

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

BOŽIDAR MAROT

**SLOVENIJA IN VLOGA STRUKTURNIH SKLADOV V
KOHEZIJSKI POLITIKI EVROPSKE UNIJE**

Magistrsko delo

MENTOR: RED. PROF. DR. BOJKO BUČAR

SOMENTOR: IZRED. PROF. DR. MATIJA ROJEC

Ljubljana, Maj 2007

Hvala Naji, Jerneju, mami, očetu za vzpodbude, Petri in Draženu za pomoč pri zbiranju gradiva, komentorju izred. prof. dr. Matiji Rojcu za koristne predloge, še posebej pa bi se rad zahvalil mentorju red. prof. dr. Bojku Bučarju za strokovne sugestije in potrpežljivost.

K A Z A L O

UVOD	8
1. STRUKTURNI SKLADI KOT INSTRUMENT KOHEZIJSKE POLITIKE EU	11
1.1 Strukturni skladi kot instrument kohezijske politike EU	11
1.2 Strukturni skladi kot instrument prerazdelitve in alokacije	13
1.3 Finančni perspektiva EU	14
1.4 Proračun EU	15
1.5 “Teža” strukturnih skladov v finančni perspektivi in proračunu EU	18
1.6 Postopek odločanja in sprejemanja finančne perspektive in proračuna EU	19
2. VLOGA STRUKTURNIH SKLADOV	21
2.1 VLOGA STRUKTURNIH SKLADOV DO BERLINSKEGA VRHA	22
2.1.1 Prvi zametki skupnega reševanja regionalnih problemov v ES in nastanek prvih strukturnih skladov	22
2.1.2 Ustanovitev in vloga Evropskega sklada za regionalni razvoj	24
2.1.3 Prva reforma ERDF leta 1979	26
2.1.4 Reforma ERDF v letu 1984	
2.1.5 Reforma strukturnih skladov leta 1988	28
2.1.6 Dopolnitve reforme leta 1988 s pogodbo iz Maastrichta	31
2.1.7 Ocena vloge strukturnih skladov do berlinske reforme	33
2.2 REFORMA STRUKTURNIH SKLADOV NA BERLINSKEM VRHU	34
2.2.1 Razlogi za reformo strukturnih skladov na berlinskem vrhu	35
2.2.2 Najpomembnejši cilji reforme	37
2.2.3 Najpomembnejše značilnosti reforme	38
2.2.3.1 Prednostni cilji, pobude skupnosti, inovativni ukrepi	38
2.2.3.2 Načela delovanja	41
2.2.3.3 Širitev EU in oblikovanje finančnega okvira	43

2.2.3.4	Finančni okvir in drugi finančni vidiki	47
2.2.4	Vpliv strukturnih skladov na gospodarsko in socialno kohezijo v EU	51
3.	VLOGA STRUKTURNIH SKLADOV V KOHEZIJSKI POLITIKI SLOVENIJE	57
3.1	Vloga predpristopne pomoči EU Sloveniji	57
3.2	Strukturna pomoč EU Sloveniji	61
3.3	Kohezijski cilji in prednostne naloge financiranja iz strukturnih skladov	67
3.4	Upravljavsko-organizacijska struktura strukturnih skladov	75
4.	ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST SLOVENIJE ZA ČRPANJE STRUKTURNIH SKLADOV – PRIMER PODJETNIŠKIH MREŽ	81
4.1	Definicija absorpcijske sposobnosti	81
4.2	Prvi rezultati črpanja strukturnih sredstev	87
4.3	Absorpcijska sposobnost podjetniških mrež	93
4.4	Analiza absorpcijske sposobnosti podjetniških mrež	94
4.4.1	Izhodišča za analizo	94
4.4.2	Cilj	105
4.4.3	Metoda in vzorec	105
4.4.4	Analiza rezultatov	106
5.	PROBLEMI REALIZACIJE ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI	112
	ZAKLJUČEK	114
	SEZNAM SLIK IN TABEL	119
	VIRI	121
	PRILOGA	129

SEZNAM KRATIC

ARR	Agencija za regionalni razvoj
BDP	bruto družbeni proizvod
BND	bruto nacionalni dohodek
COR	Committee of Region - Odbor regij Evropske unije
CSF	Community Support Framework - Razvojni okvir evropske podpore
DCVE	države centralne in vzhodne Evrope
DDV	davek na dodano vrednost
DRP	Državni razvojni program
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - Evropski kmetijski garancijski in usmerjevalni sklad
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
ECU	European Currency Unit - Skupna obračunska valuta Evropske unije pred euro
EFTA	European Free Trade Association - Evropsko združenje za svobodno trgovino
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EIB	European Investment Bank - Evropska investicijska banka
EMU	Evropska monetarna unija
ERDF	European Regional Development Fund - Evropski sklad za regionalni razvoj
ES	Evropske skupnosti
ESF	European Social Fund - Evropski socialni sklad
EU	European Union - Evropska unija

EURATOM	Evropska skupnosti za jedrsko energijo
EQUAL	pobuda skupnosti za odpravo vseh oblik neenakosti na trgu delovne sile
FIFG	Financial Instrument for Fisheries Guidance - Evropski ribiški Sklad
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
IDO	Integrated Development Operation - integrirane razvojne operacije
INTERREG	Interregional cooperation - pobuda skupnosti za vzpodbujanje čezmejnega sodelovanja
ISPA	Instrument for the Structure policies for Pre-Accession - instrument predpristopne pomoči Evropske unije državam kandidatkam za področje varstva okolja in transporta
Komisija	Evropska komisija
LEADER	Links between actions for the development of the rural economy - pobuda skupnosti za vzpodbujanje ruralnega razvoja
MMSP	mikro, mala in srednje velika podjetja
MSP	mala in srednja podjetja
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics - statistična nomenklatura teritorialnih enot Evropske unije
OPs	Operational programmes - operativni program
Parlament	Evropski parlament
PEACE	program za podporo mirovnih operacij v Severni Irski
PHARE	The Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy - instrument predpristopne pomoči Evropske unije

državam kandidatkam

SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development - instrument predpristopne pomoči Evropske unije državam kandidatkam za področje kmetijstva in podeželskega razvoja
SGRS	Strategija gospodarskega razvoja Slovenije
Skupnosti	Evropske skupnosti
Skupnost	Evropska skupnost
SPD	Single Programme Document - Enotni programski dokument
SPS	Slovenski podjetniški sklad
Svet	Svet Evropske unije
SVRL	Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko
SVRP	Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj
URBAN	pobuda skupnosti za prestrukturiranje urbanih območij v težavah
VEM	Vse na enem mestu

UVOD

Vstop Slovenije v Evropsko unijo (EU) smo pospremili z določenimi pričakovanji, saj je eden izmed njenih temeljnih ciljev in izzivov zagotoviti približno enako (visoko) raven življenjskega standarda večine njenih prebivalcev. Simpatičen cilj, vendar je ključno vprašanje, kako ga doseči. Eden izmed možnih odgovorov EU so strukturni skladi, ki jih je EU vzpostavila za doseganje enakomernejšega razvoja vseh njenih delov. S članstvom v EU je to vprašanje postalo zelo aktualno tudi za Slovenijo, ki je s prvim majem 2004 dobila dostop do strukturnih sredstev in pravico njihovega črpanja. Poleg tega ni zanemarljivo, da imajo sredstva strukturnih skladov pomembno mesto v proračunu EU. O aktualnosti teme naloga priča tudi dejstvo, da se v zadnjem času sicer dosti sliši o strukturnih skladih, a je širša javnost kljub temu še vedno premalo seznanjena z njimi. Največkrat se o strukturnih skladih govori in piše povsem poenostavljeno in s pretiravanjem o ogromnih denarjih, ki bodo „kar prišli“ iz Bruslja. Zato je potrebno njihovo vlogo osvetliti v pravi luči. Tema, ki se je lotevam, se mi zdi relevantna tudi, saj se pred Slovenijo kot novo članico EU postavlja pomembno vprašanje, ali in kako bo izkoristila to potencialno priložnost za svoj enakomernejši regionalni razvoj.

V magistrski nalogi bom poskušal odgovoriti na dve osnovni vprašanji:

1. Kakšna je vloga strukturnih skladov v EU? Ali gre za instrument kohezije in s tem zmanjševanja oziroma blažitev razlik v razvoju med posameznimi regijami v državah članicah EU in ali strukturni skladi služijo še drugim ciljem EU? *Moja domneva je, da so strukturni skladi prvenstveno pomemben instrument kohezije in vzpodbujanja razvoja najmanj razvitih regij v EU, včasih pa so tudi v funkciji uresničevanja drugih ciljev.*

2. Kakšna je vloga strukturnih skladov kot instrumenta kohezijske politike v Sloveniji? Ali strukturni skladi pomenijo priložnost za zmanjševanje razlik v razvoju med regijami pri nas? *Izhajam iz domneve, da so strukturni skladi priložnost za hitrejši in enakomernejši slovenski regionalni razvoj ali bomo to priložnost izkoristili, pa je v veliki meri odvisno od naše absorpcijske sposobnosti.*

V **prvem poglavju** bom najprej poskušal definirati, kaj strukturni skladi so, kakšen izdatek predstavljajo, kako se zagotavlja njihovo financiranje in kolikšno „težo“ imajo v proračunu EU. Nadaljeval bom z odgovorom na vprašanje, kdo in kako se odloča o proračunu in finančnih sredstvih za strukturne sklade, kar bom naredil s pomočjo primarnih in sekundarnih virov.

V **drugem poglavju** bom v dveh delih opredelil vlogo strukturnih skladov kot instrumenta kohezijske politike pri zmanjševanju regionalnih razlik v razvoju EU skozi reforme strukturnih skladov:

1. Od nastanka strukturnih skladov do zadnje (berlinske) reforme leta 1999
2. Predstavitev najpomembnejše reforme strukturnih skladov sprejete leta 1999 na berlinskem vrhu EU.

V prvem delu drugega poglavja bom poskušal pojasniti razloge, ki so pripeljali do nastanka strukturnih skladov, s poudarkom na vlogi, cilju in namenu Evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF) ter razvoja strukturnih skladov skozi reforme, še posebej z vidika vloge EU in držav članic pri razvoju in oblikovanju politike do izvajanja strukturnih skladov. S pomočjo primarnih in sekundarnih virov bom primerjal ukrepe po posameznih reformah. V drugem delu drugega poglavja bom predstavil, kakšno vlogo so strukturni skladi dobili leta 1999 z berlinsko in katere so njene najpomembnejše značilnosti. Še posebej bom reformo strukturnih skladov osvetlil z vidika širitve EU. Sledila bo ocena vpliva strukturnih skladov na zmanjševanje regionalnih razlik glede na berlinsko reformo. Predstavitev reforme bo temeljila na analizi berlinskega vrha, tako da bom sprejete spremembe primerjal z delovanjem strukturnih skladov v predhodnem proračunskem obdobju (1994 – 1999). Oceno vpliva strukturnih skladov na zmanjševanje regionalnih razlik v EU bom naredil s pomočjo primerjave dveh študij.

V **tretjem poglavju** bom poskušal odgovoriti na vprašanje o vlogi strukturnih skladov za Slovenijo v luči berlinske reforme in njenega članstva v EU. Predvsem bo v ospredju mojega zanimanja vprašanje, kaj s pogajanji pridobljena strukturna sredstva predstavljajo za nas ter, ali smo glede na stanje regionalnega razvoja v Sloveniji za financiranje iz strukturnih skladov pripravili prave prioritete ter in ali smo se ustrezno organizirali za učinkovito izvajanje in

upravljanje strukturnih skladov. To bom naredil z analizo primarnih in sekundarnih virov.

V **četrtem poglavju** želim odgovoriti na vprašanje, ali predstavljajo strukturni skladi priložnost za Slovenijo ali ne. Kot ključni dejavnik izpostavljam absorpcijsko sposobnost za črpanje sredstev strukturnih skladov. Najprej jo bom definiral, potem bom predstavil prve rezultate, narejene s pomočjo tega finančnega vira v Sloveniji. Pri tem bom uporabil primarne in sekundarne vire. Osrednji del četrtega poglavja naloge zapolnjuje ocena absorpcijske sposobnosti glede na naslednjo finančno perspektivo EU, pri kateri se zaradi kompleksnosti omejujem na enega od vidikov, na enega od strukturnih skladov in na enega izmed dejavnikov. Osredotočil sem se na oceno absorpcijske sposobnosti podjetniških mrež. Analiza temelji na določenih predpostavkah in opravljenem anketnem vprašalniku.

V **petem** poglavju bom predstavil notranje in zunanje dejavnike, ki lahko predstavljajo nevarnost za predvideno realizacijo absorpcijske sposobnosti.

V **zaključku** povzemam ugotovitve naloge, do katerih sem prišel na osnovi postavljenih hipotez.

1. STRUKTURNI SKLADI KOT INSTRUMENT KOHEZIJSKE POLITIKE EU

Kljub temu da se v zadnjem času veliko govori in piše o strukturnih skladih, njihovo opredelitev oziroma definicijo težko zasledimo. Zato bom najprej poskušal poiskati odgovor na vprašanje, kaj strukturni skladi sploh so. Bistvena elementa, ki nas zanimata sta njihov finančni okvir in “teža” v okviru javnih financ EU. In nenazadnje, kdo in kako odloča o finančnih okvirih in s tem posredno tudi o strukturnih skladih.

1.1 Strukturni skladi kot instrument kohezijske politike EU

Strukturne sklade se največkrat omenja v povezavi s skupnim prizadevanjem oziroma politiko EU, katere cilj je zmanjšati razlike med njenimi regijami in dvigniti življsko raven prebivalstva. Za skupna prizadevanja oziroma politiko EU, katere cilj je zmanjševanje razlik med regijami, se v literaturi uporablja različne pojme s podobnim pomenom. Najpogosteje se uporabljajo naslednji trije: regionalna politika, strukturna politika in kohezijska politika. Uporaba se je skozi različna obdobja evropske integracije spreminjala. Čeprav vsi trije pojmi izražajo iste cilje, med njimi obstajajo tudi vsebinske razlike.

Regionalna politika se nanaša na ukrepe, ki se izvajajo na regionalni ravni in so namenjeni enakomernejšemu regionalnemu razvoju. S strukturno politiko se največkrat razume tiste ukrepe, katerih cilj je spreminjanje strukture gospodarstva z namenom doseganja ekonomskih ciljev na mikro in makro ravni. Cilja strukturne politike sta lahko ekonomska in socialna kohezija, vendar to ni nujno. Lahko so cilji tudi drugi, na primer gospodarska rast, fleksibilnost trga delovne sile, inovativnost gospodarstva in drugi. Kohezijska politika se nanaša na ukrepe za zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik med različnimi geografskimi območji. Za doseg teh ciljev je potrebno investirati v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznega območja, ki dolgoročno spreminjajo njegovo gospodarsko in socialno strukturo. Izraz kohezijska politika se je uveljavil, ker najbolj odraža prizadevanja EU za približno enako razvitost njenih območij in ker se ukrepi v glavnem izvajajo na regionalni ravni.

Ideja ekonomske kohezije je, da z doseganjem kohezije vse regije lahko tekmujejo na notranjem trgu EU in da imajo za to potrebno infrastrukturo in usposobljene kadre (Keating v Keating, Jones 2001: 17). Socialna kohezija, v nasprotju s socialno izključenostjo, ki predpostavlja njihovo dalj časa trajajočo brezposelnost, pomeni idejo o vključenosti in vpetosti delavcev v ekonomsko integracijo (Pelkmans 1997: 248). Kohezija naj bi po Keatingu imela tudi politično komponento, ki se po njegovem kaže skozi potrebo po prikazovanju vrednosti članstva v EU za obrobne regije, saj EU namenja posebno skrb zmanjševanju razlik med temi in razvitejšimi regijami (Keating v Keating, Jones 2001: 17).

Eden izmed ključnih ciljev kohezijske politike je konvergenca regionalnih prihodkov na prebivalca (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 23). Ključno vprašanje je, ali lahko do približevanja prihodkov prebivalstva pripelje skupen trg kot eden izmed ciljev ekonomske integracije. V ekonomski teoriji si o tem delijo mnenja. Na eni strani so zagovorniki stališča (na primer Krugman), da se lahko konvergenca zgodi na skupnem trgu, ki ga prinaša integracija. Po njihovem mnenju bo šel kapital tja, kjer so zemljišča in delovna sila poceni. Tako bo področje skupnega trga manj razvitim in obrobnim regijam omogočilo izkoriščati primerjalne prednosti, to je lahko zlasti nizka cena delovne sile. S pritegnitvijo naložb se bodo zmanjšale razlike v prihodkih in življenjskem standardu. Tudi če bodo disparitete ostale, bo splošni dvig razvoja dvignil prihodke posameznika. Na drugi strani nasprotniki te teorije trdijo, da ekonomska integracija z enotnim trgovom lahko vodi v divergenco. V odsotnosti popolne konkurence in mobilnosti faktorjev obrobne regije trpijo zaradi oddaljenosti od trga, slabega stanja infrastrukture in tehnološke zaostalosti. Kapital bo odtekal iz obrobnih regij s slabo infrastrukturo in majhnim povpraševanjem v centre, kjer je infrastruktura razvita in so donosi investiranja visoki. Osrednje regije uživajo prednosti v tehnologiji, infrastrukturi, usposobljenem kadru, obrobne regije z nizkimi prihodki in neustrezno gospodarsko infrastrukturo potrebujejo temeljito, dolgoročno pomoč, zato najpomembnejši ukrep predstavljajo strukturni skladi (Keating v Keating, Jones 2001: 6). Gre za nepovratno pomoč (subvencije) zaostalim regijam držav članic glede na cilje enakosti in solidarnosti (Pelkmans 1997: 255). Povedano drugače, strukturni skladi so predvsem za obrobne in zaostale regije finančni instrument kohezijske politike EU v funkciji graditve skupnosti, krepitev solidarnosti in prikazovanja koristi članstva v EU (Keating v Keating, Jones 2001: 20).

1.2 Strukturni skladi kot instrument prerazdelitve in alokacije

Za kakšne vrste izdatka oziroma transferja gre pri strukturnih skladih EU? Strukturni skladi so v osnovi javni izdatek EU. Po Musgravu (v Hix 1999) se pri javnih izdatkih zasledujejo trije cilji:

1. Z alokacijo javnih izdatkov ublažiti tržne pomanjkljivosti in promovirati javni interes.
2. S prerazdelitvijo javnih izdatkov z namenom prerazdelitve virov od ene skupine na drugo oziroma ene skupnosti na drugo (na primer s progresivno obdavčitvijo zagotoviti subvencije revnim regijam).
3. V primeru stabilizacije se javni izdatki uporabljajo z namenom doseganja makroekonomskih ciljev kot so nižja brezposelnost, nižja inflacija, višja produktivnost.

Če so strukturni skladi v bistvu finančni instrument za doseganje ekonomske in socialne kohezije z zmanjševanjem razlik med različnimi regijami in socialnimi skupinami v EU, potem gre pri njih glede na tipologijo javnih izdatkov po Musgravu za klasičen cilj prerazdelitve (v Hix 1999: 256).

Da bi to dosegli, je potrebno vedno večji del javnih izdatkov EU prenesti v manj razvite regije. Zato strukturni skladi v bistvu predstavljajo davčni transfer proračuna EU od davkoplačevalcev v razvitih regijah EU v razvojna sredstva revnejših regij. Vendar je iz tabele 1 razvidno, da so bile v obdobju 1994 – 1999 (podatki za Avstrijo, Finsko in Švedsko so za obdobje 1995 – 1999) vse države neto prejemnice strukturnih sredstev. To pomeni, da pri strukturnih skladih kot javnem izdatku EU in transferju ne gre samo za prerazdelitev, ampak se uresničuje tudi cilj alokacije sredstev. Na to v prvi vrsti vpliva oblikovan kriterij za dodelitev sredstev, ki je določena višina bruto družbenega proizvoda na prebivalca (BDP/prebivalca). Tako ima praktično vsaka država EU revne in zaostale regije. Razvite članice, ki največ prispevajo v skupno bruseljsko blagajno, namreč želijo del sredstev nazaj tudi zase.

Tabela 1: Države EU prejemnice pomoči iz strukturnih skladov za obdobje 1994 – 1999

Država	Znesek mio euro	Država	Znesek mio euro
Irska	6.103	Francija	14.939
Portugalska	15.038	Velika Britanija	13.155
Grčija	15.131	Belgija	2.096

Španija	34.443	Avstrija	1.574
Italija	21.646	Nizozemska	2.615
Finska	1.652	Danska	843
Nemčija	21.734	Švedska	1.377
Luksemburg	104		

Vir: Prirejeno po Hix 1999

Ker je dostikrat slišati, kako lahko posameznik oziroma skupine dobijo sredstva strukturnih skladov, ni odveč dodati, da sredstva strukturne pomoči niso dodeljena neposredno skupinam in posameznikom z nizkimi prihodki v revnih in zaostalih regijah, da bi jih ti porabili po svojih željah (za blago in storitve na skupnem trgu EU), ampak so največkrat usmerjena v izboljšanje infrastrukture in večjo učinkovitost produkcijskih faktorjev v regijah (delo, zemlja, kapital). Cilj tega posrednega transferja EU je povečati konkurenčnost manj razvitih in zaostalih regij oziroma vzpodbuditi uveljavljanje njihovih primerjalnih prednosti na enotnem trgu EU (Hix 1999: 261).

1.3 Finančna perspektiva EU

Eno zanimivejših vprašanj povezanih s strukturnimi skladi je vsekakor načrtovanje in zagotavljanje njihovega financiranja. Strukturni skladi so kot javni izdatek del javnih financ EU. Financiranje je v nadsocijalnih tvorbah občutljiva tema. Da bi presegli probleme, ki so se pojavili ob letnem financiranju prednostnih nalog v EU, je EU leta 1988 sprejela odločitev o vzpostavitvi trajnejšega dogovora o financiranju ključnih prednostnih nalog in okvirnih odhodkov v daljšem časovnem obdobju. Tak dogovor se imenuje v EU finančna perspektiva. Z njo se določata strateška usmeritev javnih financ EU in finančni okvir za večletno obdobje.¹ S finančno perspektivo EU najprej zagotavlja podporo vsebinskim prioritetam (med njimi so tudi strukturni skladi) in ciljem, dogovorjenim na politični ravni. V drugi cilj finančne perspektive spadajo krepitev proračunske discipline, nadzor nad rastjo izdatkov EU in poenostavitev poteka vsakoletne proračunske procedure. Finančna perspektiva določa zgolj strukturo in maksimalno višino posameznih odhodkov prednostnih politik EU (med njimi kohezijske politike in s tem

¹ Finančni okvir oziroma perspektiva se nanašata na sedemletno obdobje. EU je v finančni perspektivi 2007 – 2013.

strukturnih skladov) za večletno obdobje. Pri finančni perspektivi torej ne gre za večletni proračun. Finančni okvir, ki ga vsebuje, je veliko več kot priporočilo državam članicam EU, saj poleg zagotavljanja finančne discipline in uravnoteženosti evropskega proračuna v veliki meri določa tudi strukturo izdatkov letnih proračunov, tako da za vsako posamezno leto za glavne kategorije predvidenih izdatkov in celotnega obsega letnega proračuna EU postavi zgornje meje.

1.4 Proračun EU

Podrobnejše zneske izdatkov posameznih politik EU in njihovih ukrepov (med njimi strukturnih skladov) se vsako leto opredeljuje s proračunom EU. Proračun EU mora spoštovati vsebinske prioritete in zgornje meje izdatkov določenih v finančni perspektivi. Za proračun EU velja šest temeljnih načel. Prvo je načelo **enotnosti**, ki pomeni, da je proračun enotni dokument, v katerem so zajeti vsi prihodki in odhodki. Načelo **vseplošnosti** določa, da se v proračunu zajamejo in prikažejo vsi prihodki in odhodki EU.² Kljub temu da se finančni okvir EU sprejema za večletno obdobje je eno temeljnih načel proračuna tudi načelo **letnega izvrševanja**. To pomeni, da so v sedemletnem proračunu postavljeni finančni okviri, ki se konkretizirajo v letnem izvajanju. Proračunsko leto EU traja od januarja do decembra. Na ta način se lažje nadzirata izvrševanje proračuna in njegova pokritost glede prevzetih obveznosti. Razlike med obveznostmi in plačili se prenesejo v proračun prihodnjega leta. Načelo **proračunskega ravnotežja** pravi, da morajo biti prihodki proračuna EU izenačeni z odhodki, zato proračun EU ne pozna proračunskega primanjkljaja. Načelo **ločenosti** pomeni, da se prihodki v proračunu načrtujejo glede na vir, odhodki pa glede na njihov namen. Šesto načelo je načelo **enote izražanja**, po katerem je euro podlaga za pripravo proračuna in so vsi zneski proračuna izraženi v skupni valuti EU.

Kako in odkod se napaja proračun EU in s tem tudi sredstva za črpanje strukturnih skladov? EU se po načinu financiranja razlikuje od tradicionalnih mednarodnih organizacij. Medtem ko se je do leta 1970 financirala neposredno iz prispevkov držav članic, pa je bil kasneje vzpostavljen sistem lastnega financiranja, ki zagotavlja EU relativno neodvisnost od prispevkov držav članic. Lastno financiranje EU pomeni, da je EU vzpostavila sistem virov lastnih sredstev, ki

² Pomembna izjema tega pravila je proračun Evropskega razvojnega sklada, ki ni vključen v enotni proračun EU. Gre za sklad, ki ga financirajo države članice EU in je namenjen financiranju razvojnih programov v afriških, pacifiških in karibskih državah.

predstavljajo prihodke evropskega proračuna in so enkrat za vselej dodeljeni za financiranje evropskega proračuna. Lastna sredstva se določijo s pravili, opredeljenimi v večih dokumentih.³ Sredstva se v proračun EU zbirajo na osnovi pravnega reda EU avtomatično, torej za polnjenje proračuna niso potrebni nikakršni izvedbeni akti nacionalnih oblasti držav članic. Za financiranje izdatkov predvidenih v finančni perspektivi in realiziranih v letnih proračunih, med katere spadajo tudi izdatki za strukturne sklade, ima EU na razpolago tri vire lastnih sredstev in sicer:

1. **Tradicionalna lastna sredstva**, ki jih predstavljajo carine in uvozne dajatve na kmetijske proizvode pri trgovanju z državami izven EU.
2. **Prispevke na podlagi davka na dodano vrednost (DDV)**, ki se določijo z usklajeno osnovo za odmero DDV.
3. **Prispevke držav članic** na podlagi relativne velikosti njihovega bruto nacionalnega dohodka (BND).

Iz tabele 2 je razvidno, da največji in najpomembnejši vir prihodkov proračuna in s tem financiranja strukturnih skladov predstavljajo prispevki na podlagi BND držav članic. Ti prihodki

Tabela 2: **Deleži virov lastnih sredstev proračuna EU v finančni perspektivi 2000 – 2006**

Vrsta prispevka v %	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tradicionalna lastna sredstva	17	19	14	12	12	12	12
Prispevki iz DDV	40	38	25	23	13	13	13
Prispevki na podlagi BND	43	43	61	65	75	75	75

Vir: **European Commission 2002**

imajo izrazit trend rasti, saj so leta 1988 znašali komaj 10,9 % vseh lastnih sredstev, v zadnjih letih finančne perspektive 2000 – 2006 naj bi prišlo s tega naslovav bruseljsko blagajno kar 75 % vseh prihodkov. Razvoj proračunskih prihodkov naj bi šel v popolno prevlado tega vira. Na drugi strani pa tabela 2 kaže, da upadeta obseg prihodkov tradicionalno lastnih sredstev in delež prihodkov iz prispevka DDV, ki naj bi v zadnjih letih finančne perspektive 2000 – 2006 znašala samo še četrtno vseh prihodkov. Največje obveznosti do proračuna imajo najbolj razvite države

³ Gre za Sklep Sveta št. 94/728/ES, Euratom in dveh izvedbenih uredb: Uredba Sveta št. 1150/2000 in Uredba Sveta št. 1553/89 ter Sklep Sveta št 2000/597/ES, Euratom (Jerkič, Rovar v Borak, Kamnar 2002: 20).

(Nemčija, Francija, Velika Britanija, Italija).

Posebnost sistema lastnih sredstev proračuna EU je tako imenovani popravek v korist Velike Britanije oziroma korekcijski mehanizem, ki znižuje Veliki Britaniji njene obveznosti plačila prispevka iz DDV-ja in prispevka na podlagi BDP-ja. Gre za “popust” pri plačilih Velike Britanije, ki ga financirajo ostale države EU.⁴ V letu 2002 je ta popust znašal 4,9 milijarde evrov. Financiranje “popusta” gre v breme Avstrije, Nemčije, Nizozemske in Švedske. Te članice EU so zaradi nezadovoljstva in nasprotovanja polnemu plačilu prispevka dosegle, da od leta 2002 plačujejo le 25 % svojega polnega zneska.

Obseg virov lastnih sredstev EU pa je omejen. Ob sprejetju finančne perspektive se postavi zgornja meja lastnih sredstev (*own resources ceiling*), ki predstavlja maksimalno dovoljeno zgornjo mejo proračuna EU in opredeljuje zgornjo mejo izdatkov proračuna EU. Za finančno perspektivo 2000 – 2006 je bila ta meja določena na ravni 1,27 % BDP-ja oziroma 1,24 % BND-ja v EU. Zgornja meja lastnih sredstev določa tudi zgornjo mejo sredstev za posamezne skupne politike EU in preko kohezijske politike tudi strukturnih skladov in je znašala 0,46 % BDP-ja v EU.

In kateri so najpomembnejši odhodki proračuna EU? Pri določanju odhodkov proračuna sta pomembni dve kategoriji. Prva so odobrene pravice za prevzem obveznosti (*appropriations for commitments*), ki predstavljajo zgornjo mejo obveznosti - odhodkov, ki jih prevzema proračun EU in ki so načrtovane v finančni perspektivi. Druga kategorija so odobrena plačila (*appropriations for payments*), ki pomenijo dejansko realizacijo načrtovanih odhodkov. Proračun EU je po vrstah izdatkov razdeljen na dva dela. Prvi del sestavljajo administrativni odhodki, v drugem delu so operativni izdatki. Administrativni izdatki vključujejo izdatke, povezane z delovanjem institucij EU, operativni izdatki so v glavnem vezani na izvajanje skupnih politik in ukrepov za njihovo doseganje, in sicer na:

1. Skupno kmetijsko politiko.
2. Kohezijsko politiko (strukturni skladi in kohezijski sklad).
3. Notranjo politiko (izobraževanje, kultura, raziskave, razvoj).

⁴ Veliki Britaniji je bil popust odobren na Evropskem svetu v Fontainebleauju leta 1984 zaradi dejstva, da Velika Britanija prejme relativno malo sredstev na račun skupne kmetijske politike, a plačuje enake prispevke v proračun EU kot podobno razvite države (na primer Francija), ki so velike prejemnice kmetijskih sredstev. Neto prispevki Velike Britanije v proračun EU so bili zato relativno večji od neto prispevkov držav na primerljivi stopnji razvoja, zaradi česar je prišlo do korekcijskega mehanizma.

4. Zunanje zadeve (humanitarni ukrepi, predpristopna pomoč).

Zelo pomembno postavko izdatkov proračuna EU predstavljajo proračunske rezerve, ki omogočajo, da sta finančna perspektiva in proračun resnično izvedljiva.

1.5 “Teža” strukturnih skladov v finančni perspektivi in proračunu EU

V zvezi s finančnim okvirom in proračunom EU se kar samo po sebi postavlja vprašanje, kolikšen delež odhodkov predstavljajo sredstva za kohezijsko politiko in s tem posredno tudi za strukturne sklade oziroma kakšno “težo” imajo v EU. Največjo dinamiko so proračunski odhodki EU doživeli do konca osemdesetih let, ko je prišlo po sprejetju Enotnega evropskega akta zaradi vzpostavljanja enotnega trga do prvega povečanja proračuna.

Tabela 3: Rast proračunskih odhodkov in delež sredstev za kohezijo

Finančna perspektiva	Rast proračunskih odhodkov	Delež sredstev za kohezijo
1988–1992	7,6 %	20 %
1993–1999	22 %	35 %
2000–2006	14 %	35 %

Vir: Prirejeno po Hixu 1999

Kot je razvidno iz tabele 3, je bilo sprejeto povečanje proračuna 7,6 % za finančno obdobje 1988 – 1992. Šlo je za Delorsov prvi načrt, ki je predpostavljalo podvojitev sredstev za ekonomsko in socialno kohezijo ter skupno kmetijsko politiko.⁵ Na osnovi pogodbe iz Maastrichta se je proračun po drugem Delorsovem načrtu povečal za 22 %. Osrednja cilja drugega Delorovega načrta sta bila priprava na ekonomsko in monetarno unijo in širitev EU. Bolj kot samo povečanje proračunskih odhodkov so bile pomembne spremembe v njihovi strukturi. Delež odhodkov za kohezijsko politiko in znotraj nje za strukturne sklade se je z 20 %

⁵ Jacques Delors je bil izrazit privrženec evropske integracije in zelo prodoren predsednik Evropske komisije (Hix: 1999: 246).

povečal na preko 35 %.⁶ Tako so odhodki za kmetijsko politiko in kohezijo v letu 1999 predstavljali daleč največji delež - kar 81 % proračuna (Hix 1999: 247). Deleži odhodkov za ostale namene so bili bistveno manjši (6 % za raziskave in razvoj, 7 % za zunanje zadeve, 5 % za institucije EU in 1 % za rezerve). Odhodki za kohezijsko politiko so tako v finančni perspektivi 1993 – 1999 že predstavljali drugo največjo postavko v bruseljski blagajni in s tem takoj za skupno kmetijsko politiko drugo prioriteto med skupnimi politikami, tako da so pridobili na pomenu. Tabela 3 tudi kaže, da se delež odhodkov za kohezijsko politiko v finančni perspektivi 2000 – 2006 ni spremenil, kljub temu da je bila rast proračunskih odhodkov manjša kot v prejšnji finančni perspektivi. To pomeni, da so strukturne aktivnosti ostale druga prioriteta bruseljske blagajne. Če upoštevamo odhodke za ruralni razvoj (5 %), ki so bili prej pod strukturnimi aktivnostmi, v finančni perspektivi 2000 – 2006 pa so pod kmetijsko politiko, so v finančni perspektivi 2000 – 2006 EU odhodki za strukturne aktivnosti celo večji kot v prejšnjem obdobju.⁷ Sprememba je bila nova postavka med odhodki proračuna za instrumente predpristopne pomoči SAPARD, ISPA, novim PHARE, namenjena državam kandidatkam, ki je predstavljala 3,5 % proračuna. Delež odhodkov za kohezijsko politiko in strukturne sklade v bruseljski blagajni v zadnjem času kaže na to, da skupna politika in njen najpomembnejši instrument sodita v vrh prioritete razvoja EU. Zaradi velike količine denarja, se postavlja vprašanje, kako in kdo odloča o sredstvih strukturnih skladov.

