtorico. Mengeš, 26. maj.

Kušar, Simon in Katja Vintar Mally. 2004. Ljubljanska urbana regija – problemska regija? *Dela* (22): 15–26. Dostopno prek: [http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/dela\\_22/006\\_kusar\\_vintar.pdf](http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/dela_22/006_kusar_vintar.pdf) (15. 12. 2010).

Lajh, Damjan. 2004. *EU Cohesion Policy in Slovenia: Preparations for EU Structural Funds, How the Slovenian Hen Batches the EU's Golden Eggs or Not...* OEUE Phase II, Occasional Paper 6.4. Dublin: Dublin European Institute. Dostopno prek: <http://www.oeue.net/papers/slovenia-preparationsfortheeus.pdf> (28. 9. 2010).

--- 2005. Responses to the Processes of Europeanisation and Regionalisation: Domestic Changes in Slovenia. *Perspectives: Central European Review of International Affairs* (23): 36–60.

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

--- 2008. Domestic response(s) to managing and implementing the European Union's cohesion policy: the Slovenian experience. V *Adapting to integration in an enlarged European Union: Adapting key policies in the enlarged union*, ur. Krassimir Y. Nikolov, 285–313. Sofia: Bulgarian European Community Studies Association.

--- 2009. Multi-level governance and the implementation of EU cohesion policy in Slovenia. V *New actors in a new environment: accession to the European Union, civil society and multi-level governance*, ur. Katia Hristova-Valtcheva, 187–211. Sofia: Bulgarian European Community Studies Association.

Lang, Jochen, Naschold, Frieder in Bernd Reissert. 1998. *Reforming the implementation of European Structural Funds: A next development step*. Discussion Paper FS II (98–202). Berlin: Wissenschaftszentrum. Dostopno prek: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1998/ii98-202.pdf> (30. 9. 2010).

Lindstrom, Nicole. 2005. Europeanization and Sub-national Governance in Slovenia. *Südosteuropa* 53 (4): 500–19.

Markovič Hribernik, Tanja, Kirbiš, Monika in Uroš Vek. 2008. Institucionalni okvir evropskih strukturnih skladov in uspešnost črpanja evropskih sredstev. *Naše Gospodarstvo* 54 (5/6): 109–117.

Marks, Gary, Hooghe, Liesbet in Kermit Blank. 1996. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies* 34 (3): 341–78.

Mrak, Mojmir, Mrak, Maruša in Vasja Rant. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.

Newman, Peter. 2000. Changing Patterns of Regional Governance in the EU. *Urban Studies* 37 (5–6): 895–908.

Občina Mengeš. 2007. *Izgradnja in rekonstrukcija kanalizacije na posameznih območjih občine Mengeš*. Dokument identifikacije investicijskega projekta. Interni dokument Občine Mengeš.

--- 2008. *Kanalizacija Prešernova cesta in Topole*. Dokument identifikacije investicijskega projekta. Interni dokument Občine Mengeš.

--- 2009. *Dokument identifikacije investicijskega projekta za investicijo Kanalizacija Prešernova cesta in Topole: Novelacija*. Interni dokument Občine Mengeš.

--- 2011. *Končno poročilo za operacijo sofinancirano s sredstvi evropske kohezijske politike*. Interni dokument Občine Mengeš.

*Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih SVLR*. Ur. l. RS 7/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20057&stevilka=207> (13. 11. 2010).

Piattoni, Simona. 2009. Multi-Level Governance: A Conceptual Analysis. *Journal of European Integration* 31 (2): 163–80.

Piry, Ivo. 2003. Strategija regionalnega razvoja v Sloveniji. *Dela* (19): 25–37. Dostopno prek: [http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/dela\\_19/06%20piry.pdf](http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/dela_19/06%20piry.pdf) (21. 10. 2010).

