

dr. Lucija Mulej*

Skladni razvoj držav članic EU - od birokracije do etike vključevanja vseh?

1. Uvod

7. septembra 2007 je v prostorih Ministrstva za javno upravo potekal posvet z NVO glede izvajanja prednostne usmeritve "Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga". Prav tako je slovenska vlada letos dala v javno razpravo Državni razvojni program RS za obdobje 2007–2013 in pripadajoči Operativni program razvoja človeških virov za obdobje od 2007–2013¹. Ministrstvo za javno upravo je 14. septembra 2006 pripravilo predstavitev osnutka tega operativnega programa in posvet o njem.

Kohezijska politika in pripadajoči strukturni skladi Evropske unije so po mnenju strokovnjakov eden izmed instrumentov, s katerimi bo mogoče uresničiti temeljno sprejeto zavezo Evropske unije, tj. trajnostni razvoj. Osnovna ideja tega razvoja temelji v holistični filozofiji, ki se prikazuje kot z etiko združena ekološka ozaveščenost, razširjena na vsa področja življenja. Ne govorimo več zgolj o trajnostnem razvoju nežive narave in nematerialnega družbenega okolja; govorimo o trajnostnem razvoju misli, duha in človekovih pravic, združenih v osrednje geslo Evrope, ki je dodana vrednost enakosti vseh. Dodano vrednost je mogoče zajeti v besedno zvezo »civilna družba«, ki je nenadomestljivi in nujni člen uspešne izvedbe katerega koli projekta, zlasti na ravni regionalnega soodločanja. Trajnostni razvoj ni zgolj povezovanje in uravnoteženje politik in zunanjih interesov, temveč zlasti zniževanje postranskih stroškov in zunanjih dejavnikov, ki kot taki vplivajo na celotno

podobo vsake države članice EU in blagor njenih državljanov.

2. Od birokracije do etike?

Razlog osredotočanja na vrednote in etiko, odsevajoče v sistemskih premikih, ki jih uresničujejo cilji razpisov strukturnih in kohezijskih skladov, je osnovna naravnost razvoja in dinamične rasti, ki poskuša prebiti tezo o Evropi dveh hitrosti². S tem namenom je bila v okviru OP ESS opredeljena tudi posebna prednostna usmeritev v krepitev tretjega sektorja³, ki naj kot polje civilne družbe kaže pravo naravo stanja stvari v državi in blagor državljanov. Ali termin »Evropa dveh hitrosti« še vedno obstaja kot dejstvo? Po besedah predsednika dr. Drnovška ne sme postati dejstvo. Kakor je povedal, je sam privrženec okrepljenega sodelovanja na nekaterih področjih, kot povezava posameznih članic EU pa se mu Evropa dveh hitrosti ne zdi sprejemljiva. Prav tako ne verjame, da bi se s tem strinjala večina držav članic. Pri tem gre predvsem za nekakšen pritisk, da bi čim prej sprejeli evropsko ustavo (glej uradno stran UP RS, 5. 11. 2004).

Proti Evropi dveh hitrosti stremi kohezijska politika celotne Evrope, ki poskuša z raznovrstnimi ukrepi zmanjševati gospodarska, družbena in območna neskladja. Smernice za kohezijsko politiko v razdobju 2007–2013 so naslednje:

1. spremeniti Evropo in njene regije v privlačnejši kraj za naložbe in delo (kamor sodi prometna infrastruktura, sinergija med varstvom okolja

* ZRC SAZU, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti

¹ Operativni program za razvoj človeških virov za obdobje 2007–2013 (v nadaljnjem besedilu: OP ESS) je skupni programski dokument Slovenije in EU, sprejet na predlog države članice po uskladitvi z Evropsko komisijo. Slovenija bo usmerila razpoložljiva sredstva Evropskega socialnega sklada (ESS), Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijskega sklada (KS), drugih finančnih virov in sredstva ustreznega lastnega sofinanciranja v gospodarsko konvergenco države po merilih trajnostnega razvoja, pri katerem gre predvsem za izboljšanje možnosti rasti in zaposlovanja z vlaganjem v fizične in človeške vire, inovacije v družbi znanja, zmožnost prilagajanja gospodarskim in socialnim spremembam, varovanje okolja in učinkovitost upravljanja. Tako želi Slovenija prispevati k uresničitvi skupne dolgoročne vizije in ciljev svojega razvoja. Konkretno, skupni cilj OP ESS je doseganje večje zaposlenosti, socialne vključenosti, višjega življenjskega standarda in zmanjšanje regionalnih razlik, kar bo mogoče doseči z večjim vlaganjem v ljudi, katerih človeški kapital bo zagotavljal večjo stopnjo inovativnosti, zaposljivosti in gospodarske rasti. (Vir: Neuradni osnutek operativnega programa 2006 za predhodno obravnavo na EK, http://sl.zveza-zdos.si/sitedata/10/upload/File/Dokumenti/OP_ESS-Osnutek-4.julij_2006.pdf)