1.6 Postopek odločanja in sprejemanja finančne perspektive in proračuna EU

Odločanje o sredstvih strukturnih skladov je vezano na postopek in nosilce odločanja o proračunu EU. Pravne okvire postopka odločanja in sprejemanja proračuna določata 272. člen pogodbe o Evropskih skupnostih (*EEC Treaty*) in poseben medinstitucionalni sporazum med Evropskim parlamentom (Parlamentom), Svetom Evropske unije (Svetom) in Evropsko komisijo (Komisijo), sprejet v maju 1999. Če prva določa postopek sprejemanja proračuna, pa medinstitucionalni sporazum opredeljuje odnose in vloge treh ključnih institucij pri sprejemanju proračuna. Pri sprejemanju in odločanju o proračunu gre za vsakoletni postopek, v katerem ima Komisija iniciativno vlogo in se v postopek vključuje s pripravo morebitnih dopolnitev. Svet in Parlament

⁶ V okviru kohezijske politike je okrog 90 % sredstev namenjenih za strukturne sklade in 10 % za kohezijski sklad.

⁷ Finančni okvir za celotno obdobje 2000 – 2006 je znašala 687,5 milijard evrov (EU Slovenija 2005).

si delita zakonodajno vlogo in praktično odločata o ključnih postavkah proračuna in s tem sredstvih za strukturne sklade. Točno določen postopek odločanja in sprejemanja proračuna je razviden iz tabele 4. Na začetku je usklajevalni sestanek med Komisijo, Svetom in Parlamentom

Tabela 4: Postopek odločanja in sprejemanja proračuna EU

FAZE POSTOPKA	ROKI	
	Medinstitucionalni sporazum	272. člen Pogodbe o evropskih skupnostih
Parlament, Svet, Komisija na skupnem srečanju opredelijo proračunske prioritete.	april	
Sestanek o zblizevanju stališč Parlamenta in Sveta o obveznih izdatkih.	junij	
Komisija predloži Svetu prvi osnutek proračuna.	15. junij	1. september
Sestanek o zblizevanju stališč med Svetom in Parlamentom pred prvim branjem v Svetu.	junij/julij	
Prvo branje proračuna v Svetu.	julij	31. julij
Osnutek proračuna z mnenjem Sveta se posreduje Parlamentu v prvo branje.	začetek septembra	5. oktober
Prvo branje proračuna v Parlamentu.	konec oktobra	19. november
Sestanek zblizevanja stališč med Svetom in Parlamentom pred drugim branjem v Svetu.	začetek novembra	
Drugo branje proračuna v Svetu.	konec novembra	4. december
Drugo branje proračuna v Parlamentu.	začetek decembra	v petnajstih dneh
Predsednik Parlamenta razglasi sprejem proračuna oziroma njegovo zavrnitev.	začetek decembra	

Vir: Hix 1999, povzeto po Laffan 1997

o prioritetah proračuna. Komisija potem pripravi prvi osnutek proračuna, ki ga posreduje Svetu. Svet opravi prvo branje in po usklajevalnem sestanku z delegacijo Parlamenta posreduje osnutek proračuna s svojim mnenjem v prvo branje Parlamentu. Ko poteka prvo branje v Parlamentu, se odvija tudi usklajevalni sestanek o obveznih izdatkih proračuna med vsemi tremi institucijami.

Pri obveznih izdatkih proračuna gre za glavne izdatke skupne kmetijske politike, večine izdatkov iz mednarodnih sporazumov, administracije in rezerv (European Parliament, Council, Commission 1999). Parlament pripravi predlagane spremembe za obvezne izdatke in predlog amandmajev za neobvezne izdatke, med katere sodijo predvsem izdatki za strukturne sklade, za notranje zadeve EU (raziskovanje, izobraževanje), manjši izdatki skupne kmetijske politike, mednarodnega sodelovanja, administracije, rezerv in vsi izdatki predpristopne pomoči (European Parliament, Council, Commission 1999). Pred drugim branjem proračuna v Svetu se skliče usklajevalni sestanek s parlamentarno delegacijo, na osnovi katerega se pripravi dopolnitve osnutka proračuna za drugo branje v Svetu. Vloga Sveta pri drugem branju je sprejetje predloga proračuna in njegova predložitev v drugo branje Parlamentu. Svet sprejme tudi končne zneske obveznih izdatkov proračuna. Če je predlog proračuna zavrnjen, ima Svet končno besedo pri obveznih izdatkih. Parlament sprejme ali zavrne predlog proračuna Sveta in ima v drugem branju končno besedo pri njegovih neobveznih izdatkih. Sredstva za strukturne sklade so torej v končni domeni Parlamenta. Postopek odločanja o proračunu in s tem o strukturnih skladih je torej dokaj zapleten in je odraz različnih vlog in interesov treh nosilnih institucij: Komisije, Sveta in Parlamenta.

Vloga Komisije je iniciativna, Svet in Parlament pa kot nosilca zakonodajne funkcije predstavljata glavna stebra odločanja o proračunu in s tem o strukturnih skladih. Vsaka od treh institucij se želi boriti za čim večji vpliv v postopku odločanja o proračunu, saj gre za velik denar in možnosti okrepitve svojega položaja v odnosu do druge institucije, ob tem da imajo institucije različno moč pri odločanju o posameznih postavkah (Svet ima zadnjo besedo pri obveznih izdatkih, Parlament pri neobveznih). Vse to lahko pripelje do tega, da v postopkih odločanja o proračunu lahko prihajajo do izraza različni interesi, ki povzročajo napetosti in potencialne konflikte med tremi nosilnimi institucijami. Blažiti in reševati jih poskušajo s pomočjo zbliževanja stališč, znanega kot *conciliation procedure*. Dogaja se tudi, da posamezne institucije (predvsem Parlament) izkoriščajo svoj položaj pri odločanju o proračunu in želijo izvleči posamezne koncesije od Komisije in Sveta. Tako je leta 1995 Parlament prisilil Svet k sprejetju višje postavke v proračunu za izobraževanje in usposabljanje, ki jih je sicer Svet omejil v prvem in drugem branju (Hix 1999: 249).

2. VLOGA STRUKTURNIH SKLADOV

Osrednje vprašanje, na katerega želim odgovoriti v tem delu naloge je, kakšna je vloga strukturnih skladov. Predvsem me zanima, ali gre za instrument kohezije in s tem zmanjševanje razvojnih razlik med državami in regijami v EU ter ali se z njimi poskušal doseči še kakšne druge cilje. Najprej bom poiskati odgovore na vprašanja za obdobje do reforme strukturnih skladov na berlinskem vrhu, potem pa predstaviti, kaj je za strukturne sklade prinesla berlinska reforma.

2.1 VLOGA STRUKTURNIH SKLADOV DO BERLINSKEGA VRHA

2.1.1 Prvi zametki skupnega reševanja regionalnih problemov v ES in nastanek prvih skladov

Ob samem nastanku Evropskih skupnosti (Skupnosti) se ni posvečalo posebne pozornosti razvojnim razlikam posameznih držav in regij. Vse oči so bile uprte v doseganje ekonomskih ciljev: svobodne trgovine, rasti industrijske proizvodnje, konkurenčnosti in ekonomiji obsega. Večji trg naj bi prinesel tudi večjo konkurenčnost na svetovnem trgu in večjo samostojnost Evrope na ekonomskem področju (Bučar 1993: 63). Poleg tega ob samem vzpostavljanju Skupnosti med posameznimi članicami ni bilo kričečih razlik v razvitosti. Toda kmalu se je pokazalo, da trg sam ne more odpravljati razvojnih razlik in da je potrebno pristopiti k njihovem skupnem reševanju.

Prve zametke skupnega reševanja regionalnih problemov v Skupnosti zasledimo že leta 1951 v pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) iz Pariza, ki so jo podpisale Nemčija, Francija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg zaradi oblikovanja skupnega trga na področju industrije premoga in jekla. V drugem in tretjem členu pogodbe so se države podpisnice zavzele za gospodarske aktivnosti, ki bodo pospeševale harmoničen, uravnotežen razvoj, visoko stopnjo zaposlenosti in socialne varnosti (European Community 1951). Pogodba niti ni dovoljevala državnih subvencij, niti ni nasprotovala možnostim podpore na regionalni ravni znotraj držav članic. Tako je predvidevala subvencije za prestrukturiranje jeklarjev in rudarjev, ugodna posojila za gradnjo namestitvenih objektov za rudarje in jeklarje, izdelavo

projektov za prestrukturiranje premogovne in jeklarske industrije ter za njuno ekonomsko prenovo. Kljub temu da je šlo za sektorske ukrepe, se kažejo prve oblike skupnega reševanja regionalnih problemov, saj sta prav premogovna in jeklarska industrija locirana samo v določenih regijah držav članic (Bučar 1993: 64).

Prvi rezultati so podpisnice pogodbe iz Pariza vzpodbudili k nadaljnjemu gospodarskemu povezovanju. Zaradi recesije premogovništva so se odločile za razširitev skupnega trga in povezovanje na področju jedrske energije. Z Rimskimi sporazumi sta bili leta 1957 ustanovljena Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska agencija za atomsko energijo (EURATOM). Cilj EGS je bil predvsem ustvariti ekonomsko skupnost, zgrajeno s pomočjo prostega pretoka delavcev, blaga, storitev, usklajevanja gospodarskih politik in vzpodbujanja regionalnega razvoja. Tako so podpisnice Rimskih sporazumov v preambuli izrazile namero okrepiti svoja gospodarstva in z odpravljanjem obstoječih regionalnih razlik in zaostalosti najmanj razvitih regij zagotoviti uravnotežen razvoj. Ustanovljena je bila Evropska investicijska banka (EIB), ki naj bi s poceni posojili za večje projekte v regijah Skupnosti skrbela za usklajen razvoj skupnega trga (Bučar 1993: 65). Njena osnovna naloga je bila s kratkoročnimi in dolgoročnimi posojili vzpodbuditi gospodarski razvoj zaostalih regij Skupnosti (Pelkmans 1997: 254). V ta namen je skupnost zagotavljala posojila za infrastrukturo, investicije v proizvodnjo, prestrukturiranje gospodarstva predvsem v regijah z nizkim življenjskim standardom in visoko brezposelnostjo. EIB odobrava le dodatna sredstva, namenjena zgolj posameznim projektom (Bučar 1993: 65). Prednost so imeli projekti prestrukturiranja gospodarstva najmanj razvitih regij, v katerih sodeluje več držav. Delovanje EIB je bilo zasnovano tržno, tako da so zaostalim regijam namenjena posojila le z nekoliko ugodnejšo obrestno mero, ne pa sredstva v obliki subvencije.⁸ Ob tem se je v Skupnosti že začelo iskati načine, kako lahko države članice preko lastne regionalne politike subvencionirajo podjetja, čeprav subvencije znotraj Skupnosti naj ne bi rušile načela konkurenčnosti. Tako so vse do leta 1975 depresivne in zaostale regije v Skupnosti lahko računale le na pomoč (subvencije) nacionalnih vlad (Armstrong v Keating, Jones 2001: 34). Kljub temu da posojila EIB ne sodijo med instrumente strukturne politike EU, so Rimski

⁸ Subvencija obrestnih mer je namreč možna le, če EIB uspe vključiti predlog subvencij obrestnih mer najprej v proračun EU. V primeru odobritve se potem sredstva za subvencijo obrestnih mer posojil EIB za zaostale regije transferirajo iz proračuna EU v EIB (Pelkmans 1997: 254).

sporazumi z njimi postavili pomembno finančno vzpodbudo za podporo razvoja manj razvitih regij v državah članicah Skupnosti. Ker posojila EIB niso predstavljala ustrezne rešitve problemov krize v jeklarstvu, se je pokazala nuja po skupnih ukrepih in pomoči regijam za prestrukturiranje jeklarske industrije. Strukturne spremembe so namreč največ posledic pustile v zaposlovanju. Pokazale so se potrebe po prezaposlitvi delavcev v jeklarstvu, zato so članice Skupnosti z Rimskimi sporazumi ustanovile prvi strukturni sklad, in sicer Evropski socialni sklad (*ESF - European Social Fund*), katerega vloga je bila izboljšati položaj delovne sile skupnega trga. Sredstva, ki jih je zagotavljal, so bila nepovratna (subvencije) in zaradi tega tudi kvalitetnejša. Sklad je pretežno subvencioniral prekvalifikacije in prezaposlitve nezaposlenih (Bučar 1993: 66).

Nekaj let za ESF je bil ustanovljen drugi strukturni sklad - Evropski kmetijski garancijski in usmerjevalni sklad (*EAGGF - European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*). Sklad sestavljata dva dela: usmerjevalni in garancijski. Oba izhajata iz sporazuma o EGS iz leta 1964 (Bučar 1993: 66). Osnovna naloga usmerjevalnega dela sklada je bila prispevati k hitrejši modernizaciji poljedeljske proizvodnje in komercialnih sektorjev (na primer ribištva) ter vzpodbuditi boljšo organizacijo kmetijstva v manj razvitih regijah, pomoč gorskim kmetijam in zapostavljenim poljedelskim območjem. Tako naj bi bili podpore deležni predvsem manjši kmetovalci v planinskih in obrobni območjih ES in programi za preprečevanje izseljevanja iz teh območij (Kovačević 1991: 273). Sklad je nudil predvsem subvencije. Če je usmerjevalni oddelk sklada vzpodbujal razvoj v nerazvitih kmetijskih območjih, je bila vloga garancijskega oddelka EAGGF predvsem odkupovanje kmetijskih poljščin po zajamčenih cenah in stimuliranje izvoza kmetijskih produktov v države nečlanice Skupnosti.

2.1.2 Ustanovitev in vloga Evropskega regionalnega razvojnega sklada

Razvoj evropske integracije je leta 1967 prinesel združitev treh skupnosti (ESPJ, EGS in EURATOM) v Evropsko skupnost (Skupnost). Sredi šestdesetih let je prišlo v Skupnosti do razmisleka o učinkih dotedanjih ukrepov na področju zmanjševanja regionalnih razlik. Komisija je pripravila prvo poročilo in ga predložila Svetu v obravnavo. V posebnem poročilu je Komisija ugotovila, da tiste regije, ki so največ pridobile, niso nujno najmanj razvite (Bučar 1993: 67). Na

vidiku je bila tudi širitev Skupnosti s skupino držav (Danska, Irska in Velika Britanija), ki bi prinesla bistveno večjo heterogenost in večja neskladja regionalnega razvoja v Skupnosti.⁹ Predvsem Velika Britanija si je z vstopom v Skupnost prizadevala za aktivnejši pristop pri reševanju neskladji regionalnega razvoja. K temu so jo vodili lastni interesi, saj je bila znana po tradicionalno močni regionalni politiki in številnih razvojno problematičnih regijah, potrebnih obsežnejše pomoči. V Skupnosti je videla tudi možnost za preusmeritev sredstev v reševanje lastnih regionalnih problemov (Armstrong v Keating, Jones 2001: 35).

V Parizu so leta 1972 na sestanku predsednikov držav in vlad članic Skupnosti sklenili, da bo v Skupnosti potrebno intenzivneje pristopiti k skupnem reševanju razlik v regionalnem razvoju, za kar je bilo treba zagotoviti ustrezna finančna sredstva (Bučar 1993: 67). Na pariškem vrhunskem sestanku je bil sprejet sklep o ustanovitvi posebnega finančnega instrumenta, in sicer Evropskega sklada za regionalni razvoj – ERDF (*European Regional and Development Fund*). ERDF je bil formalno ustanovljen leta 1975, ko je Svet odobril Uredbo o ustanovitvi ERDF. Uredba je določala finančne predpise za delovanje sklada in za ustanovitev Odbora za regionalno politiko.¹⁰ Zanimivo je, da je bil ERDF ustanovljen kot začasen instrument za obdobje treh let, vendar je bilo njegovo delovanje dvakrat (v letih 1978 in 1981) obnovljeno. Zaradi stalnega podaljševanja sporazuma je ERDF pridobil vlogo stalnega instrumenta za reševanje regionalne problematike in tako postal najpomembnejši strukturni sklad (Kovačević 1991: 270).

ERDF je bil ustanovljen za odpravo regionalnih razvojnih disparitet v Skupnosti, ki so nastale zaradi industrijskih sprememb, strukturne nezaposlenosti in poljedelske proizvodnje. Vloga ERDF je bila, da se z nepovratnim financiranjem investicij v industrijskih, obrtnih in storitvenih dejavnostih ohranja oziroma odpira nova delovna mesta. S sredstvi ERDF se je v glavnem financiralo investicije v infrastrukturo na področju industrije in storitvenih dejavnosti. Druga vrsta podpore za ohranjanje in odpiranje novih delovnih mest (davčne olajšave, krediti, svetovanja, najemi poslovnih prostorov itd.) je bila stvar ukrepov regionalnih politik nacionalnih držav članic (Armstrong v Keating, Jones 2001: 38). Zanimivo je bilo, da so se na začetku sredstva sklada delila na osnovi predhodno določenih deležev oziroma fiksnih kvot, kjer so imele nacionalne vlade ključno besedo. Tako je na primer takratna Zvezna republika Nemčija kot druga

⁹ Čeprav sta imeli Danska in Velika Britanija višji BDP na posameznika od povprečja ES, nobena od kandidatki za vstop ni dosegla moči Nemčije. Še posebej je bila v slabem položaju Irska, saj je BDP na Irca znašal le 60 % povprečja Skupnosti (Barnes in Barnes v Marš 1997: 12).

¹⁰ Uredba (EGS) š. 724/75 z dne 18. 03. 1975 O.J. (L73)1.

najbolj razvita članica Skupnosti pridobila podporo sklada za kar 60 % svojega območja. S tem so bile podpore deležne tudi tiste nemške regije, ki so bile v primerjavi z britanskimi precej bogatejše in razvitejše (Barnes in Barnes v Marš 1997: 34). Podpora bogatim regijam je bila v nasprotju z osnovno vlogo sklada – spodbujanjem najmanj razvitih regij. Odražala je moč nacionalnih vlad pri odločanju o razdelitvi sredstev sklada. Določitev kvot je bila v pristojnosti Sveta in ne Komisije. Kvote so se določale s pogajanjem, namesto na osnovi relativnih potreb in obsega problemov (Armstrong v Keating, Jones 2001: 38). Različnih kriterijev za določitev kvot ni določala Skupnost, ampak so jih postavljale vlade nacionalnih držav, ki so tudi odločale o razporeditvi pomoči med posameznimi regijami. Še več. Birokrati nacionalnih vlad so lahko odločali o tem, kateri projekt, podjetje oziroma lokalno območje znotraj države bo imelo dostop do sredstev ERDF (Armstrong v Keating, Jones 2001: 37). Temeljni pogoj za pridobitev sredstev je bila priprava regionalnih razvojnih programov. Ker so bile regionalne oblasti iz odločanja odrinjene, pomoč dostikrat ni prišla v regije, ki so jo najbolj potrebovale. Tako je bila v začetni fazi vloga ERDF predvsem “pomoč nacionalnim regionalnim politikam” (Bučar 1993: 68). Vloga ERDF je bila zaradi šibkosti sredstev, s katerimi je razpolagal, skromna. Države članice so odobrile samo 740 milijonov euro od zaprosenih 1.280 milijonov s strani Komisije (Armstrong v Keating, Jones 2001: 38). To je pomenilo le 0,04 % povprečnega BDP v Skupnosti, načrtovani obseg sredstev sklada pa naj bi znašal 5 % celotnega proračuna Skupnosti.

2.1.3 Prva reforma ERDF leta 1979

Navedene začetne pomanjkljivosti in slabosti delovanja ERDF niso dale pričakovanih rezultatov, zato so začeli razmišljati o reformi ERDF. Razlog več za spremembe je bil tudi predviden vstop nerazvite Grčije v Skupnost, ki je napovedal večje razlike v regionalnem razvoju znotraj Skupnosti. Tako je konec sedemdesetih let prišlo do reforme ERDF. Njena temeljna značilnost je bila, da je Skupnost prevzela nase del pristojnosti delitve sredstev sklada in s tem tudi vpliva na to, zakaj in kako se bodo sredstva ERDF delila. Praktično je to pomenilo, da je prišlo do spremembe v razporeditvi sredstev sklada. Sredstva so se delila na kvotni (95 %) in nekotni del (5 %). Razporeditev prvega dela se ni spremenila, saj so ga določale države članice. Nova je bila razporeditev 5 % nekotnega dela, ki ga niso določale države članice, ampak Skupnost za območja brez nacionalne pomoči (Bučar 1993: 69). Skupnost je s tem delom subvencij

financirala večletne programe in ne posamezne projekte kot pri kvotnem delu. Na ta način je želela povečati svoj vpliv pri odločanju o porabi sredstev sklada, zagotoviti večjo učinkovitost in pritegniti regionalne in lokalne oblasti v državah članicah pri predlogih financiranja programov za reševanje specifičnih regionalnih problemov. ERDF je z reformo leta 1979 prvič ponudil novo, zelo fleksibilno obliko pomoči regijam za posebne ciljne skupine. V okviru nekotnega dela je Skupnost začela s podporo malih podjetij vzpodbujati notranji razvoj prizadetih območij (Marš 1997: 36). Z reformo ERDF je uvedla tudi Integrirane razvojne operacije - IDO (Jones in Keating v Marš 1997: 36). IDO so sheme podpore, v katerih so usklajeno sodelovali Skupnost, nacionalni, regionalni in lokalni partnerji (agencije). Med prvimi so sredstva ERDF po tej shemi dobila mala in srednja velika podjetja v Belfastu in Neaplju (Armstrong v Keating, Jones 2001: 39).

2.1.4 Reforma ERDF v letu 1984

Sredi osemdesetih let je bilo v znamenju naraščajoče brezposelnosti v regijah Skupnosti s tradicionalno težko industrijo (premogovništvo, jeklarstvo). Storitveni sektor ni mogel absorbirati številnih izgubljenih delovnih mest v tradicionalni industriji. Pred vstopom v Skupnost sta bili Španija in Portugalska – državi iz južnega, manj razvitega dela Evrope. Skupnost se je usmerila v pripravo ukrepov za zmanjševanje razlik lastnega gospodarskega in socialnega razvoja. V letu 1984 je prišlo do nove reforme ERDF. Najpomembnejša novost reforme ERDF je bila ukinitve delitve sredstev ERDF na kvotni in nekotni del (Lodge v Marš 1997: 37). Nadomestil ga je “sistem indikativnih kazalcev”, ki je določal spodnje in zgornje meje sredstev ERDF, namenjenih posameznim državam članicam za triletno obdobje. Na tej osnovi je bila država članica z najbolj perečo problematiko regionalnega razvoja upravičena do največjega deleža sredstev. Spremenil se je tudi delež delitve sredstev za regionalne programe in projekte, da je znašal za programe 20 %, za projekte 80 % sredstev. To je pomenilo, da se je zmanjšal delež sredstev za sofinanciranje projektov (infrastrukture) v regijah glede na prejšnje obdobje in povečal delež sredstev za programsko pomoč v regijah (na primer vzpodbujanje podjetništva). Ker se je povečal delež programskega financiranja, o katere je odločala Skupnost, je Skupnost dobila tudi večji vpliv pri reševanju problemov v regijah, ki so pomoči resnično potrebne. Reforma je prinesla dva tipa programske pomoči. Najprej je šlo za “Programe skupnosti”

namenjene reševanju obsežnih problemov. Med njimi sta bila prednostna programa Star in Valoren (Armstrong v Keating, Jones 2001: 40). Prvi je pokrival področje telekomunikacij, drugi pa področje dobave energije. Drug tip programske pomoči so bili “Nacionalni programi v interesu Skupnosti”, usmerjeni v vlaganja na področju infrastrukture in izkoriščanja razvojnih možnosti znotraj regij. Potrjeni so morali biti s strani posameznih članic skupnosti. V praksi je to pomenilo večjo, raznovrstno in prožno pomoč malim in srednje velikim podjetjem (MSP). MSP namreč potrebujejo posebne vrste pomoči, kot so svetovanje, lažji dostop do novih tehnologij in finančnih sredstev (Armstrong v Keating, Jones 2001: 60). Bistveno večji pomen so z reformo ERDF leta 1984 dobili tudi programi čezmejnega sodelovanja, poudarjena je bila tudi dejavnost IDO (Marš 1997: 37).

2.1.5 Reforma strukturnih skladov leta 1988

Do korenitejšje spremembe vloge ERDF je prišlo z reformo leta 1988. Reformo je vzpodbudilo nekja dejavnikov. Uvajanje enotnega trga s podpisom Enotnega evropskega akta leta 1986 je prineslo nevarnost povečanja regionalnih razlik (Horvat 1999: 4). V Skupnost je vstopila skupina revnejših držav (Grčija, Španija, in Portugalska) z izrazitejšimi problemi regionalnega razvoja. Skupnost se je znašla pred izzivi, kako zadovoljivo odgovoriti na regionalne probleme Skupnosti (Armstrong v Keating, Jones 2001: 42). V prid reformi so govorile tudi pomanjkljivosti v dotedanem delovanju ERDF. Sredstva sklada so bila za države članice največkrat nadomestilo sredstev za regionalni razvoj in ne dopolnilo, daleč največ je bilo vlaganj v infrastrukturo, prevladala je podpora projektov na račun programov, obseg sredstev je bil preskop (Marš 1997). Reforma je bila naravnana na usklajeno delovanje vseh treh strukturnih skladov (ERDF, ESF, EAGGF). Drugi pomemben vidik reforme je predstavljal povečan obseg sredstev strukturnih skladov.¹¹ Tako je ES razpoložljiva sredstva za strukturno pomoč podvojila in sicer s 7,7 milijard ECU v letu 1988 na 14,4 milijarde ECU v letu 1993 (Armstrong v Keating, Jones 2001: 46). Tretja pomembna novost reforme je bila definicija in postavitev prednostnih ciljev Skupnosti, za katere bodo dodeljena sredstva strukturnih skladov. Reforma je opredelila naslednjih pet prednostnih ciljev Skupnosti, ki se bodo financirali iz strukturnih skladov (Horvat 1999: 5):

¹¹ V obdobju 1989 – 1993 je bilo strukturnim skladom namenjenih 25 % celotnega proračuna Skupnosti oziroma 0,3 % povprečnega BDP (Curbelo in Albuquerque v Marš 1997: 2).

- Cilj 1: razvoj regij, zaostalih v razvoju;
- Cilj 2: prestrukturiranje regij v industrijskem zatonu;
- Cilj 3: premagovanje strukturne dolgoročne brezposelnosti;
- Cilj 4: odprava brezposelnosti med mladimi;
- Cilj 5a: strukturno prilagajanje kmetijstva;
- Cilj 5b: razvoj podeželja.

Z opredelitvijo prednostnih ciljev se je na ravni Skupnosti določilo prednostne naloge financiranja strukturnih skladov in območja, upravičena do sredstev strukturnih skladov. Skupnost je na osnovi kriterijev razdelila posamezna geografska območja in z reformo prvič določila in uporabila lastno preglednico območij, upravičenih do strukturne pomoči. Čeprav vsi ti cilji niso imeli regionalnega značaja, so posredno vplivali tudi nanj. V primeru Cilja 3 (premagovanje dolgoročne brezposelnosti) je šlo za izrazito splošen cilj, ki je še kako aktualen v najbolj zaostalih regijah z največjo brezposelnostjo (Armstrong v Keating, Jones 2001: 42). Regionalni značaj so imeli predvsem trije cilji: 1, 2 in 5b. Tako v Cilj 1 sodila območja (regije), v katerih je bil BDP manj kot 75 % povprečnega BDP na prebivalca v EU. Do pomoči Cilja 2 so bila upravičena območja z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti v zadnjih treh letih, z deležem zaposlenih v industriji, ki je presegal povprečje zaposlenosti v Skupnosti, in regije z opaznim padcem zaposlenosti. Pomoč iz Cilja 5 so lahko črpala območja z visokim deležem kmetov v celotnem številu zaposlenih, nizko ravnjo prihodkov na kmetijah, nizkimi kazalci socialnoekonomskega razvoja in očitnim zmanjševanjem števila prebivalcev (Armstrong v Keating, Jones 2001: 45). V podporo iz Cilja 1 je Skupnost vključila številna območja na jugu Evrope in sredozemske regije, v Cilj 2 je Skupnost uvrstila območja s krizo tradicionalnih industrij (na primer tekstilna industrija v Veliki Britaniji). V Cilj 5b je Skupnost zajela majhno skupino problematičnih regij, v katerih so sredstva strukturnih skladov glede na dohodek na prebivalca v teh regijah, predstavljala izdatno pomoč pri njihovem razvoju (na primer kmečka območja v Walsu). Določitev regij oziroma območij, upravičenih do črpanja strukturnih skladov po kriterijih Skupnosti, je predstavljala resen poskus opustitve razdelitve sredstev po kvotnem sistemu. Poleg tega je izražala namero Skupnosti, da usmeri sredstva v najmanj razvite regije, ki sredstva tudi najbolj potrebujejo, kar se je pokazalo predvsem v postopni koncentraciji sredstev v najbolj nerazvitih območjih. Tako je bilo v območja Cilja 1 usmerjenih kar 80 % vseh sredstev, v območja Cilja 2 večino od preostalih 20 % sredstev (Armstrong v Keating, Jones 2001: 45). Ob

določitvi prednostnih ciljev je reforma na novo prinesla prenovljen način razporeditve sredstev - to je indikativno razporeditev sredstev. Gre za nov sistem razdelitve 85 % sredstev ERDF na osnovi prednostnih ciljev na začetku določen za vsako regijo. Koliko denarja bo šlo za vsako ciljno področje, je bilo odvisno od izdelane karte ciljnih področij 1, 2, 5b, upravičenih do sredstev na osnovi podrobnejših kazalcev in indikativne alokacije držav članic znotraj sistema kvot. Komisija je predlagala državam članicam, da glede na prednostne cilje (za leto 1989) določijo indikativno alokacijo sredstev za 5 let za 85 % pravic ERDF. To so bile le indikativne, ne pa rigidne kvote. Ni šlo za fiksne kvote, saj je bila njihova višina odvisna od kvalitete vlog za pomoč regijam (Armstrong v Keating, Jones 2001: 58). Preostalih 15 % sredstev ni bilo razdeljenih na osnovi indikativne alokacije, ampak so bila sredstva rezervirana za pobude skupnosti, študije in pilotske projekte. Ta sredstva so bila v glavnem pod kontrolo Skupnosti.

Čeprav je sistem nosil v sebi še kali kvotnega sistema, se je Skupnost resnično trudila, da sredstva dobijo res regije, ki so jih najbolj potrebne. Tako je Velika Britanija dobila 1,7 % od 85 % sredstev za Cilj 1, potem 38,3 % od 85 % vseh alociranih sredstev za Cilj 2 ter 7,5 % sredstev od 85 % sredstev za Cilj 5b (Armstrong v Keating, Jones 2001: 45–46).

Skupnost je z reformo dala večji pomen programskemu financiranju in zmanjševanju pomena projektnega financiranja. S tem je želela omejiti pomoč za infrastrukturne projekte in pozornost preusmeriti na produktivne industrijske programe. Infrastrukturne projekte je podpirala le v primerih, ko so takšni projekti prinašali ekonomsko aktivnost in industrijski razvoj (Armstrong v Keating, Jones 2001: 47).

Reforma strukturnih skladov je utemeljila tudi šest načel njihovega izvajanja (Horvat 1999: 5). Z načelom načrtovanja se je Skupnost preusmerila iz financiranja projektov na financiranje celotnega programa, ki se ga načrtuje za obdobje treh ali petih let. Država članica predloži Skupnosti regionalne razvojne programe, ki določajo prioritete in ciljna območja financiranja iz strukturnih skladov. Skupnost uskladi v pogajanjih z državami članicami njihove prioritete s prioritetami Skupnosti. Gre za okvir podpore Skupnosti (*Community Support Framework - CSF*), ki je podrobneje razdelan v operativnih programih (*Operational Programme - OPs*), ki predstavljajo skupek večjih sektorskih programov. S poudarjanjem načela dodanosti reforma

zagotavlja, da države članice načrtujejo nacionalna sredstva za zmanjševanje regionalnih razlik, tako da sredstva strukturnih skladov države lahko koristijo le kot sredstva komplementarna proračunskim sredstvom, ki so jih same zagotovile za regionalni razvoj, torej kot dopolnilni in ne kot nadomestni vir (Armstrong v Keating, Jones 2001: 56). Naslednje načelo izvajanja strukturnih skladov je načelo partnerstva, ki predpostavlja sodelovanje predstavnikov Skupnosti, države članice, regionalne in lokalne ravni. Četrto načelo združevanja sredstev zahteva osredotočenje sredstev na nerazvite regije oziroma območja, najbolj potrebna pomoči (Marš 1997: 43). Peto načelo kompatibilnosti predpostavlja usklajenost vseh načrtov in strategij v Skupnosti in na nacionalni ravni. Zadnje načelo, ki ga uvaja reforma, je načelo finančne koordinacije, ki zahteva usklajevanje strukturne pomoči z nacionalnimi vzpodbudami.