Rebernik, Dejan. 2003. Ljubljanska urbana regija – razvojni trendi, problemi in možnosti. *Dela* (19): 165–75. Dostopno prek: [http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela\\_19/17%20rebernik.pdf](http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_19/17%20rebernik.pdf) (15. 12. 2010).

Reinholde, Iveta. 2007. Multi-Level Governance in the EU: How Many Floors Will the Building Have? V *Latvia's View of the Future of the European Union*, ur. Aneta Ozoliņa, 97–121. Riga: Zinātne Publishers.

RRA LUR. 2007a. Regionalni razvojni program Ljubljanske urbane regije 2007–2013. Dostopno prek: [http://www.rralur.si/fileadmin/user\\_upload/razvojni\\_dokumenti/RRPLUR/RRP\\_LUR\\_2007\\_2013\\_17\\_4\\_2007.pdf](http://www.rralur.si/fileadmin/user_upload/razvojni_dokumenti/RRPLUR/RRP_LUR_2007_2013_17_4_2007.pdf) (16. 1. 2011).

--- 2007b. *Izvedbeni načrt Regionalnega razvojnega programa Ljubljanske urbane regije 2007–2009*. Dostopno prek: [http://www.rralur.si/fileadmin/user\\_upload/razvojni\\_dokumenti/izvedbeni\\_nacrt/izvedbeni\\_nacrt\\_rrp\\_lur\\_2007\\_2009\\_24\\_7\\_07.pdf](http://www.rralur.si/fileadmin/user_upload/razvojni_dokumenti/izvedbeni_nacrt/izvedbeni_nacrt_rrp_lur_2007_2009_24_7_07.pdf) (16. 1. 2011).

--- 2010. *Izvedbeni načrt Regionalnega razvojnega programa Ljubljanske urbane regije 2007–2013 za obdobje 2010–2012*. Dostopno prek: [http://www.rralur.si/fileadmin/user\\_upload/razvojni\\_dokumenti/izvedbeni\\_nacrt2010/izvedbeni\\_nacrt\\_cistopis\\_internet\\_22\\_04\\_2010.pdf](http://www.rralur.si/fileadmin/user_upload/razvojni_dokumenti/izvedbeni_nacrt2010/izvedbeni_nacrt_cistopis_internet_22_04_2010.pdf) (16. 1. 2011).

--- N. d. *Regionalni razvojni svet ljubljanske urbane regije*. Dostopno prek: <http://www.rralur.si/regija/organi-regije/regionalni-razvojni-svet-lur/> (16. 1. 2011).

--- N. d. *Zemljevid regije*. Dostopno prek: <http://www.ruralur.si/regija/zemljevid-regije/> (16. 1. 2011).

*Sklep o potrditvi dokumenta identifikacije investicijskega projekta*. Uradni vestnik Občine Mengeš 5/2008 (15. 5. 2008). Dostopno prek: <http://menges.work.powercom.si/uploads/URV%2005%20NET.pdf> (1. 2. 2011).

*Sklep o potrditvi noveliranega dokumenta identifikacije investicijskega programa „Kanalizacija Prešernova cesta in Topole“*. Uradni vestnik Občine Mengeš 3/2009 (31. 3. 2009). Dostopno prek: <http://www.menges.si/uploads/URV%2003.pdf> (1. 2. 2011).

*Sklep o ustanovitvi Regionalnega razvojnega sveta LUR*. Ur. l. RS 88/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20063857> (1. 2. 2011).

*Sklep o ustanovitvi Sveta LUR*. Ur. l. RS 88/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20063856> (1. 2. 2011).

Stame, Nicoletta. 2008. The European Project, Federalism and Evaluation. *Evaluation* 14 (2): 117–40.

Sutcliffe, John B. 2000. The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization? *Journal of European Public Policy* 7 (2): 290–309.

SVLR. 2007. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013*. Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski\\_dokumenti/NSRO\\_Slovenija\\_POTRJENO.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/NSRO_Slovenija_POTRJENO.pdf) (5. 10. 2010).