² "Vedno znova bodo izjeme. Vedno znova se bo dogajalo, da se bodo posamezne članice EU odločile, da ne bodo sodelovale v določenih politikah unije. A to ni Evropa dveh hitrosti. Naj jasno povem, da o Evropi dveh hitrosti ne želim niti slišati, to ne sme biti cilj naših politik!" je v Bruslju v Evropskem parlamentu na posebnem plenarnem zasedanju ob zaključku predsedovanja EU povedala nemška kanclerka Angela Merkel. Menila je, da je EU po vrhu minuli teden "pridobila novo moč" (Delo, 27. 6. 2007).

³ Evropska komisija regijam, ki se potegujejo za sredstva iz strukturnih skladov, nalaga dolžnost vzpostavitve širšega partnerstva, v katero naj se statistično značilno vključuje tretji sektor: civilna družba, okoljski partnerji, nevladne organizacije, organizacije za trajnostni razvoj itd.

- in gospodarsko rastjo, intenzivna raba tradicionalnih energetskih virov);
2. izboljšati znanje in inovativnost za rast (kamor sodijo naložbe v raziskave in tehnološki razvoj, spodbujanje inovacij in podjetništva, informacijska družba);
 3. več delovnih mest in boljša delovna mesta.

Cilji kohezijske politike so trije: konvergenca najmanj razvitih držav članic in regij, konkurenčnost in zaposlovanje regij, ki spadajo med najmanj razvite, in evropsko ozemeljsko sodelovanje, pri katerem naj se krepí čezmejno, nadnacionalno in medregionalno povezovanje. Kohezijska politika v Sloveniji poteka po različnih dokumentih; prvi je Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO)⁴, ki se deli na operativne programe (OP razvoja človeških virov, OP krepitev razvojnih danosti, OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture ter OP cilja 3, ki se navezuje na evropsko ozemeljsko sodelovanje).

Evropa dveh hitrosti je sicer termin izpred nekaj let. Besedne zveze, ki so v različnih letih označevale politiko EU, so na primer Evropa koncentričnih krogov, Evropa s trdnim jedrom itd. Kakor pravi dr. Jožef Kunič, beseda ni pomembna, pomembno je, kaj se skriva za njo (glej Pogovori o prihodnosti Slovenije). Vprašanje Evrope dveh hitrosti je seveda vprašanje veljave, vpliva in enakopravnega soodločanja. Vprašanje zunanje politike, ki naj bi bila skupna, vseevropska, je morda najbolj pereče v odnosu do držav kandidat in spornih vprašanj, kakršno je avtonomija Kosova. In vendar, uvajanje evropskih standardov v isto okolje z isto hitrostjo je nemogoče (skupna valuta, skupna obramba, skupna zunanja politika itd.) in ne more biti za vse članice enako, saj se najočitneje razlikujemo v tradicijah (o problemih vnosa uvoženega sistema glej Mulej, 2005).

Lizbonska strategija z zavedanjem o omenjenih težavah poskuša reševati nasprotja s cilji in resolucijami, o katerih bo govor v nadaljevanju, saj na lokalnih ravneh držav članic opazamo iskanje načinov, kako pridobiti čim več sredstev iz proračuna bruseljske blagajne – za nove države članice, ki so manj razvite (BDP in gospodarska rast), se popularizirajo zlasti strukturni skladi EU. Seveda se ponovno zastavlja vprašanje Evrope dveh hitrosti in izjemna uspešnost črpanja sredstev iz strukturnih skladov pri Irski, ki kot razvita

članica teh sredstev ne bi potrebovala več, ali Portugalski, Italiji in Veliki Britaniji, ki so po črpanju celotnih sredstev po programih najuspešnejši. Solidarnost, o kateri piše lizbonska strategija, bi se morala vzpostaviti na ravni prenosa znanja prijav in vodenja projektov z uspešnih članic na novinke⁵, ki se zaradi nejasnih navodil vladnih služb in poplave informacij na evropskih portalih pogosto težko znajdejo.