Skupnost je z reformo uvedla tudi nov ukrep za vzpodbujanje regionalnega razvoja in sicer pobude skupnosti, ki se financirajo iz strukturnih skladov in vzpodbujajo transnacionalno, čezmejno in medregionalno sodelovanje (Marš 1997: 56).

2.1.6 Dopolnitve reforme leta 1988 s pogodbo iz Maastrichta

V Maastrichtu je bila leta 1992 na evropskem vrhu podpisana Pogodba o EU, ki je med drugim uvedla tudi naziv »Evropska unija«. Maastricht je prinesel koncept EU, zasnovan na treh stebrih:

1. steber: Evropska skupnost – EMU, skupni trg, carinska unija
2. steber: Skupna zunanja in varnostna politika in
3. steber: Pravosodje in notranje zadeve.

Vzpostavitev ekonomske in monetarne unije (EMU) je vsekakor prva pomembna odločitev vrha iz Maastrichta. Ekonomska unija je predpostavljala vzpostavitev enotnega evropskega trga (prosto gibanje blaga, kapitala, delovne sile in storitev), usklajevanje denarnih in davčnih politik držav članic, pomembnejšo vlogo politike konkurenčnosti in regionalne politike, monetarno liberalizacijo kapitalskih transakcij med državami članicami z monetarno unijo, integracijo bančnega in ostalega finančnega trga s postopno vzpostavitvijo centralnega bančnega sistema Skupnosti (Armstrong v Keating, Jones 2001: 25). Poleg tega je Maastricht prinesel odločitev o vzpostavitvi enotnega evropskega ekonomskega območja, ki vključuje države Skupnosti in Evropskega združenja za svobodno trgovino (EFTA). Ta odločitev ni pomenila samo vključitev držav EFTA v enotni trg Skupnosti in s tem njegovo širitev, ampak tudi iskanje ravnotežja med

razvitimi in zaostalimi regijami tega razširjenega območja na enotnem trgu. To je pomenilo, da bodo del sredstev za financiranje najbolj zaostalih regij v Skupnosti zagotavljale kar članice EFTA (Armstrong v Keating, Jones 2001: 26). S podpisom maastrichtske pogodbe je prišlo do reforme strukturnih skladov, ki naj bi odigrali ključno vlogo pri krepitvi ekonomskega in socialnega povezovanja (kohezivnosti) Skupnosti. Strukturni skladi naj bi postali instrument EU za zmanjševanje gospodarskih in socialnih razlik med različnimi geografskimi območji. Zamisel o EMU je namreč s seboj prinašala bojazen o krepitvi regionalnih in socialnih razlik EU. Z reformo se je povečal obseg sredstev vseh strukturnih skladov, ki naj bi z 19,8 milijard ECU v letu 1993 narasla na 27,4 milijarde ECU leta 1999 (Marš 1997: 46). Večina sredstev je bila enako kot doslej namenjena podpori območjem Cilja 1. Pri opredelitvi območij, podprtih v okviru Cilja 1, je EU uvrstila tudi celotno vzhodno Nemčijo (Armstrong v Keating, Jones 2001: 50), s čimer je ob padcu berlinskega zidu izrazila politično podporo enotni Nemčiji. Nadalje se je razširil obseg prednostnih ciljev, usmerjenim v pomoč delavcem v procesu prilagajanja industrijskim spremembam in spremembam proizvodnih sistemov, ki nimajo regionalnega značaja. EU je strukturno pomoč razširila še na območja z zelo majhno gostoto prebivalstva.¹² Reforma je prinesla večjo fleksibilnost opredelitve meril za določanje regij, upravičenih do pomoči strukturnih skladov.¹³

V širšem kontekstu podpore zmanjševanju razlik med regijami v EU je bil s pogodbo iz Maastrichta ustanovljen tudi kohezijski sklad, z namenom več pomoči usmeriti v regije, ki so jo najbolj potrebne, s ciljem doseganja ekonomske in socialne kohezivnosti. Do sredstev iz tega sklada so upravičene tiste članice, v katerih BDP na prebivalca ne presega 90 % povprečnega BDP v EU. Tako so bile podpore sklada deležne Irska, Španija, Grčija in Portugalska. Osnovna usmeritev sklada je financiranje regionalnih projektov s področja okolja in transporta. Poleg tega je bil leta 1993 ustanovljen tudi finančni instrument za usmerjanje na področju ribištva "Evropski ribiški sklad" - (*FIFG - Financial Instrument for Fisheries Guidance*), ki je kasneje dobil status strukturnega sklada. Njegova vloga je pomagati regijam pri prestrukturiranju ribiškega sektorja. Skupnost je vzpostavila tudi tako imenovane inovativne ukrepe, ki se financirajo iz strukturnih

¹² Po pridružitvi Švedske, Finske in Avstrije se je delovanje strukturnih skladov usmerilo še na en cilj in sicer Cilj 6: podpora območij z zelo majhno gostoto prebivalstva.

¹³ Tako so države članice same predlagale svoje regije, primerne za črpanje sredstev iz naslova Ciljev 2 in 5b, medtem ko so bile regije Cilja 1 določene s predpisom o strukturnih skladih.

skladov in so namenjeni finančni podpori študijam, tehnični pomoči in pilotskim projektom dejavnosti posameznega strukturnega sklada (European Commission 1996: 26).

2.1.7 Ocena vloge strukturnih skladov do berlinske reforme

Kakšno vlogo so strukturni skladi kot finančni instrument odigrali pri zmanjševanju regionalnih razlik v Skupnosti v obdobju do berlinske reforme?

Vloge strukturnih skladov se je vedno spreminjala glede na obdobje. Poleg tega so nanjo vplivali še drugi dejavniki. Prvič je bil to različen interes držav članic, ki na začetku Skupnosti niso kazale večjega zanimanja za skupno reševanje problemov regionalnega razvoja. Kot drugo je vzpostavljanje enotnega trga v Skupnosti v nasprotju s pričakovanji s seboj prinašalo večje regionalne razlike. Na različno vlogo strukturnih skladov v tem obdobju je vplivala tudi širitev Skupnosti. Z vključitvijo držav iz južnega dela Evrope so prišle bistveno bolj do izraza razlike v razvoju med državami in regijami Skupnosti in s tem tudi večja potreba po njihovem zmanjševanju. Kriza v jeklarstvu in premogovništvu je ob nekaterih začetnih ukrepih v regijah večine ustanovnih članic Skupnosti (podpori prestrukturiranju rudarjev, posojila itd.) pripeljala do ustanovitve ESF, ki je sicer subvencioniral prekvalifikacije in prezaposlitve ljudi zaradi krize v jeklarstvu, vendar so bili zaradi šibkosti sklada učinki slabi. EAGGF je s subvencijami vzpodbudil razvoj kmetijstva v manj razvitih regijah, planinskih in obrobni območjih. Tako so do srede sedemdesetih let zaostale regije v Skupnosti lahko računale le na pomoč (subvencije) nacionalnih vlad, saj je EIB, ki je med prvimi začela financirati regionalne projekte, nudila le ugodnejša posojila. Z ustanovitvijo ERDF so se v Skupnosti povečala pričakovanja pri zmanjševanju regionalnih razlik. V prvem obdobju ERDF so o delitvi sredstev odločale nacionalne vlade držav članic. Tako regije, ki so pridobile sredstva, niso bile nujno najmanj razvite. Podpore so bile deležne bogate regije, kar je bilo v nasprotju z osnovno vlogo sklada. Države članice so imele glavno besedo pri določitvi kvot in kriterijev za delitev sredstev. Njihove vlade so same razporejale sredstva ERDF. Tako so sredstva ERDF služila nacionalnim vladam kot sredstvo za reševanje njihovih regionalnih politik, ne pa kot instrument Skupnosti za zmanjševanje teh razlik in podporo zaostalim regijam. Strukturni skladi so predstavljali bolj nadomestilo kot dopolnilo sredstvom nacionalnih vlad za reševanje regionalnih razlik. Obseg

sredstev je bil skromen, v glavnem pa so bila namenjena za infrastrukturo.

S prvo reformo strukturnih skladov konec sedemdesetih let je Skupnost pokazala prvo ambicijo po vplivu na razdelitev sredstev strukturnih skladov in s tem možnost njihove usmeritve v območja, ki sredstva najbolj potrebujejo. Nacionalne vlade tako z reformo niso več odločale o vseh sredstvih, saj je o delu sredstev (delu kvot) začela odločati Skupnost. Poleg tega se je s strukturnimi sredstvi začelo podpirati posebne ciljne skupine (na primer mala in srednje velika podjetja). Druga reforma sredi osemdesetih let je namesto sistema razdelitve sredstev strukturnih skladov na osnovi kvot prinesla sistem indikativnih kazalcev, ki je določal najvišje in najnižje višine sredstev za posamezne države. Z vidika vloge strukturnih skladov je bistveno spremembo prinesla reforma konec osemdesetih let. Uvedba prednostnih ciljev in določitev območij, upravičenih do strukturnih sredstev, sta predstavljala prvi poizkus Skupnosti približati in usmeriti pomoč v tista območja, ki jo najbolj potrebujejo. Sredstva so se delila na osnovi indikativne razporeditve (85 % za vsako regijo na osnovi prednostnih ciljev). Reforma je utemeljila načela delovanja strukturnih skladov, med katerimi je bilo še posebej pomembno načelo dodanosti, po katerem sredstva strukturnih skladov predstavljajo dopolnilo, ne pa nadomestilo sredstev nacionalnih vlad za odpravljanje regionalnih razlik. Prednost pri financiranju so tako dobili industrijski programi. Z reformo strukturnih skladov s pogodbo iz Maastrichta so strukturni skladi dobili vlogo instrumenta kohezijske politike EU – ekonomskega in socialnega povezovanja v EU, saj je želja po vzpostavitvi EMU nosila s seboj tudi bojazen, da se bodo regionalne in socialne razlike v EU okrepile. Zato je prišlo tudi ustanovitev posebnega kohezijskega sklada, ki je namenjen podpori projektom na področju okolja in transporta. S podporo posebnih območij (zelo redko naseljenih območij) se je z reformo strukturnih skladov iz Maastrichta odzvala na širitveni proces (predvsem napovedan vstop Finske in Švedske v EU). Z reformo je prišlo do večje fleksibilnosti pri opredelitvi meril za določanje regij, upravičenih do pomoči. Tako je bil na primer vključeno v pomoč iz strukturnih skladov celotno območje bivše vzhodne Nemčije. Seveda se je pri tem težko znebiti vtisa, da je EU na ta način s strukturnimi skladi posredno podprla politični projekt razvoja enotne Nemčije po padcu berlinskega zidu, pri čemer ne gre prezreti dejstva, da je Nemčija med tistimi, ki največ prispevajo v evropsko blagajno.

2.2 REFORMA STRUKTURNIH SKLADOV NA BERLINSKEM VRHU

Berlinski vrh EU leta 1999 sodi med najpomembnejše dogodke EU povezane z reformami strukturnih skladov, saj je prinesel nekatere zelo pomembne odločitve glede njihove vloge.

2.2.1 Razlogi za reformo strukturnih skladov na berlinskem vrhu

Kje iskati razloge, ki so pripeljali do nove reforme strukturnih skladov konec devetdesetih let? Prvi razlog sta bili razpršenost in manjša učinkovitost strukturne pomoči, do katere je pripeljalo preveliko število prednostnih ciljev za regije, upravičene do pomoči. Drugi razlog je treba iskati v razlikah med razvitimi in nerazvitimi območji v EU. Res je, da je prišlo pri najmanj razvitih državah EU do določenega razvojnega približevanja, kar je razvidno iz tabele 5. Na to je vplivalo tudi črpanje strukturne pomoči. Še posebej je pri tem izstopala Irska, ki ji je uspelo v dvanajstih letih dvigniti BDP na prebivalca z okrog 64 % povprečja Skupnosti leta 1983 na okrog 90 % leta 1995.

Tabela 5: Bruto družbeni proizvod na prebivalca v najbolj revnih državah EU, EU je 100 %

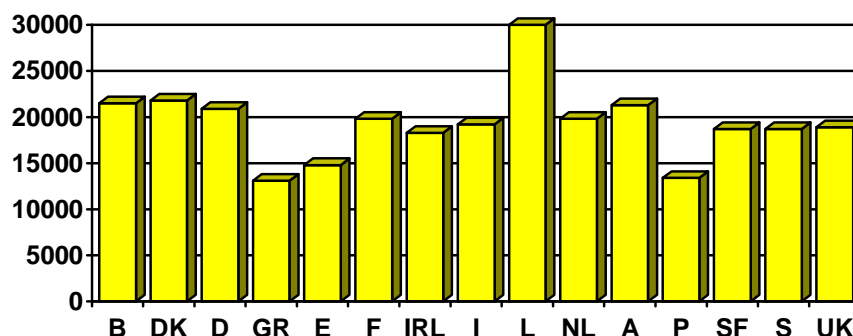
	1983	1988	1992	1995
Irska	63,6	65,0	80,2	89,2
Španija	70,5	72,4	77,8	76,2
Portugal ska	55,1	56,5	68,2	68,4
Grčija	61,9	59,6	64,5	64,3

Vir: Lorentzen 1998

Kljub temu je iz slike 1 razvidno, da so bile razlike v razvitosti (glede na BDP) med najmanj razvitimi članicami EU in razvitejšimi še vedno velike. Poleg tega so resen problem predstavljale razlike med posameznimi regijami znotraj članic EU. Tako se je v EU BDP na prebivalca v 25 najmanj razvitih regijah EU v obdobju zadnjih deset let dvignil za samo 2 %, s 53 % na 55 %

povprečja EU, medtem ko se je med najbolj razvitimi dvignil s 140 % na 142 % (The European Union: Cohesion and disparities, 1996).

Slika 1: Razlike v BDP na prebivalca med državami Evropske unije (v euro, 1997)



:

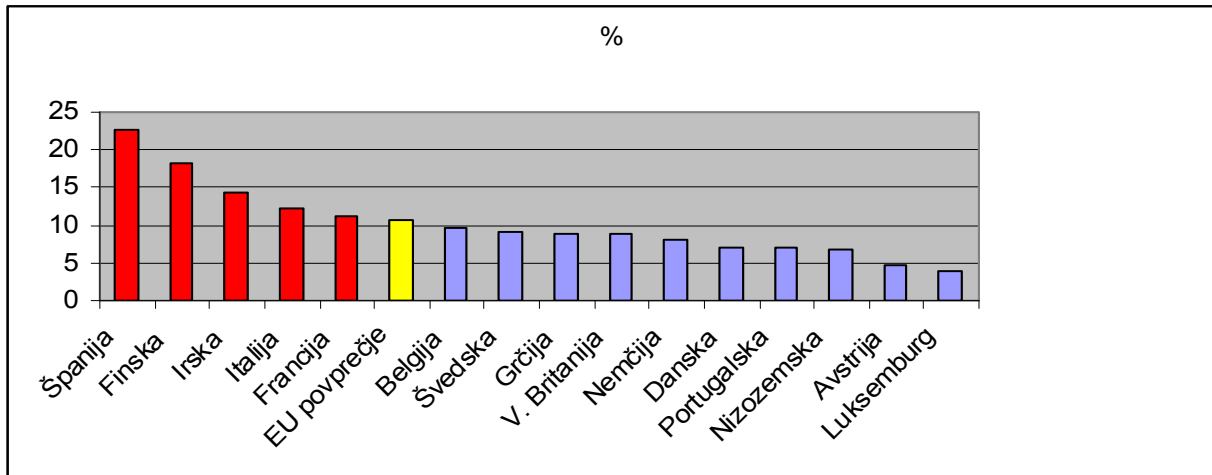
Legenda:

B – Belgija	F – Francija	A – Avstrija
DK – Danska	IRL – Irska	P – Portugalska
D – Nemčija	I – Italija	SF – Finska
GR – Grčija	L – Luksemburg	S – Švedska
E – Španija	NL – Nizozemska	UK – Velika Britanija

Vir: **The future of the Structural Funds, 1999**

EU se je v tem obdobju soočala tudi z naraščajočo brezposelnostjo. Kot je razvidno iz slike 2, je znašala povprečna brezposelnost v EU leta 1995 10,7 %, leto prej pa je bila še višja (11,3 %). Še posebej pereča je bila situacija v Španiji, kjer se je sredi devetdesetih let dvignila na okrog 23 %, v Andaluziji pa celo presegla 33 %. Brezposelnost je v desetih najbolj prizadetih regijah sedemkrat presegla stopnjo brezposelnost najbolj razvitih regij (Benko 1999: 3). Poleg tega je bilo več kot polovica brezposelnih EU težje zaposljivih, saj so bili brez dela več kot dve leti. Brezposelnost je bila v veliki meri posledica slabe ekonomske aktivnosti v regijah. Odpiranje novih delovnih mest je sredi devetdesetih let postala ključna gospodarska, politična in socialna prioriteta EU (The European Union in 1995).

Slika 2: Povprečna stopnja brezposelnosti aktivnega prebivalstva v EU leta 1995 v %



Vir: **European Commission 1996**

Reformo strukturnih skladov je vzpodbudil projekt vzpostavitve EMU, ki je postal vse bolj oprijemljiv. Verodostojen je lahko postal le ob učinkovitih instrumentih za blažitve regionalnih razlik. Zahteve po večji konkurenčnosti, ki so jo diktirali procesi globalizacije, so postavile EU pred nujno zahtevo po večji in učinkovitejši pomoči manj razvitim območjem.

In nenazadnje je spremenjeno vlogo strukturnih skladov narekovala načrtovana širitev EU z državami Srednje in Vzhodne Evrope. Napovedovala se je največja in najzahtevnejša širitev v zgodovini EU, saj je šlo med kandidatki za skupino manj razvitih evropskih držav, ki so potrebovale hitre in vsestranske strukturne spremembe, znatne vzpodbude za hitrejši razvoj nerazvitih območij in enakopravnejšo vključitev na enotni trg.

Okviri sprememb strukturnih skladov so bili predstavljeni v Agendi 2000 z naslovom Za močno in odprto unijo, ki jo je Komisija pripravila in izdala leta 1997. Njeno osnovno sporočilo je bilo, da je pri strukturnih skladih potrebno koncentrirati ukrepe tako v geografskem smislu kakor glede namena oziroma ciljev (General Report 1997). Zeleno luč je reforma strukturnih skladov dobila na srečanju na vrhu v Berlinu marca 1999. Svet je na osnovi pozitivnih stališč Parlamenta formalno dne 21. junija 1999 potrdil reformo s predpisom št. 1260.

2.2.2 Najpomembnejši cilji reforme

Osnovni cilj reforme strukturnih skladov je bil zagotoviti večjo učinkovitost in namenskost porabe strukturnih skladov. V prvi vrsti naj bi se to zgodilo z osredotočenostjo strukturnih sredstev na manjše število prednostnih ciljev in s posebnim poudarkom treh načel izvajanja strukturnih skladov: načrtovanja, partnerstva in dodanosti. Poenostavitev postopkov izvajanja strukturnih skladov, boljše finančno upravljanje in nadzor strukturnih skladov naj bi prav tako prispevali k uspešni strukturalni pomoči. Eden izmed ključnih ciljev reforme je bil okrepiti finančno moč strukturnih skladov v okviru naslednje finančne perspektive zaradi potreb najmanj razvitih območij v EU, predvsem pa za podporo strukturnim spremembam in zmanjševanju razlik v regionalnem razvoju držav kandidatk.

2.2.3 Najpomembnejše značilnosti reforme

2.2.3.1 Prednostni cilji, pobude skupnosti, inovativni ukrepi

1. Prvi ukrep reforme, ki naj bi prinesel večjo učinkovitost porabe strukturnih skladov, je bila koncentracija prednostnih ciljev. V skladu s tem je prišlo do združevanja in zmanjševanja ciljev za območja, ki so strukturalna sredstva v obdobju 1994 – 1999 prejemale iz sedmih, v naslednjem obdobju (2000 – 2006) pa le še iz treh ciljev (European Commission 1999: 5):

- Cilj 1: Razvoj in strukturalno prilagajanje regij, zaostalih v razvoju.

S Ciljem 1 je EU želela pospešiti razvoj in strukturalne prilagoditve zaostalih regij s šibko investicijsko aktivnostjo, nadpovprečno brezposelnostjo, pomanjkanjem poslovnih storitev za podjetnike in nerazvito infrastrukturo. Pomoč Cilja 1 je bila namenjena regijam NUTS II po standardni klasifikaciji teritorialnih enot, v katerih je BDP na prebivalca manj kot 75 % povprečja EU.¹⁴ Novi Cilj 1 je vključeval strukturalno pomoč območjem z izjemno nizko gostoto poselitve

¹⁴ NUTS je standardna klasifikacija teritorialnih enot za statistiko v EU (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*), ki je orodje za enotno zbiranje, primerjanje in posredovanje statističnih podatkov. Na osnovi NUTS klasifikacije se ozemlje vsake države članice deli na tri prostorske ravni: raven 1, raven 2 in raven 3. S teritorialnimi enotami so definirane obstoječe administrativne enote. Administrativne enote so geografska območja, v katerih imajo administrativne oblasti moč sprejemati administrativne in politične ukrepe v okviru zakonodaje EU (Council 2003). Kriterij za določitev, kateri NUTS ravni pripada posamezna administrativna enota (geografsko

(na Finskem in Švedskem), ki so prej spadala v Cilj 6 in bila deležne podpore tudi po vstopu Avstrije, Finske in Švedske v EU. Do strukturne pomoči iz Cilja 1 so bile z reformo upravičene tudi regije z oddaljenih območij (francoska čezmorska ozemlja, Azorski otoki, Madeira in Kanarski otoki), ki pripadajo nekaterim članicam EU (European Commission 1999: 7). Cilj 1 je pokrival območja s približno 20 % celotnega prebivalstva EU (European Commission 1997: 3). Seznam regij, upravičenih do pomoči iz Cilja 1, je pripravila Komisija na osnovi kriterijev primerne števila prebivalstva, regionalne in nacionalne perspektive območja ter teže strukturnih problemov območja. Namen strukturnih sredstev iz Cilja 1 se ni spremenil. Še naprej se bodo podpirale produktivne investicije za ohranitev in odprtje delovnih mest, investicije v infrastrukturo, lokalni razvoj, MSP in razvoj človeških virov.

- Cilj 2: Podpora ekonomskemu in socialnemu prestrukturiranju regij v industrijskem zatonu.

Do strukturne podpore iz tega cilja so postale upravičene regije, ki so začele z ekonomskimi in socialnimi spremembami v industrijskem in storitvenem sektorju, nazadujoča ruralna območja, urbana območja v težavah in prizadeta območja, odvisna od ribiškega sektorja v zatonu, ki niso upravičena do pomoči v okviru Cilja 1. Novi Cilj 2 združuje bivša Cilja 2 in 5b (regije v zatonu, razvoj podeželja). Do pomoči so bila upravičena območja, katerih BDP je blizu povprečja EU.

Cilj 2 vključuje 18 % prebivalstva EU (European Commission 1997: 3), pri čemer naj bi pomoč zajela 10 % prebivalstva industrijskih območij, 5 % ruralnih, 2 % urbanih in 1 % z območij, na katerih je prebivalstvo odvisno v glavnem od ribištva (European Council 1999: 6). Seznam regij za ciljno območje 2 je pripravila Komisija v sodelovanju z državami članicami na osnovi skupnega števila prebivalstva in resnosti strukturnih problemov (celotna brezposelnost, dolgotrajna brezposelnost). Namen financiranja Cilja 2 s strukturnimi sredstvi je bil podoben kot pri Cilju 1.

območje) je število prebivalcev. Tako sodijo v NUTS I geografska območja, ki imajo minimalno 3 milijone in maksimalno 7 milijonov prebivalcev, v NUTS II se uvrščajo geografska območja z minimalno 800.000 in maksimalno 3 milijone prebivalcev, v NUTS III pa geografska območja z minimalno 150.000 in maksimalno 800.000 prebivalcev. V Sloveniji je teritorialna členitev določena s posebno Uredbo o standardni klasifikaciji teritorialnih enot (SKTE), na osnovi katere je ozemlje Slovenije razdeljeno na več ravni. Raven SKTE 0 je enaka NUTS 0 in jo predstavlja država v celoti. Raven SKTE 1 (NUTS I) je tudi država v celoti (Uradni list 2000). Na ravni SKTE 2 (NUTS 2) je ozemlje Slovenije razdeljeno na dve enoti: ljubljansko urbano regijo in preostalo Slovenija. Po ravni SKTE 3 (NUTS) se Slovenija členi na 12 statističnih regij. Raven SKTE 4 (NUTS IV) določa členitev Slovenije na 58 upravnih enot, na ravni SKTE 5 (NUTS V) je Slovenija razdeljena na občine.

- Cilj 3: Podpora razvoju človeških virov.

Gre za nov cilj izhajajoč iz amsterdamske pogodbe, ki je bistveno bolj poudarjal vlogo EU na področju zaposlovanja. Cilj 3 je predstavljal okvir pomoči vsem aktivnostim na področju človeških virov v državah članicah EU. Strukturna sredstva Cilja 3 so bila namenjena podpori, prilagajanju in posodabljanju politik in sistemov izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja.¹⁵ Cilj 3 je vključeval tudi prejšnja Cilja 3 in 4 (boj proti strukturalni brezposelnosti, pomoč mladim pri vključevanju na trg dela in prilagoditve delavcev na spremembe v proizvodnih sistemih). Sredstva Cilja 3 je bilo moč koristiti v vseh območjih, razen v tistih, ki jih je pokrival Cilj 1 (European Commission 1997 2000: 3). Pri odobritvi predlogov za dodelitev sredstev Cilja 3 državam članicam so se upoštevali predvsem upravičenost prejemnikov pomoči, problematika zaposlovanja, socialna izključenost, raven izobraževanja in udeležba žensk na trgu delovne sile (European Council 1999: 7).

Z namenom učinkovitejše in uspešnejše porabe strukturalnih sredstev je reforma prinesla tudi koncentracijo pobud skupnosti. Tako se je njihovo število iz trinajst v finančnem obdobju 1994 – 1999 zmanjšalo na vsega štiri (European Commission 1999). S prvo pobudo skupnosti INTERREG III je EU želela še bolj pospešiti čezmejno sodelovanje, transnacionalno in med regionalno sodelovanje. Pobuda skupnosti URBAN II je vzpodbujala razvoj problematičnih urbanih območjih EU. Cilj tretje pobude skupnosti EQUAL je bil odpraviti vse oblike diskriminacije in neenakopravnosti na trgu delovne sile. S pobudo skupnosti LEADER + je EU želela pospešiti razvoj v podeželskih območjih.

Z reformo je EU podprla tudi nove in že uveljavljene ideje - inovativne ukrepe. Njihov namen je bil podpreti regije, katerih gospodarstvo je temeljilo na znanju in tehnoloških inovacijah, informacijski družbi, regionalnih značilnostih in ruralnem razvoju (SCADplus 2005: 3).

Zaradi koncentracije ciljev in pobud skupnosti se je z reformo spremenila vloga posameznih strukturalnih skladov pri njihovem pokrivanju. Tako tabela 6 kaže, da sta imela najpomembnejšo

¹⁵ Pomoč iz Cilja 3 je vključevala pomoč posameznikom pri usposabljanju, zaposlovanju in pridobitvi višje izobrazbe, znanstvenikom in raziskovalcem, pomoč pri strukturalnih in sistemskih spremembah (izboljšanje šolskega sistema, posodabljanje služb, ki se ukvarjajo z zaposlovanjem itn.) in spremljajoče ukrepe kot sta motiviranje ljudi, izboljšanje storitev (European Commission, 1999: 25).

vlogo dva sklada in sicer ERDF in ESF. ERDF je pokrival največ (5) aktivnosti, podprtih iz strukturnih skladov, ESF pa vse prednostne cilje in pobudo skupnosti EQUAL. Nadalje je iz tabele razvidno, da je na pomenu pridobil tudi EAGGF, ki je znotraj usmerjevalnega oddelka skupaj z ukrepi prejšnjega Cilja 5 (prilagoditev strukture kmetijstva) in pobudo skupnosti Leader podpiral ukrepe Cilja 1.¹⁶ V okviru garancijskega oddelka EAGGF pa se je pokrivalo ukrepe izven območij Cilja 1.

Tabela 6: Pokritost ciljev, pobud, inovativnih ukrepov EU s strukturnimi skladi po berlinski reformi

Cilj 1	ERDF	ESF	EAGGF-USM. ODD.	FIFG
Območja izven Cilja 1			EAGGF-GAR. ODD.	FIFG
Cilj 2	ERDF	ESF		
Cilj 3		ESF		
INTERREG III	ERDF			
URBAN II	ERDF			
LEADER +			EAGGF- USM. ODD.	
EQUAL		ESF		
INOVATIVNI UKREPI	ERDF			

Vir: **European Commission 1999**

Okrepljena je bila vloga FIFG, ki je poleg ukrepov v območjih Cilja 1 (prilagajanje ribiškega sektorja, posodobitev ribiških flot, razvoj podjetniških iniciativ na področju ribištva itd.) s posebno shemo pokrival še prestrukturiranje ribiškega sektorja v območjih izven Cilja 1 (SCADPlus 2005: 1).

2.2.3.2 Načela delovanja

¹⁶ V okviru Cilja 1 je usmerjevalni oddelek EAGFF pokrival razen kompenzacij vse ukrepe, to so pomoči za zgodnje upokojitve kmetov, kmetijsko-okoljske ukrepe, ukrepe za razvoj gozdov, ki so bili pokriti v okviru garancijskega oddelka (Inforegio, 2005: 1). Usmerjevalni oddelek EAGFF je podpiral predvsem investicije v podjetništvo na kmetijah, podporo mladim kmetom začetnikom in usposabljanje.

S ciljem učinkovitejšega in uspešnega izvajanja strukturnih skladov je berlinska reforma okrepila, dopolnila in podrobneje opredelila predvsem tri načela delovanja strukturnih skladov: načelo načrtovanja, načelo partnerstva in načelo dodanosti. Načrtovanje ohranja osrednji pomen, saj se je z reformo obdobje načrtovanja s šest podaljšalo na sedem let, razen za Cilj 2, ki je bil razdeljen v dve triletni obdobji (European Commission 1999: 15). Kot drugo je reforma natančneje določila dve novosti pri postopku načrtovanju. Prva je ta, da je Komisija sprejemala skupne prioritete za vse tri cilje, države članice sprejmejo osnutke načrtov in skupaj s Komisijo sestavijo *Community Support Framework (CSF)* in *Operational Programmes (OPs)* s strateškimi prioritetami, finančno alokacijo in metodami implementacije strukturne pomoči. Druga je, da so po sprejemu OPs države članice sprejemale še nove programske dokumente za vsak program posebej in v njih določile končne koristnike in finančno alokacijo za različne predlagane ukrepe (European Commission 1999: 15). Načrtovane prioritete so lahko pripravljene kot Enoten programski dokument (*Single Programme Document - SPD*), ki vsebuje enake informacije kot CSF, vendar se nanaša na izvajanje ukrepov strukturnih skladov, ki ne presegajo vsote 1 milijarde evrov za Cilje 1, 2, 3 in ribiški sektor (European Commission 1999: 15). Reforma je izrazito poudarila pomen partnerstva pri delovanju strukturnih skladov z željo po še intenzivnejšem vključevanju lokalnih in regionalnih oblasti, ekonomskih in socialnih partnerjev v vse faze aktivnosti strukturnih skladov in tako razširiti krog reprezentativnih partnerjev.¹⁷ Poleg regionalnih in lokalnih oblasti se je z reformo računalo na regionalne in območne agencije, finančne in druge institucije pri projektnem financiranju, resno se je kot ključne socialne partnerje začelo vključevati sindikate. Posebno pozornost je namenila reforma še zagotovitvi enakih možnosti žensk in moških (European Commission 1999: 17). Berlinska reforma strukturnih skladov je nadgradila načelo dodanosti. V osnovi je to načelo pomenilo, da sredstva strukturnih skladov ne predstavljajo nadomestila sredstvom nacionalnih vlad za regionalni razvoj, ampak dodatna sredstva k nacionalnim. Z reformo je EU s tem načelom države članice zavezala tudi, da sredstva načrtovanega obdobja za regionalni razvoj, ne morejo biti nižja od sredstev predhodnega obdobja (European Commission 1999: 21), kar zavezuje države članice, k

¹⁷ Če je bilo na začetku delovanja strukturnih skladov partnerstvo omejeno na tri ključne institucije – Komisijo, Svet in Parlament, so kasneje vse večji pomen dobili regionalni partnerji. Tako je bila ustanovitev Sveta evropskih regij v sredini osemdesetih let odraz potrebe po večji vpletenosti oziroma vključenosti regij v delovanje strukturnih skladov (Keating 2001: 15). Naslednji korak krepitve vloge regionalnih partnerjev pri strukturnih skladih je predstavljala ustanovitev Odbora regij, ki mu je pogodba iz Maastrichta dala pravico posvetovanja s Komisijo in Svetom v vprašanih kohezije in s tem strukturnih skladov.

zagotavljanju enakega oziroma večjega deleža sredstev. Pri tem se je postavljalo vprašanje, kako bo EU spremljala te obveze držav članic. Reforma je določila, da bo EU v proračunskem obdobju trikrat verificirala namene držav članic po ciljeh. Države članice bodo morale pripraviti informacije o porabi sredstev za regionalni razvoj za izdatke, vezane na Cilje 1, 2 in 3.