--- 2008. *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski\\_dokumenti/OP\\_RR\\_koncna.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_RR_koncna.pdf) (26. 11. 2010).

--- 2009a. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: [http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/doc/dokumenti\\_strukturni\\_skladi/OSUN\\_OPRR\\_2008.pdf](http://www.mvzt.gov.si/fileadmin/mvzt.gov.si/pageuploads/doc/dokumenti_strukturni_skladi/OSUN_OPRR_2008.pdf) (23. 11. 2010).

--- 2009b. *Vrednotenje četrte razvojne prioritete 'Razvoj regij' Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: [http://www.euskladi.si/publikacije/studije\\_in\\_vrednotenja/datoteke/Vrednotenje%20OP%20RR%204\\_23%204%2009.pdf](http://www.euskladi.si/publikacije/studije_in_vrednotenja/datoteke/Vrednotenje%20OP%20RR%204_23%204%2009.pdf) (26. 11. 2010).

--- 2009c. *Poročilo o opravljeni kontroli na terenu (po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES), opravljene s strani neposrednega proračunskega uporabnika*. Interni dokument Občine Mengeš.

--- 2010. *Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: [http://www.euskladi.si/publikacije/letna\\_porocila/download/LP%20OP%20RR%202009.pdf](http://www.euskladi.si/publikacije/letna_porocila/download/LP%20OP%20RR%202009.pdf) (23. 1. 2011).

--- N. d. *Organizacija izvajanja kohezijske politike*. Dostopno prek: <http://www.euskladi.si/predstavitev/struktura/> (26. 11. 2010).

Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. 2001. *Strategija regionalnega razvoja Slovenije*. Dostopno prek: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/projekti/02\\_StrategijarazvojaSlovenije.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf) (5. 11. 2010).

*Uredba ES, št. 1080/2006, Evropskega parlamenta in Sveta*. Ur. l. EU 210/1 (31. 7. 2006). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0001:0001:SL:PDF> (4. 10. 2010).

*Uredba ES, št. 1081/2006, Evropskega parlamenta in Sveta*. Ur. l. EU 210/12 (31. 7. 2006). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0012:0012:SL:PDF> (4. 10. 2010).

*Uredba Komisije ES, št. 105/2007, z dne 1. februarja 2007 o spremembi prilog k Uredbi ES, št. 1059/2003, Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju skupne klasifikacije statističnih teritorialnih enot (NUTS)*. Ur. l. EU 39/2007. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:039:0001:0037:SL:PDF> (21. 10. 2010).

*Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud*. Ur. l. RS 113/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2009113&stevilka=5145> (20. 11. 2010).

*Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007–2013*. Ur. l. RS 17/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200917&stevilka=646> (20. 10. 2010).

*Uredba Sveta ES, št. 1083/2006*. Ur. l. EU 210/25 (31. 7. 2006). Dostopno prek: [http://www.uni-lj.si/files/ULJ/userfiles/ulj/razis\\_razv\\_projekti/ESS/UredbaES1083-2006.pdf](http://www.uni-lj.si/files/ULJ/userfiles/ulj/razis_razv_projekti/ESS/UredbaES1083-2006.pdf) (27. 9. 2010).

*Uredba Sveta ES, št. 1084/2006*. Ur. l. EU 210/79 (31. 7. 2006). Dostopno prek: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/l\\_210/l\\_21020060731sl00790081.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/sl/oj/2006/l_210/l_21020060731sl00790081.pdf) (4. 10. 2010).

Vlada RS. 2010. *Predlog zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja*. Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/A-REG-RAZVOJ/2010-10-28\\_ZAKON\\_ZSRR.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/A-REG-RAZVOJ/2010-10-28_ZAKON_ZSRR.pdf) (10. 11. 2010).

Vlaj, Stane. 2003. *Lokalna in regionalna samouprava v Evropi in pri nas*. *Uprava* 1 (2): 104–27.

*Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1)*. Ur. l. RS 93/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200593&stevilka=4020> (21. 10. 2010).