Sicer so programski dokumenti za novo finančno perspektivo 2007–2013 v okviru strukturnih skladov v Sloveniji naslednji:

- Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)
- Evropski socialni sklad (ESS)
- Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)
- Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR)

Krovni programski dokumenti za črpanje sredstev iz strukturnih skladov so torej poleg nacionalnih strateških referenčnih okvirov (NSRO) operativni programi (OP), ki sledijo trem osnovnim ekonomskim politikam EU: *strukturni politiki*, ki naj bi se nanašala na tiste ukrepe, katerih namen je spreminjanje sestave gospodarstva za doseganje mikro- in makroekonomskih ciljev. Cilj strukturne politike je lahko gospodarska in socialna kohezija, ni pa to nujno, saj so mogoči tudi drugačni cilji, npr. gospodarska rast, prožnost trga delovne sile, inovativnost gospodarstva itd. Čeprav tudi ti pogosto vodijo do gospodarske in socialne kohezije, je izraz strukturna politika, vsebinsko gledano, nekoliko širši od izraza kohezijska politika. Naslednja politika je namreč *kohezijska politika*, ki naj bi se nanašala na tiste ukrepe ekonomskih politik, katerih namen je zmanjševanje gospodarskih in socialnih razlik med območji. Za doseganje teh ciljev kohezijska politika pogosto zahteva naložbe v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznih območij, ki na dolgi rok spremenijo gospodarsko in socialno sestavo območja. Glede na cilje in vrednote se zdi ta izraz najprimernejši za skupno politiko EU. Tretja je *regionalna politika*, ki naj bi se nanašala na ukrepe ekonomskih politik, izvedene na regionalni ravni. Ker se kohezijska politika Evropske unije danes izvaja pretežno na tej, regionalni ravni, se je uveljavil ta izraz. Vsebinsko gledano se zdi najmanj primeren od vseh treh, saj informacija o ravni

⁴ NSRO Slovenije sledi ciljem, kakršni so izboljšanje blaginje prebivalcev RS s spodbujanjem gospodarske rasti, ustvarjanjem delovnih mest in krepitevjo človeškega kapitala z zagotavljanjem uravnoteženega razvoja med regijami.

⁵ Sicer je mogoče obiskovanje številnih seminarjev, ki jih prirejajo zasebniki in javne službe. A ti seminarji oz. delavnice so žal splošni in ne dajejo bistvenih informacij, na primer o vprašanju »režijskih stroškov« v sedmem okvirnem programu in katero odstotno stopnjo naj vzame institucija, npr. raziskovalni center. Te in podobne odločitve so prepuščene prijaviteljem.

izvajanja politike ne sporoča tudi ciljev in vrednot, ki jih ta politika uresničuje.

Na spletni strani SVLR naletimo na programski načrt oblikovanja in črpanja sredstev strukturnih skladov: »Namen sodelovanja javnosti pri pripravi programskih dokumentov za naslednje programsko obdobje 2007–2013 je zagotoviti preglednost postopka priprave tega dokumenta in zagotoviti informiranost ljudi o ciljih ter ukrepih, ki jih namerava Slovenija doseči in izvajati v naslednjih sedmih letih ter zagotoviti možnosti sodelovanja javnosti pri pripravi dokumentov« (<http://www.svlr.gov.si/>).

Sodelovanje z javnostjo je usmerjeno na naslednje ciljne skupine:

- lokalni in regionalni partnerji;
- gospodarstvo;
- socialni partnerji in civilna družba v Sloveniji in na tujem: nevladne organizacije, univerze, raziskovalne institucije itd.;
- druga zainteresirana javnost v Sloveniji in na tujem (slovenska narodnostna manjšina na tujem, narodnostni manjšini v Sloveniji, druge etnične skupine itd.).

Sodelovanje s širšo javnostjo je nujna oblika vzpostavljanja trajnostnega razvoja, ki naj bi se uresničil z »načelom partnerstva«. Gre za vzpostavitev spektra mrež za sodelovanje med partnerji, zlasti za usklajevanje izvedb načel NSRO s predstavniki regionalnih in lokalnih teles.