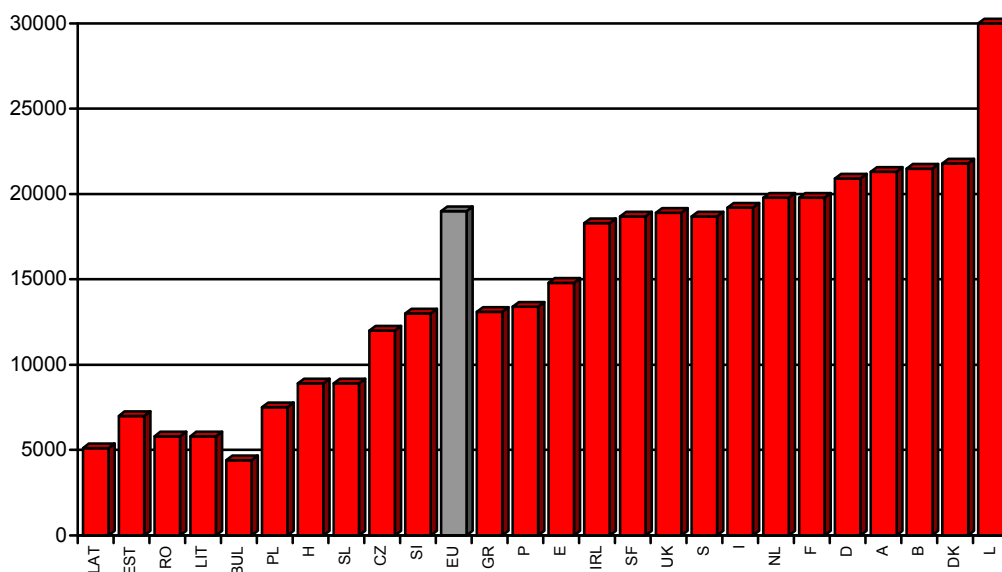
2.2.3.3 Širitev EU in oblikovanje finančnega okvira

Ali se bo vloga strukturnih skladov bistveno okrepila z berlinsko reformo, je bilo v največji meri odvisno od razpoložljivih finančnih sredstev zanje v novi finančni perspektivi za (prvič) sedemletno obdobje 2000–2006. Na oblikovanje predloga finančne perspektive je vplivalo več dejavnikov. Najprej je Komisija želela okrepiti strukturno pomoč v najmanj razvitih regijah EU, a hkrati upoštevati zahteve po nadaljnji podpori regijam v državah članicah, ki zaradi koncentracije sredstev Cilja 1 niso bile več upravičene do pomoči. Razen tega so se načrtovalci sredstev finančne perspektive soočili z velikimi pričakovanji kandidatk za članstvo v EU, ki so računale na predpristopno pomoč, s katero bi hitreje odpravile razvojne razlike in se prestrukturirale ter ob vstopu v EU pa dobile dostop do glavne pogače strukturnih sredstev. V sredini devetdesetih let se je začel pridružitveni proces, ki je imel za cilj največjo širitev v zgodovini EU. Razlogi zanj so bili ekonomske in politične narave. Pri širitvi so države članice EU računale na svoje priložnosti na 105 milijonskem trgu. Na drugi strani jih je k širitvi gnala bojazen izbruha konfliktov v centralnem in vzhodnem delu Evrope, ki je zgodovinsko in geografsko povezan z mnogimi problemi. Že manjši konflikti v tem delu Evrope bi po mnenju ocenjevalcev iz EU lahko ogrozili relativno harmonijo EU in pred njena vrata pripeljali množice beguncev, vplivali na povečanje obrambnih izdatkov EU in na namere potencialnih investitorjev. Zato so v širitvi EU in vključitvi držav centralne in vzhodne Evrope v integracijo evropski arhitekti videli najenostavnejšo in najelegantnejšo pot za uresničitev ekonomskih ciljev, politične stabilnosti in miru. V tem kontekstu je napovedana širitev EU predstavljala ključni steber izgradnje evropske arhitekture po hladni vojni (Baldwin, Francois, Portes 1997: 1). Prve so v čakalno vrsto stopile države višegrajske skupine (Poljska, Češka, Madžarska, Slovaška in Slovenija), potem še druge.¹⁸ To je od EU zahtevalo načrtovanje dodatnih bistveno večjih sredstev v finančni perspektivi, saj so

¹⁸ Formalno so se pristopna pogajanja s šestimi kandidatkami (Madžarsko, Poljsko, Estonijo, Češko, Slovenijo in Ciprom) začela marca 1998, oktobra 1999 pa je EU odprla pogajanja še z Romunijo, Slovaško, Latvijo, Litvo, Bolgarijo in Malto (SCADdplus 2004: 1).

skupino bodočih kandidatke sestavljale države, ki so kot kaže slika 3 v povprečju (po BDP na prebivalca) bistveno zaostajale za državami članicami. Res je, da bi se s širitvijo število prebivalcev EU povečalo za tretjino, vendar pa bi višegrajska skupina držav zaradi ekonomske šibkosti prinesla s seboj le 5 % povečanje BDP na prebivalca EU. Z vidika pomembnosti medsebojnih trgov je trg držav kandidatke predstavljal za članice EU le 4 % izvoza, medtem ko je

Slika 3: **Bruto domači proizvod na prebivalca (po kupni moči v euro, 1997)**



Legenda:

LAT – Latvija	PL – Poljska	EU – Evropska unija	SF – Finska	F – Francija
EST – Estonija	H – Madžarska	GR – Grčija	UK – United Kingdom	D – Nemčija
RO – Romunija	SL – Slovenija	P – Portugalska	S – Švedska	A – Avstrija
LIT – Litva	CZ – Češka	E – Španija	I – Italija	B – Belgija
BUL – Bolgarija	SI – Slovaška	IRL – Irska	NL – Nizozemska	DK – Danska
				L – Luksemburg

Vir: **Future of Structural Funds 1999**

trg EU predstavljal za države kandidatke 50–60 % izvoza. Še posebej izrazito je izstopalo nesorazmerje v deležih izvoza posameznih članic EU v državah kandidatkah, kjer je s kar 42 % celotnega izvoza držav članic EU na trg držav kandidatke dominirala Nemčija (Baldwin, Francois, Portes 1997: 3). Za načrtovanje strukturnih sredstev v novi finančni perspektivi, povezanih s širitvijo, je bilo zagotovo treba upoštevati, da je velika večina prebivalstva v državah kandidatkah

živela v nerazvitih regijah. Tako naj bi po podatkih od 105 milijonov prebivalcev kar 98 milijonov živelo v regijah, kjer je bil BDP na prebivalca nižji kot 75 % povprečja v EU (SCADplus 2004: 2). Države kandidatke so zato imele ogromne potrebe na vseh področjih razvoja (industrija, storitve, transport, okolje, kmetijstvo, človeški viri).

Ob taki asimetričnosti razvoja obeh ekonomij je ob berlinskem vrhu, ki je sprejemal finančno perspektivo (in s tem obseg strukturnih sredstev) za naslednje (širitveno) obdobje EU, v ospredje stopilo izjemno občutljivo vprašanje koristi in stroškov širitve EU. Čeprav je bilo vprašanje pomembno za obe strani, je posebno težo dobilo prav med članicami EU. Predvsem je postalo aktualno, kakšni bodo stroški širitve EU za proračun EU, kakšno davčno breme bo to za državljane EU in kakšen delež bo nosila posamezna članica. Največkrat se je zadeva omejila na vprašanje o tem, kdo bo (največ) plačal. Vprašanje koristi in stroškov širitve je postalo občutljivo tudi z vidika strukturnih skladov. Šlo je predvsem za bojazen manj razvitih članic EU (Portugalska, Španija, Grčija), ki so v širitvi EU videle nevarnost, da bodo izgubile nekatere olajšave oziroma pravice, ki jim jih je nudila bruseljska blagajna. Omenjene članice EU so se predvsem bale, da bi prišlo do zmanjšanja strukturnih in kohezijskih sredstev iz bruseljskega proračuna na račun sredstev, do katerih bodo z reformo upravičene bodoče članice. Pri oceni ekonomskega vpliva širitve EU je Komisija ugotovila, da bodo na splošni ravni pričakovane koristi širitve predvsem širitev enotnega trga (perspektiva 105-milijonskega trga), krepitev EU na globalnih trgih, povečano povpraševanje po investicijski opremi razvitih članic EU glede na pričakovano povečanje investicijske dejavnosti novih članic. Komisija je na osnovi študije ugotovila, da širitev EU ne bo ublažila problemov v manj razvitih regijah v EU. Zaradi tega bodo še naprej nujna posredovanja EU s strukturnimi sredstvi v teh regijah (Walden 1998). Ker splošne ocene koristi širitve niso zadostovale, je morala Komisija prikazati kvantitativne kazalce. Pri tem se je oprla na študijo, ki so jo izdelali ugledni avtorji Baldwin, Francois in Portes. Z upoštevanjem trgovinskih učinkov širitve, enotnega trga in investicijskih učinkov so ocenili, da naj bi se realni prihodki držav članic EU s širitvijo povečali za 0,2 % BDP EU, realni prihodki držav kandidatk pa za 1,5 % njihovega BDP (Baldwin, Francois, Portes 1997: 12). Seveda je članice EU zanimal predvsem odgovor na vprašanje, kakšne bodo koristi širitve za posamezne članice EU. Rezultati študije so pokazali, da bo širitev najbolj koristila velikim in vplivnim članicam EU. Daleč največ koristi bo imela Nemčija, na katero bo odpadlo kar 34 % vseh prihodkov širitve, na Francijo 19 % in na Veliko Britanijo 14 % (Baldwin, Francois, Portes 1997:

13).

Ob predvidenih koristih širitve EU se je na drugi strani postavilo zelo aktualno vprašanje, kakšni bodo stroški širitve in s tem povezano vprašanje večje bremenitve proračuna EU ter kdo bo nosil največ stroškov. Še posebej pa, kako bodo predvideni stroški širitve vplivali na višino sredstev za strukturne sklade in na razpoložanje najmanj razvitih držav članic EU, največjih prejemnikov teh sredstev, in držav kandidat, ki so gojila velika pričakovanja glede strukturnih skladov. Pred Agendo 2000 je nastalo kar nekaj študij na temo proračunskih stroškov širitve, ki so Komisiji služile pri oblikovanju finančnega okvira širitve EU, ki ga je postavila z Agendo 2000 in sprejela na berlinskem vrhu. Eno izmed izhodišč Komisije je bilo stališče evropskega vrha v Cardiffu, da je potrebno jasno razmejiti izdatke, ki so že določeni v okviru EU, in sredstva za bodoče kandidatke. Komisija je v predlogu finančnega okvira v Agendi 2000, sprejeti na berlinskem vrhu, izhajala iz naslednjih predpostavk:

1. Vzdrževanje zgornje meje lastnih virov EU v nespremenjenem deležu v višini 1,27 % BDP EU.
2. Izdatkih za strukturne sklade v višini 0,46 % BDP EU.
3. Vzdrževanje obstoječe ravni podpore predvsem najmanj razvitim regijam držav članic.
4. Skupni prejemki v vsaki državi članici iz naslova strukturnih operacij ne smejo presežati 4 % nacionalnega BDP.¹⁹

Komisija je s pomočjo sklepov študij predlagala za širitev približno 80 milijard ECU dodatnih sredstev za obdobje 2000 – 2006 (Walden, 1998: 11). V celotnem proračunu naj bi to predstavljalo okrog 10 % vseh izdatkov. Od 80 milijard ECU dodatnih stroškov širitve je bila več kot polovica sredstev (47 milijard ECU) predvidena za strukturne operacije. To je bil znak, da je EU prepoznala strukturne sklade kot ključni instrument za zmanjševanje regionalnih razlik tudi v državah kandidatkah, zavedajoč se razvojnega zaostanka potencialnih kandidat. Delež sredstev za strukturne sklade je bilo praktično nemogoče predvideti, dokler ni bila izpeljana dejanska širitev.

¹⁹ V okviru strukturnih operacij je EU uvrstila sredstva kohezijske in predpristopne pomoči.

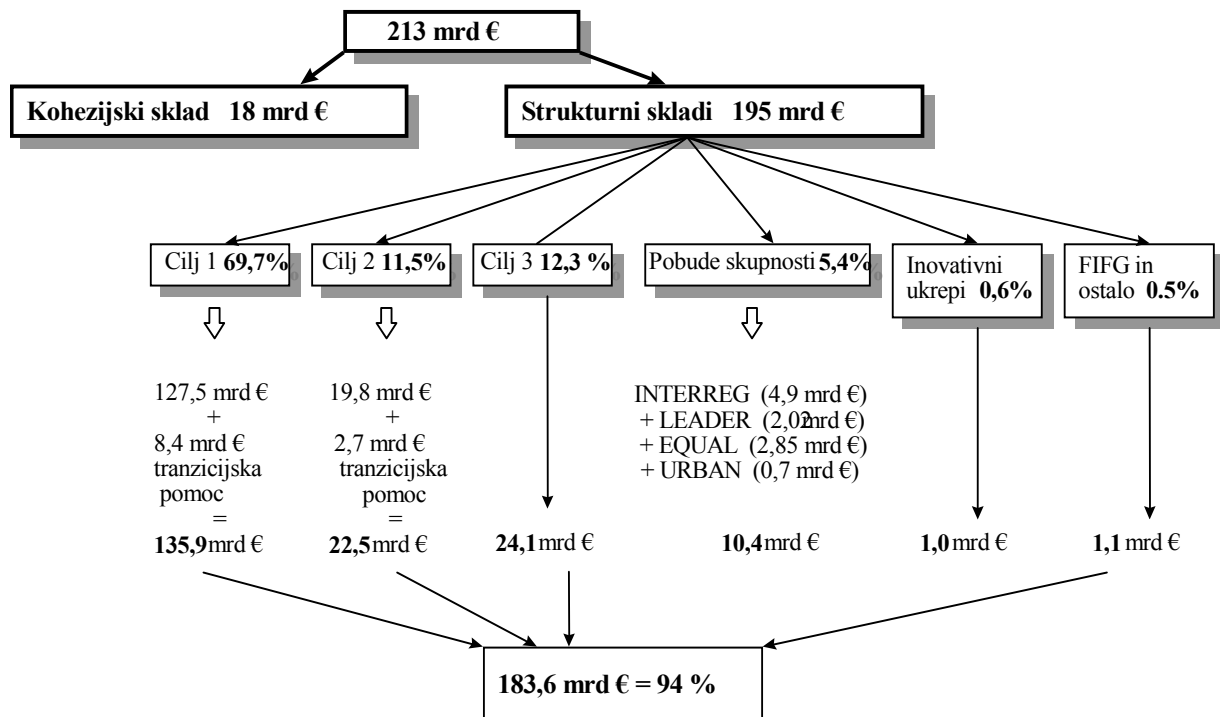
Seveda se je ob predlogu dodatnih sredstev za širitev zastavljalo vprašanje, kdo in kako bo te stroške pokrili. Možnost, da bi se to zgodilo z dvigom prihodkov oziroma zmanjšanjem obstoječih izdatkov, je bila neizvedljiva, saj se je Komisija v Agendi 2000 zavezala, da ne bo spreminjala višine lastnih virov. To pomeni, da lastni viri ne bodo presegali 1,27 % BDP EU, plačila za strukturne operacije pa ne bodo višja od 0,46 % BDP EU. Ob predpostavki fiksno določenih lastnih virov je Komisija napovedala dvig prihodkov na osnovi rasti BDP v EU. Tako se naj bi stroški širitve pokrili na račun rasti BDP v EU (Walden, 1998: 12). Upoštevajoč širitev in predvidene stroške strukturnih skladov je to pomenilo, da bodo članice EU koristnice strukturnih skladov financirale četrtno transferjev za strukturne operacije v bodoče članice, medtem ko se bo tri četrtine stroškov pokrilo na osnovi rasti BDP v EU. Ker je predlog Komisije temeljil na nespremenjenem deležu izdatkov za države članice, celotni transferji med državami članicami EU naj ne bi trpeli zaradi širitve.

In kako naj bi se porazdelilo breme dodatnih stroškov širitve oziroma katere države članice naj bi pokrile največ stroškov? Odgovor na to vprašanje so po naročilu Komisije dali Baldwin, Francois, Portes (1997) v študiji, v kateri je bilo narejenih več izračunov. Rezultati so bili podobni, skupna ugotovitev pa, da bodo največje breme nosile štiri največje države in sicer: Nemčija, Francija, Velika Britanija in Italija. Druga pomembna ugotovitev študije je bila, da je Nemčija po vseh izračunih močno na prvem mestu po deležu pokritja dodatnih stroškov širitve, saj se njen delež gibal med 31 in 36 % (Baldwin, Francois, Portes 1997: 25). To je bilo po mnenju avtorjev razumljivo, saj je imela Nemčija zaradi geografske in zgodovinske vloge bistveno večji trgovinski delež z državami kandidatkami kot večina ostalih držav članic EU. Zato je bila Nemčija na eni strani bistveno bolj izpostavljena tveganjem, ki jih je prinašala širitev EU, na drugi strani so se ji s širitvijo ponujale večje priložnosti. V zvezi s tem se je postavljalo vprašanje, ali bo Nemčija imela več stroškov kot koristi od predvidene širitve. Kljub velikim stroškom, ki naj bi jih po ocenah imela s pokrivanjem dodatnih stroškov širitve, so izračuni pokazali, da bo imela Nemčija v celoti gledano od širitve koristi. Dodatni stroški širitve, ki naj bi jih plačala, naj ne bi dodatno bremenili nemškega proračuna, ampak bi se pokrili s povečanimi prihodki iz taks in davkov, ki jih bodo prinesli pozitivni širitveni učinki na nemško gospodarstvo (Keuschnigg, Keuschnigg, Kohler 1997).

2.2.3.4 Finančni okvir in drugi finančni vidiki

Ker je bil eden izmed ciljev berlinske reforme okrepiti vlogo strukturnih skladov, so dobili tudi večjo finančno moč. EU je želela doseči zmanjševanje regionalnih razlik, ustrezno je bilo potrebno odgovoriti na zahteve držav članic, katere regije zaradi koncentracije prednostnih ciljev naj ne bi bile več upravičene do strukturnih sredstev, EU pa je morala upoštevati tudi strukturna sredstva za širitev. Tako je bil eden pomembnejših prispevkov reforme večji obseg sredstev strukturnih skladov za obdobje 2000 – 2006.

Slika 4: **STRUKTURNI IN KOHEZIJSKI SKLADI EVROPSKE UNIJE ZA OBDOBJE 2000 – 2006**



Vir: Benko 1999

Kot je razvidno iz slike 4, je EU namenila za skupaj 213 milijard euro za kohezijsko politiko, od tega za strukturne sklade 195 milijard euro, kar predstavlja 16 % več sredstev kot v predhodnem obdobju (European Commission 1999: 12). Predvsem je na bistveno povečan obseg sredstev vplivala predvidena širitev, na kar kaže tudi dejstvo, da so se ob širitvi sredstva za kohezijsko

politiko in strukturne sklade še povečala.²⁰ Na sliki 4 je opazna predvsem večja koncentracija sredstev za regije Cilja 1, kar je posledica osnovne usmeritve berlinske reforme, da se strukturno pomoč usmeri v najmanj razvite regije in da se z zmanjševanjem prednostnih ciljev doseže večja učinkovitost strukturnih sredstev. Tako je z berlinsko reformo 69,7 % vseh strukturnih sredstev (135 milijard euro) odpadlo na regije Cilja 1, torej na najmanj razvite regije. Reforma je 11,5 % strukturnih sredstev (oziroma 22,5 milijarde euro) namenila Cilju 2, za Cilj 3 pa naj bi šlo 12,3 % vseh strukturnih sredstev (oziroma 24,1 milijarde euro). Pobudam skupnosti je bilo z reformo namenjenih 5,4 % (10,4 milijarde euro), za inovativne ukrepe 0,6 % sredstev (1 milijarda euro) in 0,5 % sredstev (1,1 milijarde euro) ukrepom za podporo skupne ribiške politike izven Cilja 1.

Razdelitev strukturnih sredstev po posameznih letih, ki je razvidna iz spodnje tabele, kaže na relativno enakomerno razporeditev sredstev za črpanje, s tem da se je v prvem delu predvidelo v glavnem črpanje sredstev držav članic, ki naj bi se v drugem delu zmanjšalo, ker naj bi strukturna sredstva začele koristiti tudi nove članice EU.

Tabela 7: **Razdelitev sredstev za strukturne operacije EU v obdobju 2000 – 2006**

v mio euro

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	SKUPAJ
29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660	195.010

Vir: **Berlin European Council 1999**

Reforma je določila, da bodo do sredstev strukturne pomoči za Cilj 1 in Cilj 2, za katera je bilo namenjenih največ sredstev, upravičene tako regije v državah članicah kot državah kandidatkah, do sredstev za Cilj 3 pa samo regije držav članic EU.

Eno izmed občutljivejših vprašanj berlinske reforme je bilo, kaj narediti z regijami v državah članicah, ki zaradi krčenja prednostih ciljev ne bodo več upravičene do strukturnih sredstev. Na

²⁰ Ker v času berlinske reforme in sprejema Agende 2000 ni bilo znano, kdaj in koliko držav bo vstopilo v EU, je prišlo ob širitvi do prilagoditve Agende 2000 iz EU-15 na EU-25. V prilagajanju Agendi 2000 se je povečal obseg sredstev za kohezijsko politiko na 234,8 milijarde euro, od tega 209,2 milijarde euro za strukturne sklade (Evropska unija 2005: 1).

berlinskem vrhu je bilo odločeno, da se za regije oziroma območja bivšega Cilja 1 in bivšega Cilja 2/5b odobri posebna tranzicijska pomoč v višini 11,1 milijarde euro (slika 4). To pomoč je EU sicer vezala na specifične potrebe oziroma specifične situacije regij in območij iz razvitih in nerazvitih držav članic EU, kot so: Irska, Belgija, Nemčija, Škotska, Nizozemska in Švedska (European Council 1999: 6). Kljub temu se je težko znebiti občutka, da je šlo za pomiritev držav članic, katerih regije bi izgubile sredstva, EU pa bi na drugi strani s strukturnimi sredstvi financirala regije iz držav kandidatk. Največ vznemirjenja je bilo med državami prejemnicami sredstev iz kohezijskega sklada (Grčija, Irska, Portugalska in Španija), zato se ni čuditi, da je v paketu tranzicijske pomoči in s tem financiranjem posebnih situacij tudi posebna finančna pomoč omenjenim štirim državam v skupni višini 1,1 milijarde euro (European Council 1999: 7). Po določenih reforme se je tranzicijska pomoč zaključila konec leta 2005. Po namenu je še posebej izstopala tranzicijska pomoč EU, vezana na mirovna prizadevanja na Severnem Irskem. Tako je reforma še za pet let podprla program PEACE in v okviru njega nadaljevanje mirovnega procesa na Severnem Irskem (European Council 1999: 6). To pomeni, da je EU namenila strukturno pomoč za doseganje miru na tem občutljivem delu EU, torej za izrazito politični cilj.

Med drugimi vidiki, povezanimi s finančnim okvirjem, je reforma prinesla novost, da bo EU zadržala del (4 %) sredstev strukturnih skladov na začetku izvajanja od sredstev, ki jih bo EU razporedila na vsako državo članico. EU bo potem skupaj z državo članico razdelila ta sredstva za tiste programe, ki se najboljše izvajajo (European Commission 1999). S tem ukrepom je želela EU zagotoviti učinkovito porabo sredstev. Ni pa z reformo prišlo do spremembe deležev EU pri financiranju upravičenih stroškov iz strukturnih skladov. Tako je znašal delež financiranja še naprej največ 75 % vseh upravičenih stroškov in najmanj 50 % upravičenih javnih izdatkov v okviru Cilja 1 ter največ 50 % vseh upravičenih stroškov in najmanj 25 % upravičenih javnih izdatkov v okviru Cilja 2. V primeru investicij v infrastrukturo je EU pokrila 40 % splošnih stroškov. Pri investicijah v podjetja je delež sofinanciranja manjši in znaša za Cilj 1 do 35 % (prej 50 %), za Cilj 2 pa 15 % (prej 30 %). EU je dopustila tudi možnost povečanja deleža za 10 % za stroške finančnega inženiringa (European Commission 1999: 18).

S ciljem poenostavitve in večje učinkovitosti ter spoštovanja načela dodanosti so se z reformo spremenili tudi pogoji financiranja. Tako so se finančne obveznosti med Komisijo in državo

članico določile do 30. aprila. Če država članica ne bo zagotovila svojega deleža financiranja na koncu drugega leta od sprejema obveznosti, Komisija nima več obveznosti plačila (European Commission 1999: 27). Druga sprememba je, da se je bistveno zmanjša delež sredstev, ki jih Komisija vnaprej plača državi članici za financiranje v okviru strukturnih skladov in sicer s 50 % na samo 7 %. Postopna plačila so sledila za povračila izdatkov, ki jih je verificirala država članica. Končni znesek je Komisija odobrila le v primeru urejene in primerne dokumentacije (European Commission 1999: 27).

In nenazadnje je reforma povečala odgovornost držav članic pri finančnem nadzoru izvajanja strukturnih skladov, saj postanejo primarno odgovorne za spremljanje in nadzor, učinkovito vodenje in upravljanje strukturnih skladov, Komisija v prvi vrsti skrbi za zagotovitev sistema upravljanja in nadzora (European Commission 1999: 29). Tako je postal za vsak program odgovoren vodja, ki ga imenuje država članica, in sicer za izvajanje, korektno vodenje in učinkovitost programa ter pripravo letnega poročila Komisiji (Council 1999). Za nadzor je bilo potrebno ustanoviti tudi poseben nadzorni organ.

2.2.4 Vpliv strukturnih skladov na gospodarsko in socialno kohezijo v EU

Pri obravnavi strukturnih skladov se je težko izogniti vprašanju o njihovem vplivu na gospodarski in socialni razvoj v državah in regijah članic EU. Ali vplivajo na gospodarsko rast in zmanjšanje brezposelnosti oziroma ali imajo pozitiven učinek na kohezijo. Povedano drugače, kakšni so učinki prejemnikov pomoči iz strukturnih skladov? Odgovor na vprašanje ima toliko večjo težo ob dejstvu, da je z berlinsko reformo EU namenila za kohezijsko politiko kar 213 milijard evrov, več kot tretjino sredstev finančne perspektive 2000 – 2006. Kar 92 % teh sredstev je namenjenih strukturni pomoči.

Kar nekaj študij se ukvarja z vprašanjem učinkov kohezijske politike EU (strukturni in kohezijski skladi). Kljub temu takšnih, ki bi celovito obravnavale učinke strukturnih skladov, praktično ni. Pri vrednotenju analiz učinkov strukturnih skladov je pomembno, kakšen je sam pristop. To je dostikrat odvisno od tega, kdo je naročnik študij. Ni vseeno ali so naročniki v Bruslju ali gre za študije neodvisnih institucij. Slednje imajo bolj kritičen odnos do problematike, čeprav je

vprašanje, ali je tudi bolj objektivno.

Ena izmed takšnih študij je vsekakor študija nizozemskih avtorjev Ederveena, Gorterja, Mooija in Nahuisa, ki so poskušali odgovoriti na vprašanje, kako učinkovita je kohezijska politika EU pri zmanjševanju razlik v življenjskem standardu med regijami EU.²¹ Po njihovem je učinkovita kohezijska politika odvisna od prerazdelitve sredstev razvite države in regije, ki jo EU zagotavlja. Kar 72 % vseh strukturnih in kohezijskih sredstev gre v najmanj razvite regije (prednostni cilj 1 – 75 % povprečnega BDP in kohezijski sklad – 90 % BDP). To pomeni, da je glavni cilj te politike zmanjševanje razlik v BDP na prebivalca med regijami v državah članicah (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 11), manj pa zmanjševanje razlik v nezaposlenosti. Kljub temu da se največ strukturnih in kohezijskih sredstev usmerja v najmanj razvite regije, učinek prerazdelitve sredstev v te regije (in s tem dosledno izvajanje načela solidarnosti) zmanjšuje dodelitev pomoči iz strukturnih skladov (za Cilj 2 in 3) in kohezijskega sklada tudi regijam bogatih držav članic EU. Avtorji so postavili pod vprašaj uporabo višine BDP na prebivalca kot edinega primerne merila za pridobivanje sredstev iz naslova prednostnega Cilja 1. Smiselno bi bilo uporabljati še druge indekse, kot so raven izobraževanja, zdravstva in ekologije (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 20). Avtorji so poudarili, da podatki kažejo, da je prišlo v EU do zmanjševanja razlik med regijami in državami EU. To velja za vse države razen Italije, kjer se je razlika med regijami v BDP na prebivalca v zadnjih desetih letih povečala (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 31). Še posebej izstopa Irska, v kateri je BDP na prebivalca dosegal najhitrejšo rast. Leta 1977 je bila med tistimi, ki so imeli najnižji BDP, Nemčija pa je bila z relativno skromno rastjo BDP med najbogatejšimi državami. Po mnenju avtorjev je potrebno približno 33 let, da se preseže začetna razvojna vrzel med revnimi in bogatimi regijami (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002:28).

Glede temeljnega vprašanja ekonomskega vpliva kohezijske politike oziroma strukturnih skladov so nizozemski avtorji na podlagi študij ugotovili, da strukturni skladi pozitivno vplivajo na gospodarsko rast in zaposlovanje. Tako lahko regije prejemnice strukturnih sredstev računajo na 3 % rast BDP, medtem ko je v celotni EU rast 2,7 %. Kot kažejo nekatere ocene, bi brez pomoči EU podprte regije dosegle le 2,6 % rast BDP (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 45). Bistven vpliv na kohezijo so imeli strukturni skladi predvsem na Portugalskem, v Grčiji in na Irskem. Študije so pokazale, da so učinki strukturnih skladov na gospodarsko rast ugodnejši, če

²¹ Gre za študijo: Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy (2002).

ima država prejemnica strukturne pomoči odprto gospodarstvo. To naj bi bil eden izmed argumentov irskega uspeha. Odprto gospodarstvo naj bi namreč discipliniralo in prisililo vlade v teh državah, da učinkovito porabijo strukturno pomoč (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 52).

Avtorji menijo, da ima kohezijska politika pozitiven vpliv tudi na zaposlenost. To se kaže skozi evalvacije strukturnih ukrepov za zaposlovanje (predvsem prednostni Cilj 2). Tako naj bi po poročilih na osnovi evalvacije v letih 1989 – 1993 uresničili 1,3 milijona delovnih mest, stopnja zaposlenosti bi bila brez strukturnih skladov za 0,8 % nižja (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002:41). Avtorji pa v študiji poudarjajo, da v regijah prejemnicah pomoči za zaposlovanje lahko pride tudi do negativnih učinkov. Strukturna pomoč za reševanje brezposelnosti lahko delavce, ki bi se sicer odpravili v bogatejše regije, zadrži v revnih regijah. Delovna sila na ta način postaja manj mobilna, kar pa ne vpliva v prid izenačevanju plač delovne sile. Ta učinek se lahko interpretira kot »subvencioniranje nezaposlenosti« (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 38).

Po mnenju avtorjev ima kohezijska politika EU še rezerve. Učinkovitejša bi lahko bila ob drugačni razdelitvi sredstev, saj sredstva ne prejemajo samo najbolj zaostale regije, ampak neposredno iz Cilja 2 in 3 ter pobud skupnosti tudi bogate regije iz razvitih držav članic EU, posredno pa iz odlivov strukturnih sredstev manj razvitih regij za nakup investicijske opreme, ki se največkrat financira po projektih v regijah prednostnega Cilja 1 in jo dobavljajo razvite države članice EU (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 14). Poleg tega se učinkovitost kohezijske politike in strukturne podpore zmanjšuje tudi zaradi samega pristopa EU. Gre za pristop od zgoraj navzdol, kjer EU določi proračun, nato se razdelijo sredstva po regijah, potem se po posebnih navodilih ocenijo projekti. Izvajanje zelo birokratskih postopkov povzroča regijam velike težave, saj jim primanjkuje ustrezno usposobljenega kadra. Še posebej se to kaže v najmanj razvitih regijah, ki so pomoči najbolj potrebne. Posledice se kažejo v nezmožnosti absorpcije vseh sredstev, ki regijam pripadajo (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 14). To se lahko pokaže kot izrazit problem v državah kandidatkah, ki naj bi bile po nekaterih ocenah sposobne črpati le 20 % predpristopnih sredstev.