Zupan, Slavka. 2002. Vloga in pomen regionalnega razvojnega načrtovanja – primer Gorenjske. *Dela* (18): 533–48. Dostopno prek: [http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela\\_18/39%20zupan.pdf](http://www.ff.uni-lj.si/oddelki/geo/publikacije/dela/files/Dela_18/39%20zupan.pdf) (15. 12. 2010).

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 (2): 503–24.

## **PRILOGA: VPRAŠANJA INTERVJUJA Z MARIJO KOS**

### **Sklop 1:**

1. Ali je Občina Mengeš ustanoviteljica RRA LUR? Zakaj? Ali bi rekli, da je RRA učinkovita pri spodbujanju regionalnega razvoja (ali imajo na tem področju večjo vlogo občine)?
2. Ali je Občina Mengeš sodelovala pri programiranju na regionalni in nacionalni ravni?
3. Ali je občina enakovreden partner pri implementaciji kohezijske politike ali zgolj izvršuje naloge, določene s strani državnih igralcev?
4. Kakšen vpliv ima Občina Mengeš v RRA LUR? Ali imajo v RRA LUR vse občine enako glasov ali je vpliv odvisen od velikosti občine, njene prepoznavnosti?
5. Kateri drugi igralci (na primer posamezniki, podjetja, lobisti...) vplivajo na delovanje RRA LUR in odločitve o tem, kam in za katere namene gredo sredstva ?
6. Na kakšen način je bila RRA LUR vključena v pripravo projekta Občine Mengeš ali druge projekte regijskega pomena?
7. Največ odobrenih projektov v okviru RRA LUR je bilo uvrščenih v ukrep Učinkovite komunalne storitve, čeprav se za nekatere zdi, da niso regionalno naravnani. Kakšni so po vašem mnenju regionalni učinki izgradnje kanalizacije v Mengšu?

### **Sklop 2:**

1. Od kod so prišle zamisli/zahteve za projekt Kanalizacija Prešernova cesta in Topole?
2. Kateri igralci so sodelovali pri projektu v fazi priprave projekta in prijave na razpis? Kdo je izdelal vlogo za razpis? Kdo je pripravil in izvedel javna naročila? Kam je šla vloga za



projekt (na RRA ali neposredno na SVLR)? Kako ste poskušali vplivati na Svet regij RRA LUR, da je le-ta potrdil vašo vlogo?

3. Kateri igralci so sodelovali pri projektu v fazi izvajanja? Kdo je bil v projektni skupini, ki je bila oblikovana na občini? Na SVLR sta dve skrbnici pogodb za vaš projekt. Ali sta ti dve v primeru nejasnosti nudili kakršno koli pomoč občini kot upravičenki?
4. Kateri igralci so sodelovali pri nadzoru nad izvajanjem projekta?
5. Ali je imela občina v procesu implementacije projekta kakršen koli stik (in v zvezi s čim) z evropskimi igralci?
6. Pri katerih igralcih je Občina Mengeš poskušala dobiti znanje, informacije, mnenja, predloge v fazi implementacije projekta?
7. Ali se je Občina Mengeš posvetovala z drugimi igralci glede poteka implementacije projekta in posameznih del, porabe finančnih sredstev, časovnega okvira del, delitve odgovornosti in reševanja problemov?
8. Ali so se v projekt na kakršen koli način vključevali civilnodružbeni igralci?
9. Ali ste s katerimi od vključenih igralcev sodelovali že v preteklosti? Menite, da obstoj preteklih partnerstev vpliva na kakovost sodelovanja?
10. Kakšno je bilo sodelovanje med igralci? Ali je bilo razmerje med njimi enakovredno ali je bil kateri od igralcev hierarhično nadrejen?
11. Kako je potekal dialog med igralci?
12. Kdo je bil centralni igralec, preko katerega so potekale vse komunikacije?
13. Ali je v procesu implementacije projekta prihajalo do konfliktov z določenimi igralci?