3. Lizbonska strategija in dejstvo Evrope dveh hitrosti

Evropa dveh hitrosti je med drugim (kritika neenakomernega razvoja in ekonomske rasti) kritika delovanja lokalnih institucij na več ravneh. Za okvirni program Evropska unija in Komisija predvidita institucionalizacijo t. i. nacionalnih kontaktnih točk (v nadaljnjem besedilu: NKT), ki so v Sloveniji pogosto na sedežih pristojnih ministrstev. Vloga NKT je podpora, obveščanje in svetovanje pri vprašanih raznovrstnih deležnikov, ki se prijavljajo na razpis projektov: pri Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo govorimo o znanstvenih inštitutih in univerzah, ki se po zakonu lahko obrnejo na NKT. Za operativni program sprejmejo vlogo informatorja in podporne službe lokalni samoupravni organi, ki so jim nadrejeni državni organi, kakršen je Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in

regionalno politiko. Evropska komisarka za proračun Dalia Grybauskaitė je nedavno opozorila, da je močno nezadovoljna z dosedanjim prešibkim izkoristkom bruseljskih sredstev v novih članicah EU. Litovska komisarka je brez ovinkarjenja pozvala novinke, naj izboljšajo administrativno vodenje projektov. Kakor smo zapisali, imamo v Sloveniji razširjeno mrežo NKT in služb, vendar te po mnenju mnogih, ki se natančno in vsak dan ukvarjajo s projekti, ne opravljajo svojega dela skladno z dogovori. Problem je v komunikaciji in dosegljivosti odgovornih oseb oz. skrbnikov programov. Ironično je, da je osnovni cilj operativnih, pa tudi drugih programov Skupnosti naložba v ljudi, katerih človeški kapital bo zagotavljal visok življenjski standard in višjo zaposljivost, kar je tudi najboljši način za večjo zaposlenost in socialno vključenost ter zmanjševanje regionalnih razlik. Programski načrt sodelovanja z (zainteresirano) javnostjo je torej negotov. Problemi v komunikaciji se sicer v strukturnih skladih poskušajo reševati z načelom partnerstva⁶ pri izvajanju in načrtovanju projektov, ki bi sledilo politikam evropske kohezije.

Operativni program v Sloveniji poudarja naslednja področja:

1. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti (MDDSZ)
 - Strokovnjaki in raziskovalci za konkurenčnost podjetij (MG, MVZT)
 - Izobraževanje in usposabljanje za konkurenčnost in zaposljivost (MDDSZ)
 - Štipendijske sheme (MDDSZ, MVZT)
 - Pospješevanje novih zaposlitvenih možnosti (MDDSZ)
2. Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih (MDDSZ)
3. Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja (MŠŠ)
 - Usposobljeni ljudje za gospodarstvo, javni in nevladni sektor (MŠŠ, MK)
 - Kakovost izobraževanja in vseživljenjsko učenje (MŠŠ)
 - Izobraževanje in usposabljanje učiteljev in izobraževalcev (MŠŠ)
 - Razvoj sistema IKT (MŠŠ)
 - Kakovost, konkurenčnost in odzivnost visokega šolstva (MVZT)
4. Spodbujanje socialne vključenosti (MDDSZ)
 - Okrepitev socialne vključenosti in boj proti diskriminaciji (MDDSZ)

⁶ Načelo partnerstva narekuje sodelovanje med Evropsko komisijo, državnimi in lokalnimi oblastmi ter vladnimi in nevladnimi organizacijami v izvedbenem ciklusu projekta in uresničitvi projektne ciljeve.

- Povečati dostopnost in enake možnosti v sistemu vzgoje in izobraževanja (MŠŠ)
 - Kultura v podporo socialni vključenosti družbenih skupin (MK)
5. Institucionalna in administrativna usposobljenost (MJU)
- Učinkovita in uspešna javna uprava (MJU, MVZT, MP)
 - Reforma institucij na trgu dela (MDDSZ)
 - Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga (MJU)
 - Izboljšanje zdravstvenega stanja prebivalstva (MZ)