Po mnenju avtorjev na slabo učinkovitost kohezijske politike in strukturne pomoči vplivata še dva dejavnika. Prvič je zaradi pomanjkanja analiz o koristnosti projektov, ki jih financira EU,

njihova donosnost oziroma družbena koristnost nizka. Še več, takšni projekti ne bi bili financirani, če jih ne bi financirala EU (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 39). Kohezijska pomoč EU namreč vzpodbuja in motivira regionalne oblasti k pripravi projektov, ki ustrezajo kriterijem za odobritev pomoči. Ni pa nujno, da bodo odobreni projekti v določenem okolju učinkoviti in da bodo imeli znaten vpliv na gospodarsko rast. Med šibke točke izvajanja kohezijske politike oziroma strukturne pomoči Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis štejejo tudi načelo dodanosti, ki pomeni, da sredstva iz EU ne smejo nadomeščati nacionalnih sredstev za regionalni razvoj, ampak jih EU dodaja k nacionalnim. Ker je težko spremljati izvajanje tega načela, lahko strukturna pomoč EU nadomešča nacionalna sredstva. Avtorji ugotavljajo, da evropska sredstva lahko celo »izrinejo« nacionalno financiranje regionalnega razvoja. Izračunali so, da se zaradi prejemanja strukturnih sredstev EU nacionalna državna pomoč regijam zmanjša. Tako naj bi v povprečju en euro kohezijske oziroma strukturne pomoči »izrinil« 17 centov državne pomoči (Ederveen, Gorter, Mooij, Nahuis 2002: 61). Avtorji poudarjajo tudi, da je potrebno pri merjenju učinkov kohezijske politike oziroma strukturne pomoči v večji meri uporabljati ekonometrične metode, ki dajejo boljše rezultate od metod simulacij.

Dokaj kritične ugotovitve nizozemskih avtorjev in njihovo mnenje, da bi bila lahko kohezijska politika in strukturna podpora učinkovitejša in imela večji vpliv na gospodarsko rast prejemnic, niso ostale brez odmeva. Komisar EU za regionalno politiko Michel Bernie je v tedniku *European Voice* dne 25. julija 2002 izrazil dvom o rezultatih študije nizozemskih avtorjev. Opozoril je na nasprotno ugotovitev študije, ki jo je pripravil nemški avtor Beutel.²² Omenjena študija namreč ugotavlja, da imajo strukturni skladi nedvoumno pozitiven makroekonomski učinek na kohezijo. Nastala je v mesecu maju 2002 za potrebe Komisije, vanjo pa so vključena naslednja območja: Vzhodna Nemčija (Brandenburg, Mecklenburško-Pomerjanska, Saška, Thirinška, Vzhodni Berlin), Grčija, Irska, Italija (Mezzogiorno Kampanija, Apulija, Basilicata, Kalabrija, Sicilija, Sardinija), Portugalska in Španija. Beutel ugotavlja, da se je razvojni zaostanek regij pod prednostnim Ciljem 1 bistveno zmanjšal, saj so te regije leta 1998 dosegle 70 % povprečja BDP EU, leta 1988 pa so imele 63 % povprečja BDP EU (Beutel, 2002: 5). Za obdobje 2000 – 2006 so največje prejemnice sredstev prednostnega Cilja 1, za katerega je

²² Govor je o študiji: *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000 – 2006. Final Report to the Directorate-General for Regional Policies European Commission (2002).*

namenjenih 70 % vseh sredstev, Španija, Portugalska in Grčija. Večina sredstev naj bi bila porabljena za investicije v fizično infrastrukturo (zgradbe, opremo itd.).

Osnovni namen študije je bil ovrednotiti učinke oziroma prispevek strukturnih skladov prednostnega Cilja 1 na pričakovano gospodarsko rast v obdobju 2000 – 2006. Cilj študije je bil odgovoriti na vprašanje, kolikšen bo prispevek strukturnih skladov na gospodarsko rast, pa tudi na investicije, zaposlovanje, strukturne spremembe, zunanjo trgovino v izbranih regijah. Študija ugotavlja, da bo zaradi vpliva strukturnih sredstev prednostnega Cilja 1 najbolj narasel BDP na Portugalskem in Grčiji, v prvi za 3,5 % v drugi za 2,4 % (Beutel, 2002: 12). V primeru, da v izbranih območjih ne bi prišlo do podpore strukturnih skladov (EU in nacionalna sredstva), pa bi bil po avtorjevih ocenah BDP nižji, na Portugalskem za 7,5 %, v Grčiji za 4,4 %, Nemčiji (vzhodni del) 3,9 % in v Italiji (Mezzogiorno Kampanija) za 3,7 %. Glede vpliva strukturnih skladov na investicije je analiza pokazala, da se bo obseg investiranja s strukturnimi skladi povečal tako, da bo največja rast na Portugalskem (8,9 %), takoj zanjo v Grčiji za 8,1 %, in v Italiji (Mezzogiorno) za 6,6 % (Beutel, 2002: 14). Kar se tiče vpliva strukturnih skladov na zaposlovanje, je avtor ugotovil, da bodo imeli največji vpliv v Španiji, na Portugalskem, v Nemčiji, Italiji in Grčiji saj bo od intervencij EU v Španiji odvisnih 209.000, na Portugalskem 187.000, v ostalih treh državah pa po 100.000 zaposlenih. Analiza je pokazala, da bo zaradi strukturne intervencije prednostnega Cilja 1 v omenjenih področjih prišlo do strukturnih sprememb, ki se bodo odražale v zmanjšanju pomembnosti kmetijskega sektorja, krepil pa se bo zasebni storitveni sektor (na primer marketinške storitve). Zaradi investicij, financiranih iz strukturnih skladov, bo prišlo do pozitivnega vpliva na industrijsko proizvodnjo (Beutel, 2002: 17). To bo tudi izboljšalo industrijsko osnovo in izvozno usmerjenost v teh območjih. Na pomenu bodo pridobile zasebne storitve, izgubile pa javne. V povezavi z zunanjo trgovino študija ugotavlja, da bo del sredstev strukturnih skladov porabljen za uvoz storitev in blaga, še posebej proizvodnih sredstev za izgradnjo infrastrukture, ki jih nudijo najrazvitejše članice EU. Večina sredstev bo šla v majhna in odprta gospodarstva kot so grško, portugalsko in irsko, ki imajo močne povezave z ostalimi članicami. Rezultati analize govorijo o tem, da bo na ta način v povprečju kar 24 % sredstev, prejetih iz strukturnih skladov, odteklo z območij zajetih v študiji v najrazvitejše države EU v celotnem proračunskem obdobju 2000 – 2006, 9 % pa celo izven držav EU (Beutel, 2002: 19). To pomeni, da bo pomemben delež strukturnih intervencij v

proučevana območja odtekel v bogatejše države EU. Največji del sredstev bo ostal v regijah, upravičenih do pomoči, predvsem v gradbenih podjetjih, ki bodo potrebovala in uvozila ključne investicijske dobrine iz ostalih razvitejših držav EU, ki so glavni plačniki sredstev za strukturne sklade (Beutel, 2002: 20).

Beutel je torej ugotovil, da bodo intervencije strukturnih skladov, sprejete z reformo na berlinskem vrhu, v proučevanih območjih relativno pomembno vplivale na rast BDP, investicije in zunanjo trgovino, nekoliko manj na zaposlovanje in strukturne spremembe. Ob tem je potrebno opozoriti na nekatere pomanjkljivosti/slabosti študije. V prvi vrsti gre za to, da ni merila celovitega vpliva reforme strukturnih skladov, saj se je omejila na vpliv intervencije prednostnega Cilja 1, ni se dotaknila vpliva intervencij strukturnih skladov prednostnega Cilja 2 in 3 ter pobud Skupnosti. Tako nekatere države sploh niso bile zajete v analizo (Danska, Luksemburg), ker ne bodo prejemnice sredstev prednostnega Cilja 1. Omejenost analize se je kazala tudi v tem, da so v proučevanje vključene samo regije, v katerih je delež intervencij strukturnih skladov prednostnega Cilja 1 v BDP tako majhen, da je praktično nesmiselno meriti vpliv. In kot tretje, študija je temeljila na zelo optimističnih napovedih in projekcijah ocene vpliva strukturnih skladov, ki jo je izdelala Komisija jeseni 2001.

Kljub različnim pristopom in slabostim obeh študij sta obe prišli do nekaterih skupnih ugotovitev. Najprej, da je osnovna usmerjenost strukturnih skladov podpreti najmanj razvite regije. Strukturni skladi imajo pozitiven učinek na kohezijo EU, saj je prišlo do bistvenega zmanjšanja razvojnega zaostanka najmanj razvitih držav (Grčija, Portugalska). Poleg tega imajo pozitiven učinek na gospodarsko rast in zaposlovanje, saj bi podprte regije brez strukturnih skladov dosegle nižjo gospodarsko rast in zaposlovanje. Strukturna pomoč vpliva tudi na povečanje deleža investicij v regijah prejemnicah in na njihovo večjo izvozno usmerjenost. Da bi bili učinki strukturnih skladov še večji, bi bilo potrebno pristopiti k drugačni razdelitvi strukturnih sredstev, kjer bogatih regij ne bi bilo zraven. To bo težko, saj želijo bogate države kot največje plačnice v bruseljsko blagajno nekaj sredstev tudi neposredno nazaj. Učinkovitost strukturnih skladov kot instrumenta pomoči najmanj razvitim regijam in državam v EU slabi tudi ugotovitev obeh študij, da praktično četrtnina sredstev prejetih iz strukturnih skladov odteče nazaj razvitim državam kot plačilo za nabavljeno investicijsko opremo, ki jo potrebujejo manj razvite regije, proizvajajo pa jo

najbolj razvite države članice EU. Za večjo učinkovitost strukturnih sredstev bi bilo potrebno spremeniti pristop pri načrtovanju in izvajanju strukturnih sredstev (od spodaj navzgor, namesto od zgoraj navzdol), povečati donosnost projektov in vzpostaviti učinkovito spremljanje izvajanja načela dodanosti.

3. VLOGA STRUKTURNIH SKLADOV V KOHEZIJSKI POLITIKE SLOVENIJE

Pozitiven vpliv strukturnih skladov na gospodarsko in socialno kohezijo v najmanj razvitih državah članicah EU (Portugalska, Grčija), ki so ga pokazale študije, je predstavljal veliko vzpodbudo za države kandidatke, ki jih je berlinski vrh s potrditvijo Agende 2000 uvrstil med najresnejše potencialne nove članice in s tem bodoče koristnice strukturnih sredstev. Na berlinskem vrhu so potrdili finančno perspektivo in večji obseg sredstev za strukturno pomoč, niso pa natančno opredelili, kakšen delež sredstev bo prejela posamezna kandidatka, ker pridružitveni proces še ni bil zaključen. Med najresnejšimi kandidatkami za novo članico (in potencialno koristnico strukturnih skladov) je bila v Agendi 2000 omenjena tudi Slovenija. Berlinski vrh je bil za Slovenijo začetek resnega razmisleka o tem, kako se bo vključila v kohezijsko politiko EU oziroma ali bodo strukturni skladi odigrali pozitivno vlogo v njeni koheziji. Še več ali strukturni skladi pomenijo priložnost za njen enakomernejši regionalni razvoj ali ne.

3.1 Vloga predpristopne pomoči EU Sloveniji

Cilj EU je bil pomagati državam kandidatkam pri hitrejšem regionalnem razvoju še pred njihovim vstopom v EU in zadostitvijo formalnega pogoja za koriščenje strukturnih skladov. Zato so na berlinskem vrhu s potrditvijo Agende 2000 odobrili tudi predpristopno pomoč državam, ki so bile del predpristopnih pogajanj, med katerimi je bila tudi Slovenija.²³ Razlogov za takšno odločitev EU je bilo več. Splošna nerazvitost držav kandidatk (95 % prebivalstva je živelo v regijah z manj kot 75 % povprečnega BDP v EU, v državah kandidatkah je kmetijstvo predstavlja bistveno večji delež v njihovem razvoju) je narekovala potrebo po takojšnjem

²³ Ciper, Estonija, Poljska, Češka Madžarska in Slovenija so začela predpristopna pogajanja leta 1998, Malta, Latvija, Litva, Slovaška, Romunija in Bolgarija pa leta 2000 (SCADplus 2005: 1).

ukrepanju EU, da bi se z njihovo pomočjo pristopilo k zmanjševanju razlik med regijami v državah kandidatkah in hitrejšemu prestrukturiranju njihovega gospodarstva ter se na ta način tudi odzvati na njihova velika pričakovanja. Drugi razlog za predpristopno pomoč je izhajal iz potrebe po prevzemu pravnega reda EU (*acquis*) s strani držav kandidatk. Nadalje je bila predpristopna pomoč tudi v funkciji podpore priprave držav kandidatk za vstop na enotni trg EU. S predpristopno pomočjo je EU želela vzpodbuditi razvoj infrastrukture še posebej nacionalnih transportnih mrež in njihovega povezovanja z evropskimi mrežami. In nenazadnje je bila za države kandidatke bližajoča se implementacija kohezijske politike in strukturnih skladov nekaj novega, s čimer jih je bilo treba čim prej seznaniti.

Predpristopna pomoč kot instrument EU, namenjen učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav držav kandidat za vstop v EU, je bila del predpristopne strategije EU. Ta je v prvi vrsti vključevala sprejem pravnega reda (*acquis*) EU na osnovi dvostranskih pogajanj o 31 poglavjih, med katerimi je bila prioriteta tudi regionalna politika. Poleg tega je bil del predpristopne strategije dvig institucionalne in administrativne sposobnosti držav kandidatk na raven standardne razvitosti v EU. Predpristopna strategija je imela dve glavni nalogi. Kot prvo, zbrati vse oblike pomoči EU znotraj enotnega okvira pristopnega partnerstva za vsako državo posebej, kar je temeljilo na jasno določenem programu in prednostnih nalogah priprave na članstvo. Kot drugo, seznaniti države kandidatke s politiko EU in procedurami, ki povečujejo udeležbo v njenih programih (Predstavništvo EK 2005: 1). Predpristopno partnerstvo je pokrivalo vse oblike pomoči znotraj enotnega okvira po programih EU na področjih izobraževanja, usposabljanja, okolja, transporta, raziskav, prilagoditev zakonodaje in tehnične pomoči, usposobitve in krepitve institucij na podlagi usposabljanja - twinninga.

Kakšen je bil pomen predpristopne pomoči EU Sloveniji kot eni najresnejših kandidatk za članstvo v EU? Predpristopna pomoč EU Sloveniji je izhajala iz predpristopnega partnerstva med EU in Slovenijo, temeljila pa je na ciljih Agende 2000, finančnem okviru in instrumentih sprejetih na berlinskem vrhu. Cilj predpristopne pomoči v okviru Agende 2000 je bil na eni strani vzpodbuditi zmanjševanje regionalnih razlik držav kandidatk še v času pridružitvenega procesa, na drugi strani pa podpreti kandidatke pri pripravi za koriščenje strukturnih skladov. Zavedajoč se pomembnosti pridružitvenega procesa in zgodovinskosti širitve EU, je berlinski vrh vzpostavil

dva nova predpristopna strukturna finančna instrumenta, in sicer ISPA (*Instrument for the Structure Policies for Pre-Accession*) in SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). Prvi je bil namenjen pomoči kandidatkam pri uveljavljanju pravnega reda EU na področju transporta in okolja ter financiranju vzpostavitve ustrezne infrastrukture. Z drugim predpristopnim finančnim instrumentom je EU želela pomagati državam kandidatkam pri uveljavljanju pravnega reda EU na področju skupne kmetijske politike in podpore izvajanju ukrepov za razvoj podeželja. Drugačno vlogo je dobil že obstoječi program PHARE,²⁴ ki ga je EU preusmerila v zagotavljanje predpristopne podpore državam kandidatkam. Evropski vrh v Berlinu je za hitrejše zmanjševanje razlik držav kandidat in priprave na koriščenje strukturnih skladov v okviru izvajanja predpristopne strategije namenil 21,8 milijarde euro, kar je v finančni perspektivi 2000 – 2006 pomenilo 3,2 % sredstev (Predstavništvo EK 2005: 2). V financiranju predpristopne strategije je bilo največ sredstev rezerviranih za finančni instrument novi PHARE in sicer 1,560 milijarde, za ISPA 1,040 milijarde in za SAPARD 520 mio euro.

Tabela 8: Predpristopna pomoč EU Sloveniji v obdobju 2000 – 2003

OBDOBJE/ PREDPRISTOPNA POMOČ	euro				
	2000	2001	2002	2003	SKUPAJ
ISPA	24.500.000	20.400.000	26.100.000	13.500.000	84.500.000
SAPARD	6.400.000	6.600.000	6.400.000	6.300.000	25.700.000
PHARE	25.674.372	28.450.000	43.175.198	45.300.000	142.599.570
SKUPAJ	56.574.372	55.450.000	75.675.198	65.100.000	252.799.570

Vir: SVEZ 2005

Sloveniji je kot eni najrazvitejših kandidatk uspelo v obdobju 2000 – 2003 pridobiti nekaj več kot 250 mio euro predpristopne pomoči, kar je razvidno iz spodnje tabele. Šlo je za relativno skromna sredstva, tako da je bila predpristopna pomoč EU Sloveniji kot eni izmed kandidat med najnižjimi. Kljub temu ta pomoč z vidika takojšnje podpore EU koheziji v Sloveniji ni bila zanemarljiva. S finančnim predpristopnim instrumentom ISPA, ki je za Slovenijo predstavljal

²⁴ *The Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy* – gre za program EU, oblikovan leta 1989, ki je namenjen kot pomoč prenovi poljskega in madžarskega gospodarstva.

dobro tretjino sredstev celotne predpristopne pomoči, je Slovenija dobila možnost sofinanciranja (nepovratna sredstva) s strani EU za projekte, katerih namen je izboljšanje prometne in okoljske infrastrukture (izgradnja, rekonstrukcija železniških prog in cest, izgradnja čistilnih naprav, kanalizacij). Poleg tega se je lahko del teh sredstev namenil za financiranje pripravljanih študij in za tehnično pomoč. Slovenija je bila dolžna zagotavljati sredstva v višini najmanj 25 % vrednosti projektov in tehnične pomoči. Dodaten pomen tega predpristopnega finančnega instrumenta za Slovenijo je bil, da je z njim dobila možnost za aktivno pripravo na koriščenje kohezijskega sklada, saj je bil instrument zgrajen po zgledu tega sklada.

S predpristopnim programom SAPARD je Slovenija dobila možnost sofinanciranja EU za programe kmetijstva in razvoj podeželja. Čeprav je ta predpristopni finančni instrument v obdobju 2000 – 2003 prinašal le desetino sredstev, je imel relativno pomembno vlogo. Na eni strani je podpiral investicije v kmetijstvo, živilsko predelovalno industrijo, na drugi strani pa investicije za razvoj dopolnilnih dejavnosti na kmetijah in razvoj podeželja. Še pomembnejša je bila njegova vloga z vidika priprave na koriščenje strukturnih skladov. Glede postopkov je bil od vseh predpristopnim instrumentov najbolj podoben strukturnim skladom (na primer izvajanje nadzora EU nad porabo sredstev po zaključku projekta). To je za Slovenijo pomenilo priložnost za pridobitev potrebnih znanj, dragocenih izkušenj pri uporabi mehanizmov za črpanje strukturnih skladov in vzpostavitev učinkovitih organizacijsko upravljavskih struktur, ki bodo Sloveniji po vstopu v EU omogočale zadovoljivo absorpcijsko sposobnost za koriščenje kohezijske pomoči.

Zelo pomemben predpristopni finančni instrument za Slovenijo je bil že obstoječi program EU PHARE. Program, iz katerega je bila Slovenija deležna pomoči že od leta 1992 in se je ves čas vsebinsko spreminjal, je Sloveniji prinesel več kot polovico predpristopne pomoči. PHARE je kot predpristopni instrument dobil drugačno vlogo in je imel dve funkciji. Kot prvo je šlo za pomoč EU Sloveniji pri izgradnji institucij in uveljavljanju pravnega reda EU, za kar je šlo 30 % sredstev EU. EU je podprla ustanavljanje upravnih struktur in sprejemanje pravnih podlag, usklajenih s pravnim redom EU. V tem okviru je podprla tudi usposabljanje državnih uradnikov in javnih uslužbencev v Sloveniji na osnovi EU "*twinning projektov*". Naše ljudi so kot dolgoročni predpristopni svetovalci usposabljali državni uradniki in javni uslužbenci iz držav EU. Kot drugo je bila PHARE pomoč (70 %) namenjena ekonomski in socialni koheziji v Sloveniji.

Študije, podatki in informacije so kazale na povečanje razvojnih razlik med slovenskimi regijami po neodvisnosti tako v smislu razvitosti in razpoložljivosti fizične infrastrukture v posameznih regijah kot z vidika kazalcev zaposlovanja in delovne sile (Mrak 1999: 119). Zato si je Slovenija v Državnem razvojnem programu 2000 – 2003 kot osnovni cilj zastavila večjo ekonomsko in socialno kohezijo. V ta namen naj bi s PHARE pomočjo zmanjšali prepad med ravniyo ekonomskega in socialnega razvoja v Sloveniji v primerjavi z EU, povečali možnosti zaposlovanja in zmanjšali notranje neravnovesje v razvoju med regijami. PHARE pomoč je Sloveniji omogočala investicijsko podporo v razvoj MMSP, človeških virov, manjše okoljske infrastrukture in čezmejnega sodelovanja (Predstavništvo EK 2005: 1). Dodana vrednost PHARE pomoči je bila podpora investicij z uporabo metod implementacije, ki so podobne strukturnim skladom (Mrak 1999: 117).

Slovenija je identificirala štiri posebne prioritete v okviru PHARE predpristopne pomoči za učinkovito ekonomsko in socialno kohezijo: dvigniti produktivne kapacitete podjetniškega sektorja, posodobiti fizično infrastrukturo in kvaliteto življenja, izboljšati usposobljenost človeških virov in zaposlenih ter okrepiti potencialne regij (Mrak 1999: 120).

Kljub ne preveč izdatni predpristopni pomoči EU Sloveniji je treba na koncu reči, da je odigrala pomembno vlogo pri prizadevanjih za večjo ekonomsko in socialno kohezijo, saj se je z njeno pomočjo financiralo nekaj projektov, predvsem pa je bila v funkciji aktivne priprave Slovenije za koriščenje sredstev strukturnih in kohezijskega sklada.

3.2 Strukturna pomoč EU Sloveniji

Predpristopna pomoč EU Sloveniji je bila v nekem smislu tudi napoved strukturne pomoči Sloveniji, o kateri se je bilo treba šele pogajati. Berlinska reforma strukturnih skladov je sicer postavila okvir potrebnega celotnega povečanja sredstev zaradi vključitve novih članic v EU in sredstva za izvajanje kohezije novih članic, ni pa jih razdelila, saj so se pogajanja s kandidatkami šele začela. Eden izmed večjih izzivov, pred katerim so stali slovenski pogajalci, je bil, kakšna sredstva bodo sploh pridobili v Bruslju na začetku članstva Slovenije, še posebej iz strukturnih skladov, iz katerih si je Slovenija obetala največ sredstev. Ključno vprašanje za Slovenijo je bilo, ali bo iz bruseljske blagajne dobila več sredstev, kot jih bo vanjo prispevala oziroma kakšen

pomen bo imela strukturna pomoč EU za njena prizadevanja za enakomernejši regionalni razvoj.

Slovenija je pristopna pogajanja z EU začela marca 1998.²⁵ Pogajanja so predstavljala proces, v katerem se določijo pogoji, pod katerimi se lahko država kandidatka vključi v EU. Končni cilj pogajanj je bil določiti, kako bo Slovenija prevzela evropsko zakonodajo, pravni red, ki je nastajal desetletja. Tako je težko govoriti o pogajanjih med EU in Slovenijo v klasičnem pomenu besede. Ker se Slovenija o evropski zakonodaji ni mogla pogajati, ampak jo je morala sprejeti takšno, kakršna je, je šlo v pogajalskem procesu bolj za prilagajanje kot prava pogajanja (SVEZ, Urad za informiranje 2003: 9).

Del pogajalskega procesa Slovenije z EU so bila tudi pogajanja po posameznih vsebinskih področjih, ki so bila težavnejša, saj so bila največkrat povezana z denarjem. Slovenija je želela iz EU potegniti čim več sredstev (predvsem strukturne pomoči), predvsem pa več dobiti kot dati v bruseljsko blagajno. To je bil splošni cilj naših pogajalcev, medtem ko je bil interes EU brzdati prevelika pričakovanja držav kandidatk v predvidene finančne okvire, sprejete na berlinskem vrhu in tako doseči sporazum z največjimi plačnicami v EU, ki bodo zagotavljala dodatna sredstva za širitev. Za Slovenijo je bil položaj še bolj delikaten, saj je z najvišjim BDP na prebivalca (17.665 \$) sodila med najrazvitejše kandidatke (Delo 2002: 4), zato jo je ves čas skrbelo, da bo v Bruselj dajala več sredstev, kot jih bo iz njega dobila (Žitko 2002). To se je odražalo predvsem pri pogajanjih o regionalni politiki, ki so bila med najnapornejšimi.

Glavni cilj Slovenije pri pogajanjih na področju regionalne politike je bil pridobiti strukturno pomoč v višini 3 % BDP. Strukturna pomoč je bila predvidena za uresničevanje enega izmed dveh osnovnih ciljev, opredeljenih v Državnem razvojnem programu Republike Slovenije, in sicer za zaustavitev povečevanja razlik med slovenskimi regijami. Slovenija je leta 1998 v ta namen sprejela Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, ki je opredelil območja s posebnimi razvojnimi problemi. Dodatno težo je pogajanjem o strukturni pomoči dalo dejstvo, da bo Slovenija (z vstopom) prvič dobila dostop do kohezijskih sredstev in da bodo dogovorjena sredstva tudi eno izmed izhodišč za pogajanja o strukturni pomoči Slovenije v naslednji finančni

²⁵ Vlada R Slovenije je 2. aprila 1998 imenovala in zadolžila za pogajanje ožjo pogajalsko skupino, poleg tega pa še člane 31 delovnih skupin (za posamezna vsebinska področja) iz predstavnikov ministrstev, vladnih in nevladnih teles (SVEZ, Urad za informiranje 2003: 8).

perspektivi. Bojazen, da bo Slovenija vplačala več sredstev kot jih bo dobila iz strukturnih skladov, niso mogle odpraviti niti napovedi Komisije, da nobena nova članica ne bo prispevala več, kot bo sama deležna pomoči iz strukturnih skladov (Žitko 2002). To je pomenilo, da bi Komisija s kompenzacijami, vračili in drugimi ukrepi izravnala vplačila in izplačila najbolj razvitim kandidatkam. Izračuni, ki so prihajali iz Bruslja, in dokumenti, ki so bili stvar pogajanj, so opozarjali, da bodo Slovenija in tri ostale najrazvitejše države kandidatke (Ciper, Malta, delno Češka) vplačale več kot dobile, Komisija pa je imela tudi nekatere druge pripombe.²⁶ Najbolj zaskrbljujoča je bila za slovenske pogajalce kalkulacija Komisije o finančnih aspektih širitve, ki jo je Svetu EU predložila v letu 2002, po katerem naj bi bil priliv Slovenije iz bruseljske blagajne v prvem obdobju njenega članstva nižji od njenih prispevkov. Slovenija naj bi imela kar 298,6 mio euro »primanjkljaja« v finančnem poslovanju z Brusljem, saj naj bi iz Bruslja za prva tri leta članstva dobila 473,4 mio euro (največ 165,1 mio evrov za strukturno pomoč), v bruseljsko blagajno pa naj bi vplačala 772 mio euro (Mašanovič 2002: 28).

Dodaten problem, ki je ves čas spremljal pogajanja o regionalni politiki in imel vpliv na višino strukturne pomoči Sloveniji, je bila teritorialna razdelitev Slovenije (eno, dve ali več regij). EU je na osnovi delitve regij na več ravni po Standardni klasifikaciji teritorialnih enot (*NUTS*, ne samo enotno zbirala podatke o razvitosti posameznih območij, ampak tudi delila strukturna sredstva. Z vidika strukturne pomoči sta najpomembnejši ravni *NUTS* II in *NUTS* III. Prva predstavlja osnovo za dodeljevanje strukturnih sredstev regijam prednostnega Cilja 1, druga pa regijam s strukturnimi problemi (Cilj 2) in pobud Skupnosti (na primer INTERREG). Delitev na ravni *NUTS* II je bila ključna, saj je bilo z berlinsko reformo za Cilj 1 na razpolago okrog 70 % vseh strukturnih sredstev. Do teh sredstev so upravičene tiste regije, v katerih je BDP na prebivalca nižji od 75 % povprečja EU. Pogajalsko izhodišče Slovenije je bila delitev Slovenije na dve regiji. BDP na prebivalca Slovenije kot enovite regije je namreč po podatkih EU znašal v letu 1999 68 % povprečja EU, po podatkih Eurostata pa leta 2002 že 72 % povprečja EU (Jenko, 2002: 3). Izračuni so pokazali, da bo z vstopom v EU desetih relativno nerazvitih držav BDP na prebivalca Slovenije narasel na 80 % povprečja, kar pomeni, da Slovenija kot ena sama regija na ravni *NUTS* II ne bi bila upravičena do sredstev, namenjenih Cilju 1. Komisija je predlog

²⁶ Slovenija je po mnenju Komisije zaradi pomanjkanja programske strategije, ustreznega upravljanja, prepočasne prijave in sprejemanja Državnega razvojnega programa preslabo koristila predstrukturno pomoč. V letnem poročilu 2001 pa je Komisija pripomnila, da je regionalna politika glavna hiba Slovenije (Mašanovič 2002).

Slovenije o delitvi na dve regije zavrnila, češ, da bi bili regiji populacijsko neuravnoteženi, problem regionalne razdelitve Slovenije pa je ostal odprt praktično skozi vsa pogajanja. Do rešitve je prišlo šele ob zaključku pristopnih pogajanj, ki jih formalno predstavlja evropski vrh v Kopenhavnu 13. decembra 2002, ki je potrdil, da lahko Ciper, Češka, Poljska, Estonija, Madžarska, Malta, Latvija, Litva, Slovaška in Slovenija s 1. majem 2004 postanejo članice EU (SVEZ, Urad za informiranje 2003: 9).

Slovenija je ob zaključku pristopnih pogajanj z Evropskim svetom v Kopenhavnu z EU dosegla dva pomembna dogovora. Glede višine sredstev je bil dogovorjeno, da bodo vse nove članice ne glede na raven razvitosti, torej tudi Slovenija, iz bruseljske blagajne prejele več sredstev, kot jih bodo vanjo vplačale. Slovenija naj bi v prvih treh letih članstva v EU pridobila za 250 mio euro več sredstev, kot jih bo vplačala (Mašanovič 20002: 1). Po finančnem dogovoru je bilo za strukturno pomoč Sloveniji v obdobju 2004 – 2006 na voljo 405,4 mio euro in sicer 236,8 mio euro za strukturne sklade in 168,6 mio euro za kohezijski sklad (Čeh 2003: 3). Glede predloga regionalne razdelitve Slovenije je zaključek pogajanj prinesel več stvari. Pri delitvi regij na ravni NUTS III je Slovenija dosegla, da bo njeno ozemlje razdeljeno na 12 statističnih regij, ki bodo služile kot funkcionalne razvojne regije in za katere se pripravljajo regionalni razvojni programi (SVEZ, Urad za informiranje 2003: 101). Za Slovenijo je bil pomembnejši dogovor z EU glede razdelitev regij na ravni NUTS II. Tako sta se EU in Slovenija dogovorili, da bo Slovenija do konca leta 2006 na ravni NUTS II obravnavana kot ena regija. Takšna odločitev je imela večstranski pomen. Kar se tiče razdelitve regij na ravni NUTS II, je šlo za začasno rešitev, saj naj bi bila po dogovoru med EU in Slovenijo razdelitev na ravni NUTS II opravljena do konca leta 2006. To pa pomeni, da Slovenijo prava bitka z EU o tem še čaka in da jo bo treba izbojevati pred začetkom naslednje finančne perspektive 2007 – 2013. Glede upravičenosti do strukturnih sredstev iz Cilja 1 je obravnava Slovenije kot ene regije pomenila, da bo kot celota od pristopa k EU do konca leta 2006 deležna sredstev namenjenih regijam Cilja 1. In nenazadnje bo Slovenija lahko pripravila le en dokument, ki bo osnova za črpanje strukturne pomoči.

Ali je bila Slovenija uspešna v pogajanjih pri pridobitvi strukturne pomoči in kaj strukturna pomoč pomeni zanjo? Najprej je treba poudariti, da ne glede na višino strukturne pomoči EU Sloveniji odobrena sredstva pomenijo neke vrste prelomnico za Slovenijo. Država je postala

neposreden del kohezijske politike EU, saj je prvič dobila dostop do strukturnih sredstev in s tem možnost, da ukrepe svoje kohezijske politike uresniči tudi z evropskimi sredstvi. Seveda je bila za Slovenijo zelo pomembna višina pridobljenih sredstev, saj ne gre samo za uresničevanje njenih ciljev na področju regionalnega razvoja, ampak so sredstva predstavljala tudi izhodišče pogajanj za naslednjo finančno perspektivo.

Mnenja o uspešnosti slovenskih pogajalcev pri iztržku strukturne pomoči za obdobje 2004 – 2006 so bila deljena. Medtem ko je uradna pogajalska stran menila, da je iztržila dovolj (Čeh 2003: 3), so bili drugi mnenja, da je Slovenija dobila premalo denarja. Slovenski iztržek strukturne pomoči v višini 405,4 mio euro je predstavljal 0,6 % njenega BDP. To je bistveno manj, kot je bil naš pogajalski cilj (strukturna pomoč v višini 3 % BDP). Rezultat pogajanj o strukturni pomoči EU Sloveniji so bila relativno skromna sredstva, pri čemer se postavlja vprašanje njihovega učinka na kohezijo v Sloveniji. Kot dodaten argument za takšno trditev služi primerjava s strukturnimi sredstvi, ki so jo prejemale nekatere najmanj razvite članice EU, na eni strani in višina sredstev, ki so si jo izborile bodoče nove članice, po nekaterih kazalcih primerljive s Slovenijo. Tako je Slovenija dobila na prebivalca petkrat manj sredstev od portugalskih najmanj razvitih regij (Čeh 2003: 3). Podatki tudi opozarjajo, da je bil iztržek strukturne pomoči Sloveniji bistveno nižji od iztržka pomoči dveh bodočih novih baltskih članic Estonije in Latvije, ki sta sicer manj razviti od Slovenije, a po nekaterih kriterijih (na primer velikost, število prebivalcev) primerljivi z njo.²⁷ Tako je Estonija z 1,4 milijona prebivalcev v pogajanjih pridobila 680 mio euro oziroma 68 % več pomoči kot Slovenija, Latvija z 2,4 milijona prebivalcev pa celo 1,1 milijarde euro, kar je 2,8 krat več (European Commission 2004).

Če se dosežena strukturna pomoč Slovenije obravnava tudi z vidika upravičenosti po prednostnih ciljnih in pobud skupnosti, je potrebno reči, da je bila Slovenija v podobnem položaju kot večina ostalih bodočih članic. Tako so vse bodoče članice postale upravičene do strukturne pomoči prednostnega Cilja 1 (razen Cipra) in pobud skupnosti INTERREG in EQUAL (European Commission 2002: 43). Ciper je bil z najvišjim BDP na prebivalca upravičen do strukturnih sredstev prednostnega Cilja 2 in 3, Češka in Slovaška sta kot priboljšek dobili strukturno pomoč iz prednostnega cilja 2 (European Commission 2002: 43). Za strukturno pomoč EU Sloveniji doseženo s pogajanjem z EU je značilno tudi, da je njena struktura bistveno drugačna kot velja za

²⁷ BDP v Estoniji je znašal po podatkih iz leta 2002 9.493, v Latviji 7.430, v Sloveniji pa 17.665 \$ (Delo 2002: 4)

petnajsterico članic EU. Sorazmerno velik delež v primerjavi s strukturnimi sredstvi so predstavljala sredstva kohezijskega sklada. Iz tabele je razvidno da je okrog 60 % strukturne pomoči odpadlo na strukturne sklade in 40 % na kohezijska sredstva (za financiranje izključno konkretnih infrastrukturnih projektov), upošteva, da se pobudi skupnosti INTERREG in EQUAL financirata iz strukturnih skladov.

Tabela 9: Sredstva strukturne pomoči EU Sloveniji za obdobje 2004 – 2006

v SIT (tekoče cene)			
DODELJENE PRAVICE ZA PREVZEM OBVEZNOSTI	SKUPAJ	POVPREČNA LETNA VREDNOST	%
1. Strukturni skladi	52.289.306.789	19.096.435.596	51,9
2. Kohezijski skladi	45.909745.080	15.303.248.360	41,6
3. Interreg	5.699.331.207	1.899.777.069	5,2
4. Equal	1.553.809.204	517.936.401	1,4
SKUPAJ	110.452.192.280	36.817.397.427	100

Vir: Jerina 2004

V okviru finančne perspektive, sprejete na berlinskem vrhu, je kar 90 % vseh sredstev EU za kohezijo odpadlo na sredstva strukturnih skladov in 10 % na sredstva kohezijskega sklada. Čeprav so bile bodoče članice (med njimi tudi Slovenija) v infrastrukturnem zaostanku, se zdi, da je delež strukturnih sredstev, ki jih je Slovenija pridobila s pogajanjem v primerjavi s kohezijskimi sredstvi premajhen. Sloveniji bi se splačalo, da se v pogajanjih za naslednjo finančno perspektivo usmeri v pridobitev večjega deleža strukturnih sredstev v primerjavi s kohezijskimi, kar pomeni več sredstev za naložbe v znanje, inovacije, podjetništvo in človeške vire ter manj v infrastrukturo.

Sloveniji so se z zaključenimi pogajanjem z EU nekatera pričakovanja izpolnila, druga pa ne. V splošnem je dosegla, da bo dobila več sredstev, kot jih bo v Bruselj prispevala. Prvič je dobila dostop do strukturne pomoči, ki pa je bila relativno skromna in daleč od pričakovanj. Ali in koliko bo prispevala h kohezijskim ciljem, je bilo odvisno od vrste dejavnikov. V prvi vrsti je bil pomen strukturne pomoči v tem, da je Sloveniji ponudila možnost, da koriščenje strukturne pomoči EU (čeprav v manjšem obsegu) izkoristi predvsem za ustrezno vsebinsko pripravo, organizacijo in usposobitev za koriščenje strukturnih skladov za naslednjo finančno perspektivo,

v kateri naj bi kandidirala za bistveno večja sredstva.

3.3 Kohezijski cilji in prednostne naloge financiranja iz strukturnih skladov

EU je Sloveniji odobrila relativno skromno strukturno pomoč. Ne glede na to se je Slovenija znašla pred izzivom, kako jo najučinkoviteje in najuspešneje uporabiti. To je bilo v veliki meri odvisno od tega, za katere prednostne naloge se bo opredelila pri financiranju iz strukturnih skladov in ali so te odraz dejanskih potreb, kako bodo naloge prispevale h koheziji v Slovenije in kam bo usmerila njihovo izvajanje.

Na opredelitev prednostnih nalog in ukrepov za financiranje iz strukturnih sredstev je v prvi vrsti vplival ekonomsko-socialni položaj Slovenije. Čeprav je imela Slovenija pred vstopom v EU (leta 2001) BDP v višini 70 % povprečnega BDP na prebivalca v EU in se je približevala 75 % povprečnega BDP v EU, ki je bil prag za podporo iz strukturnih skladov Cilja 1, se je srečevala z nekaterimi problemi socio-ekonomskega razvoja. Zaradi prepočasnega prestrukturiranja gospodarstva, nizke produktivnosti in manjše dodane vrednosti podjetniškega sektorja je njena konkurenčnost padala.²⁸ Slovenija ni izkoriščala možnosti prenosa novih znanj iz raziskovalne sfere v gospodarstvo. Mala zasebna podjetja, ki so številčno rasla in vse več zaposlovala, so imela premalo razvito sposobnost inoviranja in večje rasti z novimi tehnologijami. Država se je soočala je z brezposelnostjo, v kateri so prevladovali dolgotrajno brezposelni (starejši, težje zaposljivi, mladi in ženske) ter pomanjkanjem delovnih mest. Oba problema sta bila najizrazitejša v najmanj razvitih regijah. V letu 2002 je beležila nadpovprečno stopnjo registrirane brezposelnosti že polovica statističnih regij: Pomurska, Podravska, Zasavska, Spodnjeposavska, Savinjska in Koroška (Pečar 2005: 42). Kar tretjino delovnih mest je bilo v Osrednjeslovenski regiji, kjer se je število delovnih mest po letu 2000 najbolj povečalo (za 8,1 %), najbolj podhranjena z delovnimi mesti je bila Zasavska regija, kjer je število delovnih mest najbolj upadlo, in sicer za 12,9 % (Pečar 2005: 55).

Nezadostna razvitost gospodarske infrastrukture je zmanjševala razvojne možnosti Slovenije, še

²⁸ Produktivnost dela je v letu 2001 v Sloveniji znašala le 45 % povprečne ravni v EU, izražene v bruto dodani vrednosti na zaposlenega (SVRP 2004: 25).

najbolj se je to čutilo v manj razvitih regijah. Kmetijski sektor je bil zaradi majhnosti kmečkih gospodarstev nekonkurenčen, prevladovala so mešane kmetije, podeželje je zaostajalo v razvoju (Ministrstvo za gospodarstvo 2001: 48). Opazne so bile razlike v gospodarski razvitosti med regijami, neskladja v razvoju med regijami od sredine devetdesetih let so rahlo naraščala. V letu 2002 je Osrednjeslovenska regija presegla slovensko povprečje po BDP na prebivalca za skoraj 42 %, najnižji BDP na prebivalca pa je imela Pomurska regija in sicer 69 % slovenskega povprečja (Pečar 2005: 31). V obdobju 1995 – 2002 se je razmerje med najbolj in najmanj uspešno regijo po BDP na prebivalca z 1,8:1 povečalo na 2,1:1 (Pečar 2005: 34).

Za Slovenijo je bilo pomembno, ali bo sredstva strukturnih skladov osredotočila na reševanje omenjenih problemov ekonomsko-socialnega socialnega razvoja, kar je bilo odvisno od priprave Enotnega programskega dokumenta (EPD), ključnega dokumenta za programsko koriščenje sredstev iz strukturnih skladov. EPD je za Slovenijo predstavljal akcijski načrt za obdobje 2004 – 2006, ki je na osnovi uskladitve z EU določal, kako bo Slovenija s sredstvi strukturnih skladov uresničila svoje cilje na področju kohezije. EPD je predstavljal obvezujoč dokument, ki ga je bila Slovenija dolžna pripraviti za črpanje strukturnih sredstev. Umeščen je v okvir Zakona o javnih financah in dobi po uskladitvi med EU in Slovenijo status zavezujoče mednarodne pogodbe, spreminja pa se lahko le po predhodno dogovorjenih pravilih (SVRP 2003: 35).

Osnovni izhodišči za pripravo EPD, za katerega je bila konec leta 2002 zadolžena novoustanovljena Služba Vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj (SVRP), sta predstavljal sprejeta Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS) in Državni razvojni program 2001 – 2006 (DRP). Če je SGRS sledila strateškemu cilju rasti blaginje ljudi, pa je imel DRP značaj njenega izvedbenega dokumenta, s katerim je Slovenija zasledovala večjo gospodarsko in socialno kohezijo. Za doseganje tega cilja je DRP utemeljil dva glavna cilja (Ministrstvo za gospodarstvo 2001: 104):

1. Nadaljnje zmanjšanje zaostanka Slovenije za EU na področju gospodarske in socialne razvitosti.
2. Zaustavitev rastočih notranjih razvojnih neravnotežij med slovenskimi regijami.

Slovenija se naj bi za doseganje teh ciljev pri koriščenju sredstev strukturnih skladov osredotočila

na pet prednostnih ciljev (Ministrstvo za gospodarstvo 2001: 104):

1. Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti.
2. Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje.
3. Informacijska družba, infrastruktura in kakovost življenja.
4. Prestrukturiranje razvoja kmetijstva in podeželja.
5. Spodbujanje skladnega regionalnega razvoja.

Ob relativno velikem številu prednostnih nalog, opredeljenih z DRP, se je pri pripravi EPD javila dilema, ali vanje vnesti vse prednostne naloge ali narediti še ožji izbor najnujnejših nalog. Dilema je bila toliko večja, ker so bila sredstva strukturnih skladov omejena in bi lahko prišlo ob podpori vseh nalog do njihovega drobljenja, manjše učinkovitosti in težko sprejemljivih stroškov njihovega vodenja in upravljanja. Tudi programsko obdobje za koriščenje strukturnih skladov je bilo krajše - samo tri leta kar je manj kot polovica obdobja, na katero se običajno nanašajo dokumenti EPD. S težnjo po koncentraciji sredstev strukturnih skladov in podpore manjšega števila nalog je Slovenija v EPD vnesla tri osrednje razvojne cilje, ki jih naj bi dosegli tudi z njihovo pomočjo (SVRP 2004: 83), in sicer:

1. S povprečno **višjo letno rastjo BDP** kot v EU (med 4 in 4,5 %, v EU 2,6 %) postopno zmanjševati zaostanek BDP na prebivalca v Sloveniji za povprečjem EU. Po ocenah naj bi vstop Slovenije v EU v prvih treh letih dodatno prispeval 0,49 do 1,05 odstotnih točk k osnovni rasti BDP. Po ocenah naj bi strukturna pomoč prispevala približno 7 %.
2. S povečano gospodarsko rastjo doseči **rast zaposlenosti**. Po napovedih naj bi se skupno število zaposlenih zaradi članstva v EU povečalo od 0,81 do 1,45 %. Povedano drugače, s strukturno pomočjo naj bi odprli 4000 novih delovnih mest v obdobju 2004 – 2006.
3. S povečano gospodarsko rastjo in zaposlenostjo v manj razvitih, obrobni območjih težiti k **uravnoteženem regionalnem razvoju**. Pri tem je bil glavni cilj preprečiti nadaljnje povečanje regionalnih neskladij med regijami (v BDP na prebivalca), ki je bilo leta 2001 1:1,9 (Ministrstvo za gospodarstvo 2003: 3).

Prva dva cilja EPD sta bila relativno ambiciozna, tretji pa nekoliko manj, saj je pomenil bolj vzdrževanje obstoječega neskladja v regionalnem razvoju Slovenije, ki je bil sicer na ravni

povprečja v EU, ne pa njegovega zmanjševanja, kar je bistvo kohezijske politike. Takšna opredelitev je bila razumljiva in odraz manjšega obsega pomoči na eni strani in kratkega obdobja črpanja sredstev na drugi. Po drugi strani pa bi moral biti cilj kohezijske politike Slovenije srednjeročno in dolgoročno zmanjševanje regionalnih razlik znotraj Slovenije. Ocene so namreč pokazale, da je Osrednjeslovenska regija razvojno dominantna po vseh kriterijih in izrazito odstopa od ostalih regij (Pečar 2005).

Na osnovi prednostnih ciljev, določenih v EPD, poudarka izboljšanja konkurenčne sposobnosti regij (Čeh 2003: 3), posebnih meril²⁹ in smernic EU³⁰ se je Slovenija odločila, da bo strukturne sklade uporabila za štiri prednostne naloge:

- a. **Prednostna naloga št. 1:** Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti
- b. **Prednostna naloga št. 2:** Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje
- c. **Prednostna naloga št. 3:** Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva
- d. **Prednostna naloga št. 4:** Tehnično pomoč

Za izvajanje posameznih prednostnih nalog je bilo opredeljeno več ukrepov (aktivnosti), zajetih v programskem dopolnilu EPD (Predstavnštvo EK 2005: 2). Ključni cilj **prve prednostne naloge** je bil dvigniti konkurenčnost podjetniškega sektorja, kar naj bi dosegli s štirimi ukrepi, kot je razvidno iz tabele 10: spodbujanjem inovacijskega okolja, razvoja turističnih destinacij, izboljšanjem podpornega okolja za podjetništvo, razvojem gospodarske infrastrukture in javnih storitev. Ukrepom je bilo skupno in pozitivno, da so močno poudarili podporo mikro, malih in srednje velikim podjetjem (MMSP),³¹ ki so največji generator novih delovnih mest in predstavljajo 99 % vseh podjetij. Čeprav je gospodarska in podjetniška infrastruktura nujna, je v ukrepih prevladala posredna podpora razvoju gospodarske in podjetniške infrastrukture (ukrepa 1.1 in 1.4) predvsem tehnološkim centrom, parkom, poslovnim conam, manj pa je bilo

²⁹ Izoblikovana so bila štiri merila. Prednostne naloge oziroma ukrepi morajo imeti prednostni status (največ so prispevali k razvoju), medsebojno morajo biti komplementarni, upravičeni do financiranja iz vseh strukturnih skladov, strukturna sredstva pa so po možnosti edini oziroma najpomembnejši vir njihovega financiranja (SVRP 2004: 82).

³⁰ Po smernicah EU se morajo nacionalni programi držav članic osredotočiti na tri glavne naloge: povečanje konkurenčnosti, zaposlovanje in krepitev socialne kohezije, razvoj urbanih in podeželskih območij (SVRP 2004: 85).

³¹ Zakon o podpornem okolju za podjetništvo (ZPOP) definira v 3. členu mikro, mala in srednje velika podjetja. Mikro podjetje je podjetje, v katerem število zaposlenih ne presega 5 ljudi, njegov letni prihodek pa 50 mio SIT. Malo podjetje je tisto, v katerem število zaposlenih ne presega 50 ljudi, njegov letni prihodek pa ni višji od 2,3 milijarde SIT. Srednje veliko podjetje je tisto podjetje, v katerem število zaposlenih ne presega 250 ljudi in njegov letni prihodek ni višji od 11,5 milijarde SIT (Državni zbor 2005: 1).

konkretnih vzpodbud za MMSP (ukrepa 1.2 in 1.3) predvsem naložb v turistične zmogljivosti, finančnih subvencij, subvencioniranega podjetniškega svetovanja MMSP. Razvoj gospodarske in podjetniške infrastrukture je pomembno podporno okolje za razvoj MMSP, je komplementaren ukrep, vendar bi kazalo vsaj polovico sredstev te prednostne naloge nameniti konkretni podpori MMSP. Obseg sredstev (iz ERDF) za prednostno nalogo št. 1 je predstavljal več kot polovico (54 %) pridobljenih strukturnih sredstev.

Tabela 10: **Financiranje prednostnih nalog in ukrepov EPD iz strukturnih skladov za obdobje 2004 – 2006**

PREDNOSTNA NALOGA	SREDSTVA (milijarde SIT)	VIR
UKREP	DELEŽ v %	STR. SKLAD
1. SPODBUJANJE PODJETNIŠKEGA SEKTORJA IN KONKURENČNOSTI	31	ERDF
1.1 Spodbujanje inovacijskega okolja	20 %	
1.2 Spodbujanje razvoja turističnih destinacij	20 %	
1.3 Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo	15 %	
1.4 Razvoj gospodarske infrastrukture in javnih storitev	45 %	
2. ZNANJE, RAZVOJ ČLOVEŠKIH VIROV IN ZAPOSLOVANJA	17	ESS
2.1 Razvoj in spodbujanje aktivnih politik trga dela	30 %	
2.2 Socialna vključenost oseb s posebnimi potrebami	10 %	
2.3 Vseživljenjsko izobraževanje	30 %	
2.4 Podjetništvo in prilagodljivost	30 %	
3. KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN RIBIŠTVO,	6,1	
KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN RIBIŠTVO (1)	5,7	EAGGF-US. ODDELEK
3.1.1 Izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov	35 %	

3.1.2 Naložbe v kmetijska gospodarstva	30 %	
3.1.3 Spodbujanje dejavnosti, povezanih s kmetijstvom-alternativni viri dohodka	20 %	
3.1.4 Naložbe v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov	10 %	
3.1.5 Trženje kakovostnih kmetijskih proizvodov	5 %	
KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN RIBIŠTVO (2)	0,4	FIFG
3.2.1 Posodobitev obstoječih plovil in majhnih priobalnih ribištev	50 %	
3.2.2 Ribogojstvo, predelava in trženje	50 %	
4. TEHNIČNA POMOČ	3,1	ERDF

Vir: Prirejeno po Jerina 2004

To je sicer relativno veliko, vendar glede na celoten obseg strukturnih sredstev, pomen podjetniškega sektorja, uspešnost in konkurenčnost v primerjavi s podjetji iz EU premalo. Podatki GEM³² kažejo, da v primerjavi s podjetji iz EU slovenska podjetja kritično zaostajajo po povprečni dodani vrednosti na zaposlenega. Tako povprečna dodana vrednost na zaposlenega v EU znaša 75.000 euro, v Sloveniji le 24.180 euro (GEM 2005: 36), pri MMSP je ta razlika 20.665 euro v Sloveniji in 60.000 euro v EU. V okviru financiranja prednostnih nalog iz EPD bi Slovenija lahko usmerila več sredstev za prednostno nalogo 1 in njene ukrepe predvsem z zmanjšanjem sredstev za prednostno nalogo 3 in njene ukrepe. Iz tabele 10 se vidi, da je za prednostne naloge kmetijstva, gozdarstva, ribištva namenila okrog 10 % sredstev strukturnih skladov, kar je relativno veliko. Upoštevati je namreč treba, da je Slovenija dosegla s pogajanjem iz skupne kmetijske politike EU relativno visoka sredstva (100 milijonov euro) za razvoj podeželja (Čeh 2003: 3).

S prednostno nalogo 2 in njenimi ukrepi, opredeljenimi v EPD, je želela Slovenija predvsem preko različnih programov usposabljanja zvišati stopnjo delovne aktivnosti, znižati stopnjo

³² GEM je kratica za *Global Entrepreneurship Monitor* – gre za redno svetovno raziskavo podjetništva v preko 40 državah, v katero je vključena tudi Slovenija. Pri nas jo izvajata Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij in Ekonomsko-poslovna fakulteta Univerze v Mariboru.

brezposelnosti, pospešiti socialno vključevanje oseb s posebnimi problemi, spodbuditi vseživljenjsko učenje, podjetništvo in prilagodljivost. Gre za ukrepe, ki so komplementarni prednostni nalogi 1 in njenim ukrepom, saj je na primer povečanje produktivnosti in konkurenčnosti odvisno od razvoja človeških virov in učinkovitega delovanja trga dela. Za to pomembno nalogo je Slovenija namenila relativno veliko (30 %) sredstev iz ESS, podobno kot nekatere stare članice EU.³³ Kot je razvidno iz tabele 10, so med ukrepi prednostno postavljeni razvoj in spodbujanje aktivnih politik trga dela, vseživljenjsko učenje, podjetništvo in prilagodljivost, saj je Slovenija zanje namenila po eno tretjino sredstev.

S tretjo prednostno nalogo je Slovenija zaradi zaostanka slovenskega kmetijstva za evropskim želela predvsem spodbuditi njegovo večjo konkurenčnost, učinkovito izrabo virov v gozdarstvu in ribištvu ter celostni razvoj podeželja. To naj bi dosegla z izboljšanjem predelave in trženja kmetijskih proizvodov, naložbami v kmetijska gospodarstva, spodbujanjem dopolnilnih dejavnosti, naložbami v gozdove, trženjem kakovostnih kmetijskih proizvodov ter posodobitvijo in večjo komercializacijo ribištva. Skupno vsem ukrepom je bilo dvigniti tržnost kmetijstva in ribištva ter s podjetniškim prijemi narediti podeželje ekonomsko močnejše (dopolnilne dejavnosti). Zato tudi prioriteta v sredstvih za prve tri ukrepe, kot kaže tabela 10. Za te ukrepe iz EPD je namenila okrog 10 % strukturnih sredstev EAGGF – usmerjevalni oddelek in FIFG.

Četrta prednostna naloga - tehnična pomoč - se je nanašala predvsem na financiranje aktivnosti za podporo vodenja in spremljanja izvajanja EPD, zlasti na področju komunikacij, informiranja o strukturnih skladih in informacijske podpore, podpore raziskavam in posameznim projektom. Za to nalogo je bilo na razpolago relativno dosti sredstev (5,4 %).

Ena izmed pomembnih vrednosti opredeljenih prednostnih nalog in ukrepov v EPD za financiranje iz strukturnih skladov je bila tudi njihova povezanost s horizontalnimi ukrepi. EPD je določil, da je potrebno izvajanje prednostnih nalog in ukrepov povezati s tremi horizontalnimi ukrepi: enakimi možnostmi, trajnostnim razvojem in informacijsko družbo (SVRP 2004: 11). To

³³ Med njimi je bila najuspešnejša Irska, ki je z intenzivnimi in učinkovitimi vlaganji strukturnih sredstev v razvoj človeških virov, postala ne samo najuspešnejša koristnica teh sredstev, ampak je ob ustrezni nacionalni gospodarski politiki dosegla zavidljivo gospodarsko rast. Če je bil BDP na prebivalca na Irskem leta 1990 17 % pod povprečjem EU, je bil leta 2001 25 % nad povprečjem EU (European Commission 2004: 2).

je pomenilo, da je EPD pri izvajanju naloge in ukrepov razvoja človeških virov vzpodbujal enake možnosti in dostopnost do izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja ne glede na spol, invalidnost ali etično pripadnost. Poleg tega je EPD ciljalo na izvajanje prve prednostne naloge, ne da bi se pri tem ogrožalo okolje. In nenazadnje je EPD pri izvajanju prednostnih nalog in ukrepov v skupnostih in podjetjih vzpodbujal uporabo informacijsko-komunikacijskih tehnologij in storitev informacijske družbe, še posebej pa v nerazvitih območjih, kjer ni komercialnega interesa ponudnikov, zato je ponudba takih storitev omejena (Predstavništvo EK 2005: 2).

Odločitev Slovenije, da bo dala pri financiranju iz strukturnih skladov prednost dvigu konkurenčnosti, razvoju človeških virov in prestrukturiranju kmetijstva, je bila v glavnem odraz njenih razvojnih potreb in opredeljenih kohezijskih ciljev. Ker se je prvič znašla pred koriščenjem strukturnih sredstev in ker je bil obseg sredstev skromen, bi lahko še bolj koncentrirala sredstva in določila še manjše število nalog oziroma ukrepov. Dodatna vrednost opredeljenih nalog je bila v njihovi komplementarnosti in povezanosti s horizontalnimi ukrepi, šibkost pa, da bi lahko namenila za dvig konkurenčnosti večji delež sredstev in manjši delež za prestrukturiranja kmetijstva, znotraj prve prednostne naloge pa povečala delež konkretnih vzpodbud za MMSP na račun zmanjšanja podpore podjetniški infrastrukturi.

Ker je bil eden izmed glavnih zaključkov berlinske reforme strukturnih skladov, da je potrebno največ sredstev strukturnih skladov usmeriti v najmanj razvita območja, se je ob opredelitvi prednostnih nalog in ukrepov Slovenija znašla pred dodatnim izzivom in sicer: ali bo in v kolikšni meri sposobna usmeriti izvajanje nalog in ukrepov v najmanj razvita območja. Slovenija se je opredelila, da bo izvajanje osnovnih ciljev, prednostnih nalog in ukrepov iz EPD usmerila v regije, ki najbolj zaostajajo v razvoju (SVRP 2004: 4). To so bile regije A in B. Slovenija je namreč v okviru Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja sprejela posebno navodilo,³⁴ v katerem je na osnovi (ne)razvitosti statistične regije določila štiri sezname regij po prednostih pri dodeljevanju državnih vzpodbud. Regije seznama A in B, ki najbolj zaostajajo v razvoju, imajo največje prednosti pri dodeljevanju državnih vzpodbud, pomembnih za skladen regionalni razvoj, regije s seznama C in D pa najmanj, ker so najbolj razvite.³⁵ EPD je določal, da

³⁴ Gre za Navodilo o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud pomembnih za skladni regionalni razvoj (Uradni list RS 2001).

³⁵ V seznam regij A se uvrščajo Pomurska, Podravska, Zasavska in Spodnjeposavska regija, v seznam regij B sodijo

bo šla v najmanj razvite regije večina strukturnih sredstev za cilje opredeljene v EPD, tako da bodo imele regije A in B dostop do 60 % razpoložljivih sredstev v določenih ukrepih znotraj vseh prednostnih nalog EPD (SVRP 2004: 84). Gre za princip razdelitve strukturnih sredstev, podoben sistemu državnih vzpodbud za regionalni razvoj po Zakonu o skladnem regionalnem razvoju, uveljavljenem v praksi.³⁶ Podatki kažejo, da je država v letu 2002 za regionalne vzpodbude namenila skupno 81,6 mrd SIT, od tega 77,1 mrd SIT posrednih vzpodbud in za 4,5 mrd SIT neposrednih vzpodbud (Vlada 2003: 5,6). Od skupnih regionalnih vzpodbud jih je šlo 57 % v manj razvite regije A in B in 38 % v razvite regije C in D, medtem ko je 5 % vzpodbud neopredeljenih (Vlada 2003: 6).

Čeprav se je Slovenija na deklarativni ravni zavzela za to, da bo večino sredstev strukturnih skladov usmerila za izvajanje prednostnih nalog in ukrepov iz EPD v najmanj razvite regije, bo odgovor na to, ali je bilo temu res tako, znan po zaključku črpanja strukturnih sredstev. Eden bistvenih predpogojev za to je, da bo vnesla in striktno spoštovala kriterij regionalne (ne)razvitosti pri pripravi in izvedbi javnih naročil in drugih načinov razdelitve strukturnih sredstev za finančno obdobje 2004 – 2006.

3.4 Upravljaljsko-organizacijska struktura strukturnih skladov

Med pomembne dejavnike, ki vplivajo na uspešnost koriščenja strukturnih skladov, sodi njihova upravljaljsko-organizacijska struktura. Ali se je Slovenija dobro organizirala za uspešno upravljanje in koriščenje sredstev iz strukturnih skladov in uspešno porazdelila vloge?

Upravljaljsko-organizacijska struktura za strukturne sklade je bila postavljena na osnovi sklepov Vlade Republike Slovenije in posebne uredbe, ki je določala postopke pri porabi sredstev strukturne politike Slovenije.³⁷ Na vrh upravljaljsko-organizacijske piramide strukturnih skladov je Slovenija postavila dva organa: organ upravljanja in plačilni organ. Organ upravljanja za EPD

Savinjska, Koroška, Notranjsko-kraška in Jugovzhodna Slovenija, v seznam regij C Goriška in Gorenjska, v seznam regiji D pa Obalno-kraška in Osrednjeslovenska (Uradni list RS 2001).

³⁶ Z neposrednimi vzpodbudami država preko Agencije za regionalni razvoj (ARR) in SVRP direktno financira regionalne razvojne agencije in pripravo regionalnih razvojnih programov, v katerih regije opredeljujejo najpomembnejše razvojne cilje in projekte. Posredne vzpodbude so finančna sredstva, ki jih posamezna ministrstva usmerjajo v regionalne projekte (SVRP 2003: 5).

³⁷ Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS 2004).

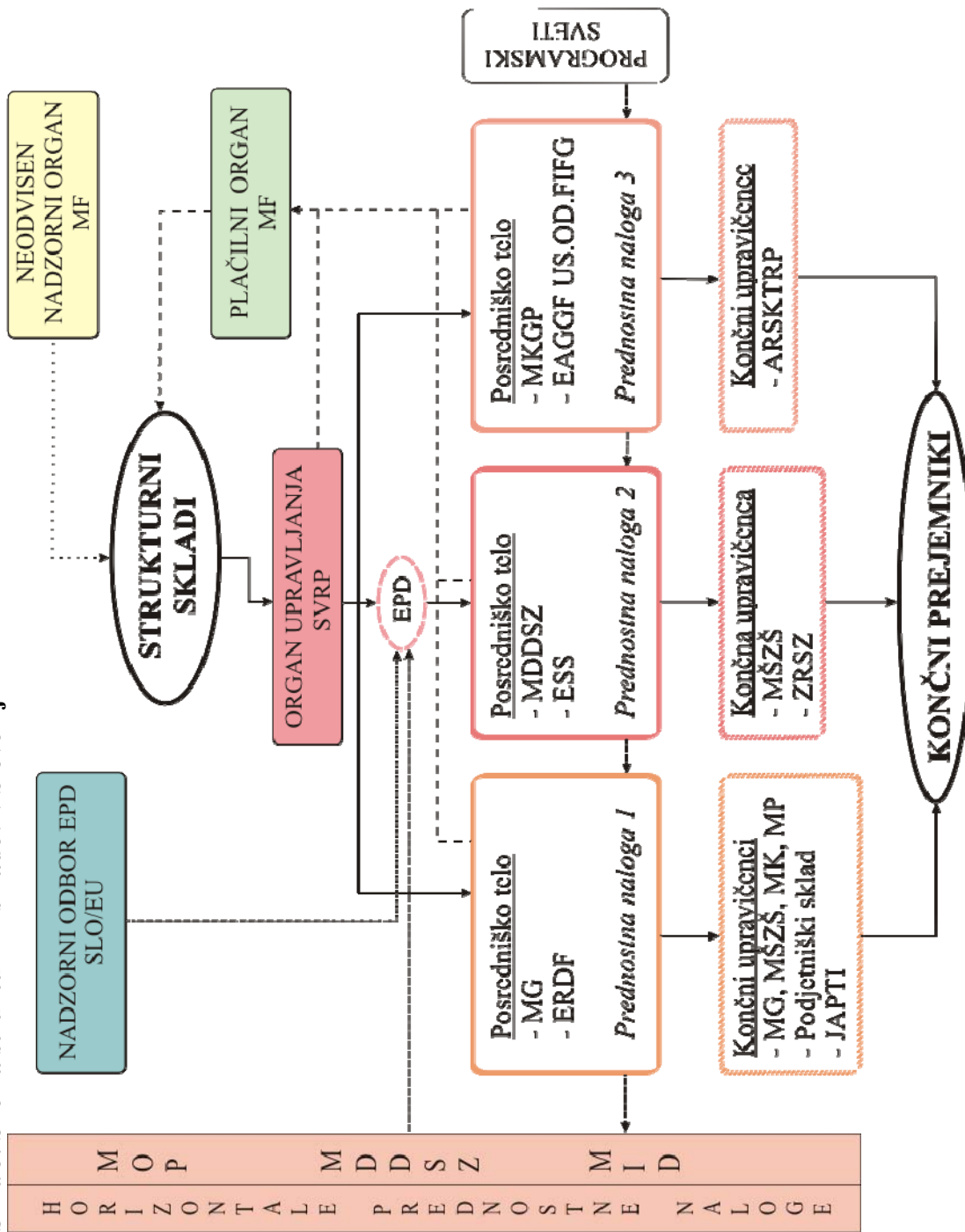
je s posebnim vladnim sklepom postala novo ustanovljena Služba vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj.³⁸ Njene prednostne naloge so bile koordinacija priprave EPD, pogajanja z EU ter učinkovito in pravilno črpanje sredstev iz kohezijskega sklada in strukturnih skladov. Plačilni organ je začel delovati kot osrednji organ za finančno vodenje skladov, organiziran kot posebna organizacijska enota Ministrstva za finance (MF) – nacionalni sklad v sektorju donacij EU. Njegova osnovna funkcija je bila izvrševanje povračil iz naslova sredstev strukturnih skladov v proračun na podlagi odobrenih zahtevkov za povračilo izdatkov, ki jih prejema od posredniških teles in končnih upravičencev. Naslednjo upravljavsko-organizacijsko raven strukturnih skladov so predstavljala posredniška telesa, ki so bila zadolžena za izvedbo posamezne prednostne naloge opredeljene v EPD. Na osnovi usmeritev organa upravljanja vodijo medresorsko usklajevanje za izbor programov in projektov na nivoju prednostne naloge, ki je predmet sofinanciranja s strani posameznega strukturnega sklada. Posredniška telesa morajo zagotavljati skladnost z horizontalnimi prednostnimi nalogami, katerih nosilci so ministrstva, ki pokrivajo posamezne vsebine in sicer: Ministrstvo za okolje, prostor in energijo (MOP) trajnostni razvoj, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) enake možnosti, Ministrstvo za informacijsko družbo (MID) področje informacijske družbe.³⁹ Posredniška telesa so postale notranje organizacijske enote posameznih ministrstev, razdeljene po prednostnih nalogah, ki so:

- MG za **prednostno nalogo 1** za ERDF
- MDDSZ za **prednostno nalogo 2** za ESF in
- MKGP za **prednostno nalogo 3** za EAGGF (usmerjevalni oddelek) in FIG.