Lizbonska strategija kot temeljni akt usmeritev in izvajanja gospodarskih in socialnih reform prisega na »odprto metodo« usklajevanja, ki politike posameznih držav postavlja na raven celotne Evrope in strateških načrtov EU. Strategija te metode temelji na izmenjavi dobrih praks in izkušenj v evropskih državah. Komisija vsako leto pripravi pregled uresničevanja lizbonskih ciljev in ga objavi v svojem poročilu spomladanskemu Evropskemu svetu, v katerem velja splošna ocena manka enakovredne obravnave treh stebrov: gospodarskega, socialnega in okoljskega. Sicer pa so kot prednostne naloge nanizane znanje, inovacije, boljša delovna mesta in poudarek na ohranjanju socialne kohezije, pri čemer bodo obravnavani predlogi nacionalnih lizbonskih akcijskih programov, z imenovanjem nacionalnega koordinatorja za spremljanje izvajanja lizbonske strategije. Zdi se, da bi podoben predlog rešil dileme novih članic, ki so v boju za evropsko identiteto obremenjene z lastnimi strukturnimi omejitvami.

Zamisel o vzpostavitvi institucije s sedežem v Evropi, ki bi sledila ključni strategiji, in sicer povezovanju inovacij, raziskav in gospodarstva, je že stara. Cilj ustanovitve evropskega tehnološkega inštituta, ki je predviden v letu 2009, je uresničitev "trikotnika znanja", ki zajema izobraževanje, raziskave in inovacije ter povezuje sfere znanja s prakso in odločanjem na nacionalnih in regionalnih ravneh. Podobna zamisel bi bila smiselna za prijave k evropskim projektom, ko bi vsaka država morala zagotoviti ključno institucijo in osebo, neposredno odgovorno za celotno delo institucije. Tako pa pogosto naletimo na zaprta vrata, gluhe telefone in ljudi, ki so ob zadnjem roku oddaje projekta na službeni poti v Bruslju.

4. Epilog

Ali si Slovenija zares želi uspeti v evropskem prostoru? Nedvomno je cilj držav članic skladen

razvoj, kar se kaže v številnih dokumentih in pobudah. Marca 2000 so se v Lizboni zbrali evropski ministri za znanost in oblikovali razvojne smernice z osnovnim ciljem: Evropa leta 2010 kot najučinkovitejša in na znanju temelječa družba s polno zaposlenostjo. Za to naj bi sicer poskrbeli z organiziranjem evropskega raziskovalnega prostora (European Research Area), ki naj bi zagotavljal znanstvena odkritja in zlasti inovativnost. Vendar, znanstvena odkritja je težko načrtovati, saj zasnova znanstvenih revolucij (Kuhn) nakazuje, da se te zgodijo nenačrtovano in popolnoma onkraj priznanih premis, ki so sicer nujne za samo odkritje. Sistem zagotavljanja finančne podpore za nemoteno raziskovanje in razvoj je zahteven. Znanstveniki se iz razmišljajočih ljudi spreminjajo v ljudi trga in menedžmenta. Znanost se brez dvoma spreminja, spreminjajo se naročniki in politika znanstvenih nalog. Zanikanje pomena humanistike je zanikanje pomena razvoja človeške vrednosti, ki je v evropske dokumente in resolucije vpeta na diskurzivni ravni, praktična raven izvajanja načel pa zaostaja za ideali. Z omenjenimi strukturnimi težavami se srečujejo novinke in države ustanoviteljice, pri čemer brez dvoma velja načelo dveh hitrosti. Po mnenju številnih je dohajanje ritma najmočnejših mogoče zgolj s pospešenim dialogom med številnimi družbenimi podsistemi v domačih državah, v katerih je nujno potrebno odprto dogovarjanje in sprejemanje odločitev, sicer bo prihodnost Evrope enako negotova, kakor so bili njeni začetki.

Literatura in viri

Delo, 27. 6. 2007.

Eurofunding (2007): Education, training, research Guide. Welcomeurope.

Harvey, B. (2004): The Illusion of Inclusion. European Citizen Action Service. Bruselj.

IB Revija, 2005-2007: Revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja.

Mulej, L. (2005): »Janusov obraz globalizacije«. IB revija, 2005.

Nared, J., et al. (2007): Veliki razvojni projekti in skladni regionalni razvoj. ZRC SAZU, Ljubljana.

Operativni program za razvoj človeških virov 2007-2013.

Medmrežje 1: <http://www.svlr.gov.si/>.

Medmrežje 2: http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm/.

Medmrežje 3: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newregl0713_en.htm/.

Medmrežje 4: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:210:SOM:EN:HTML/>.

Medmrežje 5: http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_en.htm.