³⁸ Za pobudo skupnosti IINTERREG je postala organ upravljanja Agencija za regionalni razvoj (ARR), za pobudo skupnosti EQUAL pa Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (Uredba 2004)

³⁹ MID je bil z nastopom nove vlade po volitvah 2004 ukinjen, pristojnosti pa so se prenesle na MG in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT).

Slika 5: Shema strukturnih skladov v Sloveniji



Kot je razvidno iz sheme o upravljavsko-organizacijski strukturi strukturnih skladov, so bili kot medresorski odbori na ravni posameznih prednostnih nalog vzpostavljeni programski sveti, ki jih ustanavljajo posredniška telesa za usklajevanje programov in projektov med resorji, vključenimi v posamezno prednostno nalogo. Ministrstva so kot posredniška telesa dobila še eno pomembno vlogo pri izvajanju strukturnih skladov. Kot neposredni uporabnik državnega proračuna⁴⁰ so postala nosilci proračunskih postavk za strukturne sklade. To pomeni, da so dobila v posebnem delu proračuna zagotovljena sredstva, v breme katerih se za izvajanje prednostnih nalog in ukrepov znotraj njih po EPD izvršujejo plačila končnim upravičencem in prejemnikom po navodilih organa upravljanja, plačilnega organa, posredniškega telesa (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, št. 30-1297/2004).

Shema prikazuje, da so na tretji ravni upravljavsko-organizacijske strukture strukturnih skladov končni upravičenci. To so v skladu s predpisom ministra za finance, ki odobri državno pomoč ali izvedbo projekta oziroma programa, lahko neposredni ali posredni proračunski uporabniki (Uredba 2004). Končni upravičenci so dolžni spoštovati navodila organa upravljanja, plačilnega organa in posredniškega telesa. Iz sheme je razvidno, da je bilo v okviru prednostne naloge 1 in štirih ukrepov več končnih upravičencev. Zanimivo je, da je EPD kot končne upravičence za ukrepe določil kar pet ministrstev, hkrati tudi neposrednih uporabnikov državnega proračuna, to so Ministrstvo za gospodarstvo (MG), Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport (MŠZŠ), Ministrstvo za kulturo (MK), Ministrstvo za promet (MP), Ministrstvo za informacijsko družbo (MID). MG se tako pojavljalo v dvojni vlogi kot posredniško telo in končni upravičenec, kar je vodilo do prepletanja vlog nosilcev upravljanja in izvajanja strukturnih skladov in manjše transparentnosti. Poleg omenjenih sta bila kot končna upravičenca za ukrep izboljšanje podpornega okolja v podjetništvu (1.3) določena tudi dva posredna proračunska uporabnika, Javni sklad za razvoj malega gospodarstva (JSMG) in Pospeševalni center za malo gospodarstvo (PCMG).⁴¹

V okviru prednostne naloge 2 se pojavita dva končna upravičenca. Ministrstvo za šolstvo,

⁴⁰ V skladu s 3. členom Zakona o javnih financah so neposredni uporabniki državni organi (ministrstva) ali občine, posredni uporabniki pa javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina (Uradni list RS 1999).

⁴¹ Javni sklad za malo gospodarstvo se je kasneje preimenoval v Podjetniški sklad Slovenije, Pospeševalni center za malo gospodarstvo pa se je v letu 2005 preimenoval v Javno agencijo za podjetništvo in tuje investicije (JAPTI).

znanost in šport (MŠZŠ) in Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ). Prvi je neposredni proračunski uporabnik in je vključen v izvajanje ukrepa vseživljenjskega učenja, drugi pa kot najpomembnejša izvajalska institucija posredniškega telesa in posredni proračunski uporabnik v ostale ukrepe prednostne naloge - znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje. Pri prednostni nalogi 3 (kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo) posredniškega telesa Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) je postal končni upravičenec za vse ukrepe njegova najpomembnejša izvajalska institucija - Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja (ARSKTRP).

Šele na zadnji, četrti ravni upravljavsko-organizacijske sheme strukturnih skladov so bili končni prejemniki strukturnih sredstev tisti, ki so jim sredstva strukturnih skladov dejansko namenjena. V okviru prednostne naloge 1 so bila to podjetja, tehnološki parki, tehnološki centri, inkubatorji, turistična podjetja, občine, v okviru prednostne naloge 2 MMSP, zaposleni, brezposelni, pri prednostni nalogi 3 pa na primer živilsko-predelovalna industrija, kmetje. Končni prejemniki so na osnovi ustrezne dokumentacije upravičeni do povračila stroškov iz strukturnih skladov s strani končnega upravičenca in bremenijo namenska sredstva strukturnih skladov nosilca proračunske postavke.

Iz sheme upravljavsko-organizacijske strukture strukturnih skladov je razvidno, da sta bila postavljena tudi dva nadzorna organa. Nadzorni odbor EPD, ki spremlja izvajanje EPD, sestavljajo predstavniki Slovenije in Komisije. Poleg tega odbor obravnava letna poročila o izvajanju EPD in sprejema spremembe programskih dopolnil. Neodvisni organ za finančni nadzor je dobil nalogo opravljati neodvisni nadzor vseh strukturnih skladov (Uredba 2004). Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki je bil organ v sestavi MF, je dobil nalogo neodvisnega organa za finančni nadzor.

Slovenija je tako za strukturne sklade vzpostavila izrazito zapleteno upravljavsko-organizacijsko strukturo strukturnih skladov, za katero je značilno preveliko ravni, razdrobljenost strukturnih skladov na več nosilcev, prekrivanje vlog posameznih nosilcev in s tem premajhna transparentnost ter nenazadnje specifičen, dokaj protisloven položaj in vloga najpomembnejšega nosilca SVRP. Shema vsebuje kar štiri organizacijske ravni (upravljavec, posredniško telo,

končni upravičenec, končni prejemnik), kar ni povzročilo le velike oddaljenosti in odmaknjenosti končnih prejemnikov, ampak je podaljšalo in še bolj zapletlo pot za pridobitev sredstev ter vzpostavljalo dodatne mehanizme kontrole. Na ta način se je še bolj oteževalo že tako zbirokratizirane postopke, končnim prejemnikom pa jemalo voljo, da bi se prijavljali na razpise in koristili sredstva.

Poleg tega je razdrobljenost strukturnih skladov na več ministrstev po sistemu eno ministrstvo en sklad nosila s seboj nevarnost zapiranja ministrstev, njihovo (ne)pripravljenosti za programsko povezovanje in sodelovanje tudi pri strukturnih sredstvih. Slabost upravljavsko-organizacijske strukture strukturnih skladov se je kazala še v večjem številu vlog posameznih nosilcev, kar je slabilo prepoznavnost celotnega procesa upravljanja in izvajanja strukturnih skladov, k čemur teži EU, in lahko vpliva na objektivnost odločanja o strukturnih skladih. Najbolj je pri tem izstopalo MG, ki je dobilo funkcijo posredniškega telesa, končnega upravičenca in še nosilca proračunske postavke.

Najšibkejši člen upravljavsko-organizacijske strukture strukturnih skladov je postala SVRP kot glavni organ upravljanja s svojo zelo pomembno, a dokaj protislovno funkcijo in vlogo.⁴² Ta se je kazala predvsem v pomembnosti položaja, ki ga je kot organ upravljanja dobila skupaj z njenimi pristojnostmi in zmožnostmi, ki jih je dejansko imela v okviru vlade znotraj procesa izvajanja strukturnih skladov. Osnovna naloga novo postavljene službe je bila priprava in izdelava EPD. SVRP je pri njegovi pripravi in svojem delovanju sploh izhajala iz drugačnega pristopa, ki ga je želela uveljaviti. Šlo je za koncept integralnega regionalnega razvoja, ki je temeljil na povezavi regionalnih ciljev in sredstev (tudi strukturnih skladov). Tako se je SVRP, da bi podprli izvedbene dele regionalnih razvojnih programov, na nacionalni ravni zavzela za povezovanje neposrednih in posrednih oblik vzpodbud iz različnih resorjev, na regionalni ravni pa za koncept razvojnih regij in povezovanje resornih politik, regionalnih razvojnih institucij in občin (Kovač 2005), kar je odražal tudi nov predlog zakona o regionalnem razvoju. Takšen integralni pristop regionalnega razvoja je obetal učinkovitejšo in uspešnejšo porabo strukturnih sredstev. Predpogoj za njegovo realizacijo je bilo povezovanje razvojnih sredstev. Tako je SVR predlagala, da bi se vsa strukturna sredstva vodila na skupni notranji postavki v okviru službe kot

⁴² V procesu izvajanja strukturnih skladov sta postala organa upravljanja še ARR in MDDSZ, prva za pobudo skupnosti INTERREG, drugi pa za pobudo skupnosti EQUAL (Uredba 2004).

neke vrste proračunski sklad, ki bi podpiral integralni razvojni pristop (Kovač 2005). Ta predlog SVRP ni bil upoštevan. Razloga sta bila najmanj dva. Najprej je treba omeniti nestrinjanje s konceptom integralnega regionalnega razvoja znotraj vlade (Kovač 2005). Zavedati se je treba, da ministrstva niso bila pripravljena, da bi koordinacijo finančnih sredstev delila z novoustanovljeno službo. Drug razlog gre iskati v statusu SVRP oziroma njenih premajhnih pristojnostih in moči. SVRP je bila organizirana kot vladna služba in ne ministrstvo, ki jo vodi direktor, minister brez listnice in v tej funkciji je težko pričakovati, da bi lahko uspešno koordinirala ministrstva. Za to bi morala biti SVRP organizirana na ravni nad ministrstvom, katerega vodja ima status podpredsednika vlade. Nestrinjanje z integralnim konceptom regionalnega razvoja znotraj vlade je imelo za posledico tudi, da je novi zakon o regionalnem razvoju običal nesprejet v državnem zboru (Kovač 2005). Upravljavsko-organizacijska struktura strukturnih skladov, ki jo je Slovenija vzpostavila v obdobju 2004 – 2005, je predstavljala kritično točko za uspešno in učinkovito izvajanje strukturnih skladov in s tem porabo strukturnih sredstev.

4. ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST SLOVENIJE ZA ČRPANJE STRUKTURNIH SKLADOV – PRIMER PODJETNIŠKIH MREŽ

Odgovor na vprašanje ali so strukturni skladi priložnost za Slovenijo ali ne, tiči v veliki meri v njeni absorpcijski sposobnosti za črpanje strukturnih skladov EU.

4.1 Definicija absorpcijske sposobnosti

Problematika absorpcijske sposobnosti je prisotna v celotni EU. Zdi se kot da v zraku stalno lebdi strah pred tem ali bodo države porabile sredstva strukturnih skladov ali ne. Probleme povezane z njo so imele tako stare članice, z njimi pa so se soočile tudi nove.⁴³ Za nove članice je bila

⁴³ Probleme z absorpcijsko sposobnostjo sta imeli na začetku tudi Portugalska in Irska, ki sodita med najuspešnejše članice EU pri črpanju strukturnih sredstev. Portugalska je zaradi težav pri črpanju strukturnih sredstev v prvem programskem obdobju celo spremenila zakonodajo, s katero je omogočila dotok dobrih projektov. Ob tem je bilo pomembno, da je izvajala kohezijsko politiko v okviru posebnega proračuna in posebnega ministrstva, ki ni bilo ministrstvo za finance. Nekoliko drugače je pristopila k črpanju strukturnih sredstev Irska, ki je od leta 1989 upravljanje in izvajanje kohezijske politike v okviru ministrstva za finance, ki je postalo zelo razvojno (Horvat 2005).

problematika absorpcijske sposobnosti še posebej pereča iz dveh razlogov. Kot prvo so se nove članice prvič soočile s strukturnimi skladi v praksi, zato je bilo to za njih nekaj novega. Res je, da so z izvajanjem instrumentov predpristopne pomoči dobile določen občutek, kaj bi lahko strukturni skladi pomenili, kaj več pa ne, saj izvajanje strukturnih skladov temelji na specifičnih dokaj zapletenih pravilih in postopkih, kjer so izkušnje praktično nenadomestljive. Kot drugo je bilo obdobje 2004 – 2006, ko so nove članice prvič dobile možnost koristiti strukturna sredstva, relativno kratko, a zelo pomembno. Absorpcijska sposobnost novih članic lahko predstavlja enega izmed argumentov v borbi za večjo pogačo strukturnih sredstev v finančni perspektivi 2007 – 2013.

Absorpcijska sposobnost je v okviru EU nov pogoj pri razdelitvi sredstev strukturnih skladov EU. Komisija je prišla na osnovi preteklih izkušenj do zaključka, da imajo države članice omejene kapacitete za učinkovito porabo sredstev zunanje podpore. Ta omejitev je bila na splošno določena v višini 4 % BDP države. V splošnem lahko absorpcijsko sposobnost opredelimo z višino sredstev alociranih iz strukturnih skladov EU, ki jih je država članica sposobna porabiti na učinkovit način (Boot, De Vet, Feekes 2001: 7). Absorpcijska sposobnost se meri z absorpcijsko stopnjo. Gre za višino porabljenih sredstev, izraženo v %, od skupne vsote razpoložljivih sredstev strukturnih skladov. Če je absorpcijska stopnja 100 % to pomeni, da so bila v državi v celoti porabljena vsa sredstva strukturnih skladov EU. Iz vidika države porabnice sredstev strukturnih skladov to pomeni, da je uspešna in nima problemov pri črpanju sredstev. Kolikor je stopnja absorpcije nižja, toliko večje težave ima država pri črpanju sredstev. Pri tem se ne meri doseganje vsebinskih ciljev in stroškovno učinkovitost porabljenih sredstev temveč zgolj, ali se sredstva porabijo. Stopnjo absorpcije merimo na različnih ravneh, najbolj realno sliko o dejanski stopnji absorpcije neke države pa dobimo, če primerjamo sredstva, ki jih ima v proračunu v nekem obdobju za financiranje projektov iz strukturnih skladov EU, s sredstvi, ki jih je evropski proračun na podlagi zahtevkov za plačilo vrnil v državni proračun (Horvat 2005).

Po mnenju nizozemskih avtorjev Boota, De Veta in Feeksa določajo absorpcijsko sposobnost na nacionalni ravni trije faktorji:

1. Višina sredstev strukturnih skladov alociranih v državo članico na osnovi % BDP.
2. Upravljavsko – administrativna situacija v državi članici.

3. Vloga zasebno – javnega sofinanciranja projektov v državi prejemnici sredstev.

Upoštevaje omenjene faktorje je moč postaviti tri specifične opredelitve absorpcijske sposobnosti (Boot, De Vet, Feekes 2001: 7):

1. Makroekonomska absorpcijska sposobnost, opredeljena z ravniyo BDP države prejemnice.
2. Upravljavsko-administrativna absorpcijska sposobnost predpostavlja sposobnost in usposobljenost dejavnikov na vseh ravneh v državi prejemnici, da pravočasno pripravijo in izvedejo programe in projekte, uspešno koordinirajo glavne partnerje na projektih, uspešno urejajo ogromen obseg administriranja, korektno finančno implementirajo projekte in kvalitetno poročajo po zahtevah Komisije.
3. Finančna absorpcijska sposobnost, ki vključuje sposobnost sofinanciranja v državi prejemnici podprtih programov in projektov EU, načrtovanje in zagotavljanje večletnega lastnega deleža v proračunu države prejemnice za projekte podprte iz strukturnih skladov EU in zbiranje prispevkov različnih partnerjev za sofinanciranje projektov podprtih iz EU.

Zaradi pogostih razprav o nepripravljenosti projektov in nizki absorpcijski sposobnosti se je v Sloveniji pristopilo k njeni opredelitvi oziroma opredelitvi faktorjev, ki vplivajo nanjo. Po mnenju slovenskih avtorjev Mraka in Wostnerja (2005: 5) na uspešnost črpanja sredstev strukturnih skladov EP ne vplivajo samo trije faktorji, ki jih omenjajo nizozemski avtorji, ampak gre za širok nabor faktorjev, ki se medsebojno prepletajo in s pomočjo katerih jo lahko tudi opredelimo. Avtorja sta podrobneje analizirala, identificirala in sistematizirala ključne faktorje absorpcijske sposobnosti v štiri osnovne skupine kot je razvidno iz spodnje tabele to so: realno, finančno, programsko/projektno in administrativno.

Tabela 11: Tipologija faktorjev absorpcijske sposobnosti države članice za črpanje sredstev EU

1. Realna absorpcijska sposobnost	1.1 Realne potrebe glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti
	1.2 Razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov
2. Finančna absorpcijska sposobnost	2.1 Sposobnost sofinanciranja prejemnikov sredstev

	2.2 Sposobnost države članice zagotoviti javno financiranje
3. Programsko-projektna absorpcijska sposobnost	3.1 Ustreznost strategije in programskih osnov (domačih in EU) glede na realne potrebe
	3.2. Ustreznost konkretnih izvedbenih dokumentov
	3.3 Pripravljenost projektne dokumentacije
4. Administrativna absorpcijska sposobnost	4.1 Kapaciteta za pripravo in izvedbo administrativnega dela
	4.2 Administrativna sposobnost državne administracije

Vir: **Mrak, Wostner 2005**

Po mnenju avtorjev na realno absorpcijsko sposobnost vplivata dva faktorja. Prvi je obseg realnih potreb. To so tiste, katerih zadovoljevanje vzpodbuja razvoj, imajo za sabo izvedljive cilje, upravičujejo javno intervencijo in so v okviru sprejetih mednarodnih obveznosti, kjer je moč obseg investicijskih potreb zelo natančno oceniti (Mrak, Wostner 2005: 6). Drugi faktor je razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo programov in projektov. Pri tem ne gre le za fizični kapital, ampak in predvsem kadrovske, institucionalne in prostorske pogoji. S prvimi je mišljeno ali država razpolaga z ljudmi, ki imajo ustrezna upravljavsko-tehnična znanja za pripravo in izvedbo projektov. Tudi institucionalni pogoji so pomembni za črpanje strukturnih sredstev. Tako lahko država s spodbujanjem podjetij pri spoštovanju okoljskih in tehnoloških standardov povečuje njihovo nagnjenost k črpanju razvojnih spodbud (Mrak, Wostner 2005: 6). Slednje bodo večje tudi v primeru večje odprtosti oziroma razvitosti trga (npr. izobraževalnih storitev). V okviru institucionalnih pogojev je zelo pomemben tudi regulacijski okvir, ki lahko pospešuje ali preprečuje črpanje sredstev. V prvi vrsti gre za sistem državnih pomoči, ki mora biti potrjen in ne tog. Na absorpcijo pa vplivajo tudi prostorski pogoji, pri čemer je pomembno, da se v kratkem času zagotovijo ustrezni prostorski pogoji za izvedbo investicije.

Finančno absorpcijsko sposobnost po mnenju avtorjev opredeljujeta dva dejavnika. Najprej gre

za sposobnost prejemnikov sredstev za sofinanciranje programov oziroma projektov, saj morajo po pravih strukturnih skladov EU del sredstev zagotoviti sami. Pri tem se soočajo z dvojnimi problemom. Na eni strani morajo zagotoviti ustrezno višino lastnih sredstev, na drugi strani pa nastopa likvidnostni problem, saj morajo prejemniki v Sloveniji plačati tudi tisti del sredstev, ki jih potem poravnata država in EU (Mrak, Wostner 2005: 6). Drugi dejavnik finančne absorpcijske sposobnosti je sposobnost države članice zagotoviti javno sofinanciranje, saj mora poleg sredstev prejemnikov primakniti ustrezen delež javnega nacionalnega sofinanciranja. Država članica mora v državnem proračunu ali pri svojih institucijah zagotoviti tolikšen obseg sredstev, ki bo omogočal črpanje celotnega obsega razpoložljivih sredstev v proračunu EU. Če obseg teh sredstev ne bo zadosten, bo tudi črpanje evropskih sredstev manjše.

Prvi dve skupini faktorjev še nista zadostni za dobro absorpcijsko sposobnost, ampak sta šele predpogoja. Upoštevati je treba programsko-projektno absorpcijsko sposobnost, ki ima tri vidike. Najprej gre za ustreznost strategije razvoja države. Pri tem je zelo važno, da ima opredeljeno strategijo razvoja na vseh ravneh (nacionalni, regionalni, lokalni), med sektorsko usklajene in pripravljene izvedbene programe za področja oziroma sektorje. Tako zastavljeno delo je dobra osnova za pripravo in pogajanja o programskih dokumentih EU. Dobre strategije in programi sami po sebi ne pomenijo nič, če za njimi ne stojijo dobri izvedbeni instrumenti. Najpogosteje gre za javne razpise, ki jih mora država oblikovati tako, da je z njimi mogoče zajeti čim več potencialno kvalitetnih projektov (Mrak, Wostner 2005: 7). Za dober končni rezultat je važno, da so potencialni prijavitelji seznanjeni z javnimi razpisi, da razpisna dokumentacija ni preobsežna in prezahtevna ter da so roki za prijavo izvedbo programov in projektov razumni.

Tretji dejavnik programsko-projektne absorpcijske sposobnosti je pripravljenost projektne dokumentacije. Za dobro absorpcijsko sposobnost države je ključno, da poleg sprejete razvojne strategije in izvedbenih dokumentov, ustreznih izvedbenih instrumentov, predhodno pristopi k pripravi projektne dokumentacije. To je zahtevna naloga predvsem pri investicijskih projektih, kjer je potrebno pripraviti obsežno dokumentacijo in vsa potrebna dovoljenja pred začetkom investicije. Gre za prave procese, ki lahko trajajo nekaj let, v povprečju pa dve leti. Zato je za povečanje absorpcijske sposobnosti koristno pripraviti projekte vnaprej, na tako imenovano zalogo, kar je smiselno predvsem pri infrastrukturnih projektih, ki jih je lažje načrtovati.

Nenazadnje je dobro koriščenje sredstev strukturnih skladov odvisno tudi od administrativne absorpcijske sposobnosti. Ta vključuje po mnenju slovenskih avtorjev dva vidika. Prvi je kapaciteta za pripravo in izvedbo administrativnega dela za prijavitelje. Prijavitelji za koriščenje strukturnih sredstev se namreč soočajo z obsežno in zahtevno prijavno dokumentacijo, ostalimi administrativnimi postopki (redno poročanje, hranjenje dokumentov, posredovanje različnih dokazil itd.). Seveda potencialne prijavitelje ta zahtevna administracija odvrča od odločitve za prijavo na eni strani, na drugi strani pa to nadlogo primerjajo s pričakovanimi koristmi, ki bi jih lahko prinesla vloga. Marsikoga prekomerna administracija v fazi, ko še nima zagotovila, da bo sredstva prejel in dejansko koristil, lahko odvrne od prijave (Mrak, Wostner 2005: 8). Tem bolj, ker običajno potencialni prijavitelji nimajo ustreznih kadrov, ki bi jim opravili zahtevne administrativne storitve v zvezi s prijavo in izvedbo projektov. Takšno stanje negativno vpliva na črpanje strukturnih sredstev.

Seveda lahko potencialni prijavitelj administrativne storitve naroči na trgu in najame zunanje izvajalca. Za to se bo odločil le, če bo imel s takšno storitvijo pričakovano korist na eni strani in če bo dobil kvalitetno storitev po ustrezni ceni na drugi strani. To je povezano z razvojem trga svetovalnih storitev (Mrak, Wostner 2005: 8). Tako lahko razvit trg svetovalnih storitev pozitivno vpliva na koriščenje strukturnih sredstev.

Pri nas obstaja še en potencialni dejavnik kapacitet za pripravo in izvedbo administrativnega dela za prijavitelje podjetniškega sektorja in ga avtorja posebej ne omenjata. Gre za uspešnost in pripravljenost t. i. podpornega okolja za podjetništvo oziroma MMSP, katerega storitve niso klasično tržne, ampak so v določeni meri subvencionirane. Najbolj izpostavljene institucije tega podpornega okolja so Gospodarska zbornica Slovenije (GZS), Obrtna zbornica Slovenije (OZS) in Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije (JAPTI). Potencial podpornega okolja za pripravo in izvedbo administrativnega dela za MMSP ne predstavljajo omenjene institucije same po sebi, ampak njihove tako imenovane podjetniške mreže. In prav ocena tega potenciala kot enega izmed vidikov administrativne absorpcijske sposobnosti je predmet analize v nadaljevanju naloge.

Drugi faktor, ki vpliva na administrativno absorpcijsko sposobnost, je po mnenju Mraka in Wostnerja administrativna sposobnost državne administracije. Na uspešno črpanje strukturnih sredstev ob že navedenih faktorjih na koncu vpliva sposobnost države oziroma njene

administracije, da ustrezno izpelje postopke na državni ravni, ko dobi od izvajalcev projektov račune oziroma zahtevke. Te postopki vključujejo sisteme kontrol, posredovanje dokazil in zahtevkov ter končno posredovanje zahtevkov plačilnega organa v Bruselj za povračilo sredstev. Na uspešnost črpanja strukturnih sredstev države članice vpliva torej širok nabor medsebojno povezanih in dopolnjujočih faktorjev.

4.2 Prvi rezultati črpanja strukturnih sredstev

Kakšni so rezultati Slovenije pri koriščenju strukturnih sredstev, kakšna je njena absorpcijska sposobnost? Ali kaže na to, da bi lahko strukturna sredstva predstavljala priložnost za kohezijo v Sloveniji ali se Slovenija pri koriščenju strukturnih sredstev srečuje s težavami in kako resne so lahko?

S celovitim odgovorom na to vprašanje je težko postreči, za kar obstajata vsaj dva razloga. Prvi je ta, da je minilo premalo časa od začetka našega koriščenja sredstev iz strukturnih skladov. Kot drugo bo imela Slovenija celovito sliko o obsegu sredstev, ki jih je črpala iz strukturnih skladov šele leta 2008. Eno temeljnih pravil strukturnih skladov, ki se nanaša na plačila, je načelo $N + 2$. To pomeni, da so lahko obveznosti pokrite iz sredstev strukturnih skladov, plačujejo še dve leti po nastanku. Tako obveznosti iz zadnjega leta (2006) finančne perspektive 2000 – 2006 zapadejo v plačilo šele leta 2008. Zato se lahko prikaže le prve korake Slovenije pri črpanju sredstev strukturnih skladov.

Splošna ugotovitev iz EU je, da ima večina novih članic na začetku velike in resne probleme s črpanjem sredstev iz strukturnih skladov. Za oceno uspešnosti Slovenije pri tem se lahko začetno obdobje pogojno razdeli na dve obdobji: leto 2004 kot prvo in leto 2005 kot drugo obdobje. Temeljno merilo za ugotavljanje uspešnosti pri črpanju sredstev strukturnih skladov je absorpcijska stopnja. Absorpcijsko stopnjo Slovenije v prvem obdobju dobimo, če primerjamo razmerje med sredstvi, ki so bila v veljavnem proračunu 2004 predvidena in izplačana za financiranje EU programov in projektov (pravica do porabe) in sredstvi, ki jih je evropski proračun na podlagi zahtevkov za plačilo, posredovanih s strani MF vrnil v slovenski integralni proračun.

V letu 2004 je bilo v Sloveniji izbranih projektov v vrednosti več kot 30 % celotnih razpoložljivih sredstev v okviru EPD. Za izveden aktivnosti po projektih je bilo plačano iz državnega proračuna približno 4 milijarde SIT, kar predstavlja 7 % vseh razpoložljivih sredstev (SVRL 2005: 8). To pomeni, da je Slovenija v letu 2004 izrabili majhen del pravic do porabe. Seveda je absorpcijsko stopnjo pomemben drugi del razmerja in sicer, koliko sredstev je evropski proračun vrnil Sloveniji nazaj. Podatki kažejo, da je Slovenija dosegla do 1. 4. 2005 čisto ničlo, kar pomeni, da v celem prvem obdobju in prvem kvartalu leta 2005 ni bilo črpanja sredstev strukturnih skladov iz proračuna EU v smeri slovenskega proračuna (Horvat 2005). Drugače povedano plačilni organ (MF) v letu 2004 oziroma do 1. aprila 2005 ni certificiral nobenega izstavljenega zahtevka za plačilo na Komisijo in s tem za povračilo, kar pomeni, da formalnega črpanja sredstev (povračilo iz proračuna EU v proračun RS) v omenjenem obdobju ni bilo (SVRL 2005: 8).

Kje iskati razloge za tako porazen rezultat Slovenije pri črpanju sredstev strukturnih skladov v prvem obdobju, ki jo je potisnil v skupino večine novih članic EU z absorpcijsko stopnjo od 0 do 2 %, kar bi lahko začelo ogrožati njen položaj neto plačnice v bruseljsko blagajno?

Nekateri vidijo kot enega izmed razlogov, da Slovenija v letu 2004 ni prejela nobenih povračil sredstev strukturnih skladov iz EU, v pozni implementaciji črpanja sredstev strukturnih skladov povezani z našim članstvom v EU. Slovenija je bila upravičena do sredstev strukturnih skladov že s 1. januarjem leta 2004, vendar je prišlo do pravne praznine, ker je zakonodaja EU veljala šele z vstopom Slovenije v EU. Drugi menijo, da je ovira v heterogenosti in zapletenosti razpisov. Tretji probleme vidijo v nezadostnih kapacitetah pri prijaviteljih in njihovem razmišljanju, da se ne spleča prijaviteli. Glavni razlog za slabo črpanje sredstev strukturnih skladov je tičal nekje drugje. Upošteva Mrak Wostnerjevo tipologijo štirih bistvenih faktorjev absorpcijske sposobnosti (realna, finančna, programska/projektna, administrativna) je bil največji problem za takšno nezavidljivo situacijo pri črpanju sredstev strukturnih skladov v faktorju administrativne absorpcijske sposobnosti, konkretnije v absorpcijski nesposobnosti državne administracije. Ključna težava državne administracije pri črpanju sredstev strukturnih skladov se je kazala pri obdelavah in kontrolah zahtevkov od trenutka, ko so prejemniki držav sredstev za investicije predložili račune za povračilo sredstev (Mrak, Wostner 2005: 17-18). Večina teh težav je izhajala iz zelo zapletene upravljavsko-organizacijske strukture, ki jo je vzpostavila Slovenija

za upravljanje in koriščenje sredstev strukturnih skladov, kar je imelo za posledico izjemno zapletene postopke črpanja in probleme v sistemu kontrol. Prišlo je do nepopolnih kontrol, problema revizijske sledi, slabosti pri kontroli zahtevkov in računov (nepravilni izračuni, napačno prikazani stroški, nepopolna in neustrezna dokumentacija, ki je spremljala zahtevke, uveljavljanje neupravičenih stroškov, v zahtevkih itd.). Težave v sistemu kontrol so povzročile tudi kadrovske slabosti v državni administraciji. Te so se odražale v nezadostni usposobljenosti, še posebej pa v pomanjkanju kadra za opravljanje nalog v sistemu kontrol za strukturne sklade. Tako je bila funkcija izvajanja kontrol namenskosti in upravičenosti izdatkov sofinanciranih s strani EU proračuna pri vseh nosilcih proračunskih postavk kadrovsko podhranjena, kar je predstavljalo ozko grlo pri pripravi zahtevkov za povračilo s strani ministrstev in je pomenilo tveganje za počasno izstavljanje zahtevkov za plačilo Komisiji (SVRL 2005: 7).

Drug element, ki je slabil absorpcijsko sposobnost državne administracije je predstavljala birokratska kultura ljudi, ki so bili vključeni v postopke črpanja in kontrol. Nanjo je vplivala tako zapletena upravljavsko-organizacijska struktura, splošna birokratska miselnost, kakor tudi specifična nova situacija, v kateri so se znašli ob začetku izvajanja strukturnih skladov. Namesto, da bi vzpostavljen sistem obdelav in kontrol zahtevkov vzpodbujal reševanje napak, je bil poudarek na izmikanju krivde (Mrak, Wostner 2005: 18). Poleg tega so postopki črpanja in kontrol ljudi sledili osnovni birokratski miselnosti, ki v ospredje daje »pokrivanje z dokumenti« pri reševanju problemov in odprtih vprašanj in pretiravanje pri tem, na škodo »ustvarjalnega« pristopa. Ni nepomembno, da se je del državne administracije vključen v postopke črpanja in kontrol znašel na začetku tega procesa v povsem novi situaciji, saj je Slovenija prvič začela koristiti evropske strukturne sklade. Strah pred novim je vnesel med ljudi določen nemir. Ta je izhajal iz dvomov o njihovi ustrezni usposobljenosti in s tem zmožnosti kvalitetnega opravljanja posla. Šlo za novo znanje, ki ga v Sloveniji ni bilo, poleg tega so pri postopkih črpanja in kontrol sredstev strukturnih skladov neprecenljive izkušnje, ki pa jih vključen del državne administracije ni imel. Strukturni skladi so v del državne administracije prinesli občutek večje odgovornosti. Izvajalci v postopkih in kontrolah so dobili naenkrat na mizo dokumentacijo za programe in projekte večje vrednosti (nekaj sto milijonov, milijarde SIT), prej pa nekaj milijonov. Tako Mrak opozarja, da uradniki niso upali podpisovati dokumentov na podlagi katerih bi morala država plačati izstavljene zahtevke iz državnega proračuna. S podpisom namreč zavežejo državo, da iz

proračuna plača zahtevke, hkrati pa ni gotovo, da bo zanje povrnjen denar iz Bruslja (Čeh 2005: 3). Če se izkaže, da strošek na zahtevku ni upravičen, država ne bo dobila povračila. Tako s podpisom prevzemajo tveganje, kar je nujno, saj se brez podpisanega računa in prevzetega tveganja nič ne zgodi, saj nepodpisan zahtevek ne more v Bruselj in zato iz Bruslja ni prišel niti tolar. Nova situacija s strukturnimi skladi je prinesla še dve potencialni nevarnosti slabitve absorpcije državne administracije. Prva je v zmanjševanje njenega delovnega ritma, ki izhaja iz napačnega razumevanja pravila N+2. Pravice do uporabe sredstev strukturnih skladov odobrene 2004 morajo biti uporabljene do leta 2006, zato je še dovolj časa, saj se bo na koncu proračunskega obdobja porabilo nadpovprečno veliko denarja, ker bo Komisija pod pritiskom slabše absorpcije tolerantnejša. To je račun brez krčmarja, saj odobrene pravice za leto 2004, ki do leta 2006 ne bodo vezane na konkretne projekte, pomenijo izgubo denarja. Druga pa je v prisotni težnji dela administracija, vključene strukturne sklade, da bi delila denar po nacionalnih pravilih, ki so dobra znana ter omogočajo določeno varno zavetje, ki ne zahteva proaktivnega razmišljanja (Horvat 2005). Porazno koriščenje sredstev strukturnih skladov v Sloveniji v prvem obdobju je bilo posledica absorpcijske nesposobnosti državne administracije, pri čemer je bila ta v veliki meri odraz slabe priprave državne administracije na upravljavsko-organizacijskem in kadrovskega področju na ta nov in zahteven izziv.

Ker so se problemi s koriščenjem sredstev strukturnih skladov nadaljevali tudi v prvem kvartalu leta 2005, je situacija narekovala ustrezno ukrepanje. Trend nadaljevanja (ne) črpanja sredstev iz EU tudi v drugem obdobju bi namreč Sloveniji povzročil hude posledice. Sloveniji je bila pred resno nevarnostjo, da postane neto plačnica, še bolj bi se povečali javni izdatki za nadomeščanje financiranja programov in projektov iz EU, poleg tega bi to za slovensko javnost pomenilo veliko razočaranje, saj so ob vstopu Slovenije mnogi pričakovali predvsem hitrejši regionalni razvoj s pomočjo sredstev strukturnih skladov. In nenazadnje bi Slovenija kot najbolj razvita nova članica v očeh Bruslja z nadaljnjim neuspešnim črpanjem sredstev EU pomenila veliko razočaranje.

Temeljno vprašanje, ki se je postavljalo je bilo, kaj storiti oziroma kako ukrepati, da se bo absorpcija v drugem obdobju izboljšala in da bo Slovenija v celoti izkoristila odobrena sredstva strukturnih skladov v finančnem obdobju 2004 – 2006. V razmišljanja o ukrepih za izboljšanje absorpcije se je vključila tako strokovna javnost kot tudi država. Skupni imenovalec obeh je bila

nujnost poenostavitve upravljavsko–organizacijske strukture in postopkov odobravanja sredstev. Ker je ozko grlo absorpcije državna uprava, je Emil Erjavec videl rešitev v preprostosti, jasnih koordinacijskih telesih in preglednosti finančnih postopkih za črpanje sredstev strukturnih skladov (Erjavec 2005). Za to je potreben enovit sistem z eno institucijo, ustrezno organizacijo, jasno odgovornostjo in usposobljenostjo, kar pomeni večjo centralizacijo sistema koriščenja sredstev strukturnih skladov. Ena izmed nakazanih možnosti, je bila ustanovitev novega ministrstva, katerega vlogo bi lahko po Erjavčevem mnenju prevzelo ministrstvo za razvoj. Takšen ukrep bi zahteval spremembo EPD s tem pa soglasje Bruslja, kar bi trajalo precej časa, poleg tega bi tudi posegel v koalicijska razmerja. Mojmir Mrak je ocenil, da se omenjeno problematiko ne da rešiti na hitro in da bi bilo v dani situaciji še najboljše koordinacijo sistema črpanja strukturnih skladov postaviti neposredno pod predsednika vlade (Čeh 2005: 3). Država je morala hitro ukrepati, če je želela zaustaviti negativni trend črpanja sredstev strukturnih skladov iz leta 2004, poleg tega je bila pred nevarnostjo, da bo v letu 2005 neto plačnica v bruseljski proračun. Odločila se je za stalno informiranje, spremljanje in ukrepanje na področju črpanja sredstev strukturnih skladov. Ukrepi so bili usmerjeni v poenostavitev postopkov na področju notranjih kontrol, krepitvi in usposobitvi kadrov, ki delajo v postopkih koriščenja strukturnih skladov, centralizaciji postopkov in lažjem koordiniranju, kar je imelo za posledico krepitev vloge organa upravljanja. Vlada je pomladi leta 2005 sprejela sveženj 34 ukrepov, usmerjenih v poenostavitev in izboljšanje notranjih kontrol in krepitvi kadrov, ki delajo na strukturnih skladih.. Tako je s sklepom št. 19 od plačilnega organa zahtevala, da presodi ustreznost navodil za pripravo zahtevkov za povračila in svoje administrativne postopke certificiranja ter jih dopolni tako, da bodo tekli hitreje in predvsem, da bo Komisiji posredovan čim večji delež certificiranih zahtevkov (SVRL 2005: 4). Na področju kadrovske krepitve sta bila pomembna sklepa št. 23. in št. 29. S prvim je vlada odobrila zapolnitev manjkajočega števila zaposlenih za izvajanje strukturnih skladov, z drugim pa je odobrila program usposabljanja kadrov na področju kohezijske politike (SVRL 2005: 4-5).

S ciljem centralizacije, lažje koordinacije in večje učinkovitosti SVRL kot organa upravljanja je prišlo v letu 2005 do delnih sprememb v upravljavsko-organizacijski strukturi, saj je vlada s posebno uredbo prenesla vlogo posredniških organov iz MG in MDDS na SVRL. Poleg tega je v okvir SVRL vključila tudi ARR in vzela dotedanji agenciji zadolženi za regionalni razvoj

samostojnost.

Ali so sprejeti ukrepi v drugem obdobju zaustavili negativni trend koriščenja sredstev strukturnih iz leta 2004 in kakšna je bila absorpcija v letu 2005? Glede na slabo izkušnjo iz leta 2004 so bili zastavljeni cilji koriščenja evropskih sredstev v letu 2005 dokaj zahtevni. Slovenija naj bi ob zaostanku iz leta 2004 izkoristila v letu 2005 predvidenih 26,8 milijarde SIT sredstev strukturnih skladov. V prvi polovici leta 2005 se situacija ni izboljšala, še več. Slovenija je postala v prvem polletju neto plačnica, saj je v evropski proračun plačala 12,4 milijarde SIT več kot je prejela (Stergar 2005). Razlog za slabo črpanje sredstev strukturnih skladov je bil predvsem v pozno izvedenih razpisih. Sprejeti ukrepi in prizadevanja glavnih nosilcev so se pri črpanju sredstev strukturnih skladov začela kazati šele jeseni 2005, pozitivni trend se je nadaljeval do konca leta.

Kot je razvidno iz tabele je bilo v letu 2005 za razliko od leta 2004, ko ni bil obdelan in povrnjen niti en zahtevek, obdelanih 20 % zahtevkov v skupni vrednosti 11,8 milijarde SIT. V slovenski proračun je bilo za leto 2005 povrnjenih 8,6 milijarde SIT, kar pomeni, da je Slovenija v letu 2005 črpala okrog tretjino (32 %) predvidenih sredstev (Jenko 2005: 17), s čimer je bil v primerjavi s prejšnjim leto narejen bistveni premik.

Tabela 12: Črpanje sredstev iz strukturnih skladov EU

2004 – 2006				
	31. december 2004		31. december 2005	
	v %	v %	v milijardah sit	
Razpisana sredstva	58	87	68,3	
Dodeljena sredstva	36	77	61,0	
Podpisane pogodbe	11	58	46,0	
Izplačana sredstva (EU sredstva in domače financiranje)	7	30	23,5	
Obdelani zahtevki za povračilo	0	20	11,8	

Vir: Resorna ministrstva in SVRL povzeto po Delo 2005

Seveda je za splošno oceno uspešnosti črpanja strukturnih skladov pomembno, kakšni bodo poraba in povračila sredstev v letu 2006 in naslednjih letih do zadnjega plačilnega leta (2008). V kolikor bi se trend porabe iz druge polovice leta 2005 najmanj nadaljeval, Slovenija s črpanjem sredstev strukturnih skladov ne bi imela večjih problemov. Prvi kazalci za leto 2006 kažejo, da je Slovenija nadaljevala z uspešnim črpanjem, saj je do konca februarja 2006 poslala v Bruselj že za 15 milijard zahtevkov. Takšne trend porabe je po izjavah ministra Žagarja Slovenijo odlepil od repa tistih novih članic z najnižjo absorpcijo in jo praktično zavrtel na sam vrh porabnic sredstev strukturnih skladov (Čeh 2006). Zadovoljstvo o slovenskem črpanju sredstev strukturnih skladov prihaja tudi iz EU, saj po njihovem mnenju Slovenija načrpa dovolj sredstev iz strukturnih skladov in ni bojazni, da celotna sredstva ne bi bila porabila (Galun, Piano 2006:3). Po podatkih EU, ki trimesečno spremlja koriščenje evropskih strukturnih podatkov (januar – marec 2006) je Slovenija do konca marca izkoristila 33, 82 % celotnih sredstev (European Commission 2006: 42).

Če se je Slovenija v prvem obdobju črpanju sredstev strukturnih skladov soočala z velikimi začetniškimi težavami, ki so bili posledica predvsem administrativne nesposobnosti državne administracije kot posledice zelo zapleteno upravljavsko–organizacijsko strukture, zapletenega sistema notranjih kontrol in kadrovske podhranjenosti in premajhne usposobljenosti, pa je v drugem obdobju prišlo do prave smeri črpanja in pozitivnega trenda, ki je Slovenija postavil na sam vrh uspešnosti pri tem. Nadaljevanje tega trenda absorpcije za Slovenijo pomeni, da bo izkoristila priložnost, ki jo prvič prinašajo strukturni skladi pri financiranju zmanjševanja regionalnih razlik. Ali bo Slovenija ta sredstva izkoristila tudi v vsebinskem smislu za večjo kohezijo, bo moč odgovoriti šele po letu 2008, ko bo konec zadnjega plačilnega leta finančnega obdobja 2004 – 2006.

4.3 Absorpcijska sposobnost podjetniških mrež

Čeprav je bila na začetku obdobja 2005 – 2006 največja ovira pri črpanju sredstev strukturnih skladov v Sloveniji administrativna absorpcijska nesposobnost državne administracije, so težave

nastopale tudi v drugem elementu administrativne absorpcijske sposobnosti, ki se nanaša na hitro in kvalitetno opravljeno delo pri prijaviteljih na razpise za sredstva strukturnih skladov. Podjetniki (v mislih imamo predvsem MMSP), usmerjeni v vsakodnevno preživetje na trgu in nevajeni zapletenih procedur, so se znašli pred obilico administrativnega dela povezanega s prijavi na razpise. Zapletena dokumentacija jim je jemala voljo, še posebej, ker jim nihče ni mogel dajati jamstva, da bodo z vlogo uspeli. To in pa preračunavanje stroškov in koristi jih je odvrčala od najema zunanjih poslovnih storitev. Med njimi se je tudi začel širiti duh, da je zelo težko priti do bruseljskega denarja in da so stvari že vnaprej odločene (Horvat 2005). Takšno ozračje in razmišljanje nista vzpodbudna in predstavljata potencialno nevarnost za slabo črpanje sredstev strukturnih skladov med podjetniki potencialnimi prijavitelji. Zadeva bi lahko postala toliko bolj resna, ker bo sredstva strukturnih skladov Slovenija črpala za obdobje celotne naslednje finančne perspektive, kar objektivno prinaša večji obseg sredstev. Le redki podjetniki so izkoristili možnost in se za pomoč pri pripravi vlog in izvedbi ustreznega administrativnega dela obrnili na institucije podpornega okolja oziroma podjetniške mreže, ki takšno delo opravljajo kot javno funkcijo podpore MMSP oziroma jo le delno zaračunavajo, kar je za MMSP bistveno ugodnejše kot če jo naročijo na trgu. Ob predpostavki večje pripravljenosti MMSP, da izkoristijo razpoložljivo pomoč in podporo podjetniških mrež, se postavlja vprašanje, kakšen je potencial oziroma so kapacitete teh mrež za opravljanje administrativnega dela za prijavo projektov MMSP, financiranih s sredstvi strukturnih skladov EU in za njihovo izvedbo. Kakšna je njihova absorpcijska sposobnost in ali so lahko pomemben dejavnik podpore MMSP pri črpanju sredstev strukturnih skladov v finančni perspektivi 2007 – 2013?

4.4 Analiza absorpcijske sposobnosti podjetniških mrež

4.4.1 Izhodišča za analizo

Izhodišča za analizo, ki naj bi dala odgovor na postavljeno vprašanje, so naslednja:

1. Ena izmed prednostnih nalog pri črpanju sredstev strukturnih skladov v naslednji finančni perspektivi je podpora razvoju MMSP.
2. Podjetniške mreže predstavljajo potencialni dejavnik za podporo razvoju MMSP.
3. ERDF ima v finančni perspektivi 2007 – 2013 pomembno vlogo v spremembah kohezijske

politike EU in predstavlja pomemben finančni dejavnik podpore razvoju MMSP v Sloveniji.

1. Podpora razvoju MMSP kot prednostni nalogi Slovenije pri črpanju sredstev strukturnih skladov

Zakaj je podpora razvoju MMSP tudi s sredstvi strukturnih skladov nujna in je segment MMSP predmet analize za absorpcijsko sposobnost podjetniških mrež?

Pomembna prednostna naloga razširjene EU je trajnostni razvoj. EU naj bi postala na znanju temelječe gospodarstvo s trajno gospodarsko rastjo in večjo socialno kohezijo. Eden izmed predpogojev za to pa je večja konkurenčnost podjetij, med ukrepi za njeno spodbujanje pa tudi gojenje podjetniške pobude in pospeševanje razvoja malega gospodarstva. MMSP imajo v EU pomembno vlogo iz več razlogov. Takšna podpora EU MMSP izhaja iz pomena MMSP, ki ga imajo v njenem gospodarstvu. V EU je okrog 20 milijonov MMSP, ki niso samo ključni dejavnik njene gospodarske rasti, ampak upoštevanja vreden generator zaposlovanja. In nenazadnje ni zanemarljivo, da so MMSP eden najpomembnejših dejavnikov regionalnega razvoja in kohezije, pri čemer je stopnja razvitosti MMSP pomemben pokazatelj razvoja regij in obratno. Kako zelo pomembna so MMSP za EU priča podatek, da nova finančna perspektiva 2007 – 2013 vključuje nov program za konkurenčnost in inovacije v vrednosti približno treh milijard euro, kar pomeni, da bo za MMSP v EU na voljo kar za 60 % več sredstev kot leta 2006 (Verheugen 2006). Če se Slovenija želi čim hitreje pridružiti najrazvitejšim članicam EU, mora povečati svojo gospodarsko rast, to pa se ne bo zgodilo brez uspešnih, inovativnih MMSP pri nas. Zato je podpora razvoju obstoječih in nastanku novih MMSP s črpanjem sredstev strukturnih skladov prednostna naloga za finančno perspektivo 2007 – 2013. Dostikrat deklarativno podporo je treba zamenjati s prijaznejšim podjetniškim okoljem (odprava birokratskih ovir za podjetništvo) in podpornimi instrumenti (finančna podpora, svetovanje, usposabljanje informiranje itd.), ki bodo MMSP resnično koristili. Pri nas se še vse premalo zavedamo pomena MMSP, ki predstavljajo kar 99,7 % vseh podjetij v Sloveniji, zaposlujejo tri petine vseh zaposlenih, ustvarijo 56 % dodane vrednosti (Rebernik et. al 2004: 7). Prednostno nalogo podpore razvoju MMSP in črpanju sredstev strukturnih skladov pri tem, ne narekujeta le njihova vloga in pomen, pač pa predvsem njihova bistveno nižja produktivnost in slabša konkurenčnost v primerjavi z MMSP v EU. Kazalnik dodane vrednosti na zaposlenega kaže v Sloveniji na veliko zaostajanje med MMSP v

primerjavi z EU, saj ta znaša v Sloveniji 20.665 evrov v EU pa 60.000 euro. Ob tem je zaskrbljujoče upadanje oziroma manjše zanimanje med našim prebivalstvom za podjetniško aktivnost med aktivnim odraslim prebivalstvom, ki namerava ustanoviti novo podjetje ali že imajo svoje podjetje, kjer po GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*) raziskavi Slovenija sodi na dno držav – med 35 proučevanimi državami je na 31. mestu (Rebernik, Tominc, Pušnik 2005: 13). O naši manjši podjetniški aktivnosti priča tudi podatek, da imamo podjetij do 42 mesecev starosti za 17 % manj kot v sosednji Avstriji (Kos 2006: 5). Slovenija zelo zaostaja za Evropo tudi na področju financiranja MMSP s tveganim kapitalom, saj je bil po podatkih Evropskega združenja tveganega kapitala (EVCA) obseg investicij tveganega kapitala v Sloveniji v BDP 0,009 %, v Evropi povprečje 0,288 % (Ministrstvo za gospodarstvo 2006: 58). In nenazadnje se Slovenija srečuje tudi z velikimi razlikami med regijami v podjetniškem razvoju. Tako imata obalno kraška in osrednjeslovenska regija 60 podjetij na 1000 prebivalcev, kar je dvakrat toliko kot v pomurski in zasavski regiji, ki imata po 30 podjetij na 1000 prebivalcev (Rebernik et. al 2004: 7).

2. Podjetniške mreže predstavljajo potencialni dejavnik za podporo razvoju MMSP

Kaj so in kakšne so osnovne lastnosti, značilnosti in potenciali podjetniških mrež kot dela podpornega okolja za MMSP?

Podjetniške mreže so del podpornega okolja za MMSP, ki jih sestavljajo terenske organizacije, preko katerih tri ključne nacionalne institucije (JAPTI, OZS, GZS) izvajajo podporo MMSP na terenu. PMMG, koordinirana s strani JAPTI, vključuje 31 podjetniških institucij (večino lokalnih podjetniških centrov in nekaj regionalnih razvojno-podjetniških centrov, agencij), nastalih pred desetimi leti na osnovi oblikovanja lokalnih razvojnih partnerstev (obvezno članstvo občin, OZS, GZS, ZRSR) s pristopom "od spodaj navzgor". Vlada je dala zeleno luč mreži, saj je v pospeševanju malega gospodarstva preko mreže videla možnost, da slednje postane pomemben nosilec gospodarske rasti in zaposlovanja. Podjetniška mreža OZS, ki ima dolgoletno tradicijo, vključuje 62 območnih obrtnih zbornic in je nastala na osnovi statutarnih možnosti OZS kot izrazito stanovske (obrtniške) organizacije, skozi razvoj pa v svoje vrste privabila tudi MMSP. Podjetniška mreža GZS vključuje 13 območnih zbornic, nastala je na osnovi statutarnih določil in

je le majhen organizacijski del zelo razpredenega zborničnega sistema (panožna združenja, interesna združenja itd.), ki ustrezno pozornost namenja tudi velikim podjetjem.

Ocena potenciala podjetniških mrež je narejena na osnovi upoštevanja nekaterih pomembnih elementov kot so kadrovski potencial, obseg podpornih aktivnosti, sposobnost samovzdrževanja itd., kot dinamična kategorija se ocenjuje razvojni potencial mreže. Ocena 1 pomeni, da ni potenciala, 2 da je majhen, 3 je srednji, z oceno 4 je označen relativno velik potencial, 5 pa pomeni velik potencial.

Ocena potenciala je izvedena iz internih materialov PCMG, GZS, OZS. Ni odveč poudariti, da je ocena narejena na osnovi podpornih aktivnosti v podjetniških mrežah in ne izvajanju na nacionalni ravni, kjer sta obe zbornici vzpostavili širok spekter aktivnosti za podporo MMSP (svetovalni, izobraževalni centri, promocija, internacionalizacija, izvajanje javnih pooblastil itd.), kakor je storil tudi JAPTİ (usposabljanje in izobraževanje, internacionalizacija, promocija, podpora posebnim ciljnim skupinam itd.).

Tabela 13: Ocena potenciala podjetniških mrež (PMMG, OZS, GZS)

Elementi	PMMG	OZS	GZS	SKUPNA OCENA
1. Kadrovski potencial	4	3	2	3
2. Teritorialna pokritost	4	5	3	4
3. Obseg in kvaliteta podpornih aktivnosti za MMSP				
3.1 Informiranje	4	3	2	3
3.2 Svetovanje	5	4	3	4
3.3 Izobraževanje in usposabljanje	4	4	4	4
3.4 Finančne vzpodbude	3	1	1	1,6
3.5 Razvoj MMSP	4	1	2	2,3

4. Sposobnost samo vzdrževanja	4	4	1	3
5. Samostojnost odločanja	4	4	2	3
6. Prepoznavnost	3	3	2	2,6
7. Razvojni potencial	4	3	2	3
8. Ocena potenciala posameznih podjetniških mrež	3,9	3,2	2,2	
9. Ocena potenciala vseh mrež		3,1		

Vir: PCMG, GZS, OZS 2004, 2006

Eden najpomembnejših elementov ocene potenciala podjetniških mrež je njihov **kadrovski potencial**, ki ima srednjo vrednost in je v povprečju številčno soliden, prevladuje univerzitetna izobrazba. V obeh pogledih izstopa PMMG, saj njeni kadri predstavljajo 68 % vseh zaposlenih v mrežah in ima kar 79 % vseh ljudi z univerzitetno izobrazbo. Kot je razvidno iz spodnje tabele ima podjetniška mreža OZS v primerjavi z GZS številčnejšo, a po strokovni izobrazbi šibkejšo mrežo. Dodatna točka kadrovskemu potencialu PMMG gre na račun dejstva, da so osnovni standardi kakovosti preko izbora zagotovljeni v vseh podjetniških centrih (PCMG 2004: 5).

Tabela 14: Kadrovski potencial podjetniških mrež

Izobrazba/Podjetniška mreža	PMMG	OZS	GZS	Skupaj
IV			1	1
V	44	13	8	65
VI	15	31	6	52
VII in več	173	18	29	220
Skupaj	232	62	44	338

Vir: PCMG (2004), ⁴⁴ GZS, OZS (2006)

⁴⁴ Podatki za PMMG so za leto 2004, vendar so primerljivi, saj se praktično niso nič spremenili.

Kar se tiče ocene sposobnosti **pokrivanja teritorija** in s tem čim večjo dostopnost podjetniških mrež za podjetnike, je sposobnost relativno velika, saj vse tri mreže pokrivajo celoten teritorij, vendar na različnih ravneh. PMMG ima večino podjetniških centrov na lokalni (območni ravni, en center pokriva več občin), OZS ima na lokalni največ točk in pokrivajo območja bivših upravnih enot, podjetniška mreža GZS pa je organizirana in pokriva praktično raven regij.

Ocena sposobnosti opravljanja podpornih aktivnosti za MMSP po obsegu in kvaliteti podjetniških mrež izhajajoč iz dostopnosti informacij za MMSP najprej pokaže, da imajo podjetniške mreže povprečno **sposobnost informiranja** MMSP izhajajoč iz dostopnosti informacij za MMSP, ki je povezana s teritorialno pokritostjo in kvaliteto informacij. Ocena je za PMMG višja, ker mreža posreduje različne pakete informacij, poleg tega je v PMMG za različne ciljne skupine podjetnikov vzpostavljenih 26 info točk za strukturne sklade, ki jim nudijo informacije o strukturnih skladih EU (PCMG 2004: 5).

Podjetniške mreže imajo relativen velik **potencial izvajanja svetovalnih storitev** pri čemer prednjači PMMG, saj je večina mreže vključena v izvajanje vavčerskega sistema svetovanja za MMSP, katerega nosilec je JAPTI.⁴⁵ Relativno velik potencial za svetovanje ima mreža OZS, ki se je začela vključevati v vavčerski sistem, srednji mreža GZS. Razlog je v tem, da je GZS organizirala relativno močan svetovalni center na nacionalni ravni (Info Pika), ki pa je manj dostopen za MMSP na terenu.

Vse podjetniške mreže imajo relativno velik **potencial izobraževanja in usposabljanja** za podjetnike.

V nasprotju s tem je potencial podjetniških mrež za izvajanje **finančnih vzpodbud** majhen oziroma ga ni. Štejejo morda le izkušnje in vključenost nekaterih lokalnih podjetniških centrov v okviru PMMG v izvajanje mikro kreditov in povezanost z izvajanjem projekta garancijskih shem, katerih nosilci so regionalne podjetniško-razvojne institucije. Podjetniški mreži OZS in GZS nimata izkušenj z izvajanjem finančnih vzpodbud za MMSP, izvajanje finančnih vzpodbud novega razvojnega sklada GZS je zamišljeno na državni ravni.

Tudi sposobnost podjetniških mrež za podporo MMSP pri **razvojnih projektih** je majhna, pri čemer obstajajo razlike med mrežami. Mreža OZS se v glavnem ni ukvarjala s takimi projekti,

⁴⁵ Gre za subvencionirano svetovanje za MMSP s strani države v višini 50 % cene za obstoječe male enote in 100 % za potencialne podjetnike, ki ga opravljalo na javnem pozivu izbrani svetovalci, izvaja in organizira pa ga v glavnem PMMG.

GZS pa redko (preko PHARE). PMMG ima relativno velik potencial za podporo MMSP pri razvojnih projektih. Na eni strani so mnogi lokalni podjetniški centri dobili v roke razvojno funkcijo, ko so jo občine kot soustanoviteljice prenesle na njih in pripravljali razvojne programe (tudi za razvoj MMSP). PMMG se je intenzivneje vključevala v mednarodne (PHARE) projekte za podporo MMSP. Nenazadnje je večina centrov izvajala projekte na področju pospeševanja podjetniške kulture, ki jih je vzpodbujal PCMG, sedaj JAPTI.⁴⁶

Na oceno potenciala mrež za podporo MMSP vpliva tudi **spodobnost samovzdrževanja** oziroma finančna sposobnost delovanja, saj lahko finančna odvisnost in nestabilnost ogrozita tudi delovanje mrež, še posebej, če popolnoma prevladuje sistemsko financiranje (proračun, članarina). Sistemsko financiranje je lahko na prvi pogled stabilno, vendar se sistemi (ob političnih spremembah) spreminjajo in prinašajo nove pogoje. V najšibkejšem položaju je tu podjetniška mreža GZS, ki je finančno popolnoma odvisna od organizacije na nacionalni ravni, saj je zbiranje sredstev centralizirano in do sedaj obvezno za MMSP, osnova za plačilo članarine so podatki o bruto plači in amortizaciji iz zaključnega računa za prejšnje leto. Nov zakon o gospodarski zbornici z neobveznim članstvom in s tem članarino, je vsekakor zamajal finančno stabilnost ne samo GZS, ampak tudi njene podjetniške mreže. Sposobnost samovzdrževanja ostalih dveh podjetniških mrež je bistveno drugačna. Če je sistemsko financiranje PMMG s strani države (PCMG in tudi ZRSZ) na začetku prevladovalo in so bila sredstva namenjena za delovanje, pa danes to financiranje predstavlja 5 do 10 % celotnega financiranja. Prav tako se je spremenil namen, saj se financirajo storitve za MMSP. Ključni del sredstev PMMG prinaša projektno financiranje s strani občin, države ali EU, za kar pa se morajo podjetniški centri potruditi, kar jih na nek način utrjuje in krepi možnosti samovzdrževanja. Relativno veliko stabilnost pa predstavlja za potencial podjetniške mreže OZS njeno financiranje. Res je sicer, da so bile nedolgo tega živahne debate o spremembi obveznega članstva v OZS, v zadnjem času so potihnile. Podjetniška mreža OZS se samofinancira iz članarine, ki jo obrtniki in MMSP plačujejo dvakrat – OZS na državni ravni in območni organizaciji, kjer so člani, osnova za plačilo pa je pokojninska osnova (za samostojne podjetnike) in prispevek v % (za družbe). Dolžnost plačila članarine je delno pogojeno tudi z občutkom pripadnosti stanovski (obrniki) organizaciji.

⁴⁶ Gre za programe Razvoj podjetnosti in ustvarjalnosti mladih, Program poklicnega uveljavljanja žensk, Podjetniške povezave na lokalni ravni, Podjetništvo na podeželju, spodbujanje uporabe informacijsko komunikacijskih tehnologij v podjetjih (PCMG 2005: 8-10).

Samostojnost odločanja kot eden izmed elementov, ki vplivajo na potencial podjetniških mrež, je odvisna od njihove finančne sposobnosti in drugih povezav med mrežami in nacionalnimi organizacijami. Bistveno večja je pri PMMG in podjetniški mreži OZS, medtem ko gre pri podjetniški mreži GZS za podaljšano roko nacionalne organizacije.

Ocena **prepoznavnosti** vseh treh mrež vsekakor ne utrjuje njihovega potenciala za podporo MMSP. V zadnjem času prepoznavnost sicer raste, kljub temu pa dosega le nekaj odstotkov. (Ne)prepoznavnost podjetniških mrež med MMSP je njihova najšibkejša točka, ki zmanjšuje možnost izkoristka njihovega ostalega potenciala za podporo MMSP.

Razvojni potencial (perspektivnost) podjetniških mrež je v povprečju soliden. Ocenjuje se, da je na eni strani zaradi negotovosti, kaj bo z mrežo po sprejemu novega zakona, dokaj negotova bodočnost podjetniške mreže GZS, po drugi je ocena elementov potenciala podjetniških mrež pokazala na njen majhen potencial (kadrovska šibkost, nesposobnost samovzdrževanja, šibka razvojna funkcija), mreža GZS tudi ni pomembno vključena v izvajanje programa ukrepov za spodbujanje podjetništva za obdobje finančne perspektive 2007 – 2013. Ugodnejša je ocena razvojnega potenciala podjetniške mreže OZS in PMMG. Ocena podjetniške mreže OZS kaže, da predstavlja soliden potencial za podporo MMSP v prihodnje. Ne samo zaradi ocen o solidnem kadrovskem potencialu, odlični teritorialni pokritosti in dostopnost storitev, svetovalni aktivnosti, sposobnosti samo vzdrževanja, ampak tudi zaradi ustrezne vključenosti v izvajanje programa ukrepov za spodbujanje podjetništva za obdobje 2007 – 2013 (promocija podjetništva in izobraževanje, VEM⁴⁷, delno izvajanje vavčerjev). Najvišje je ocenjen razvojni potencial PMMG za podporo MMSP, saj ima relativno velik kadrovski potencial, največji potencial svetovalnih aktivnosti, ustrezno teritorialno pokritost, razvito razvojno funkcijo, sposobnost financiranja. Poleg tega ima od vseh treh mrež najpomembnejšo vlogo v programu ukrepov za spodbujanje podjetništva za obdobje finančne perspektive 2007 – 2013 (izvajanje vavčerjev, izvajanje sistema VEM, programi za posebne ciljne skupine itd.).

Ocena potenciala podjetniških mrež za podporo MMSP je srednja (soliden). Enako je bil ocenjen potencial podjetniške mreže OZS, slabši (majhen) je po ocenah potencial podjetniške mreže GZS, boljši (relativno velik) potencial PMMG. Ob solidni povprečni oceni potenciala podjetniških mrež, imajo v povprečju glede na ocene relativno velik kadrovski potencial, zelo dobro

⁴⁷ Gre za sistem vstopnih točk vse na enem mestu za MMSP, kjer se lahko registrira novo podjetje, dobijo prve informacije ob ustanovitvi podjetja, svetovalne storitve (Ministrstvo za gospodarstvo 2006: 15).

teritorialno pokritost in dostopnost, relativno velik potencial svetovalnih aktivnostih in solidno samo vzdržnost. Z vidika perspektivnosti ima relativno velik potencial PMMG, soliden podjetniška mreža OZS, dokaj negotov pa je položaj podjetniške mreže GZS.

Najšibkejši element vseh treh mrež pa je njihova neprepoznavnost, ki je lahko predvsem velika ovira pri izkoriščanju solidnega potenciala podjetniških mrež za podporo MMSP, v primeru da ne bo prišlo do tesnejšega povezovanja med podjetniki in mreže, tudi soliden potencial ne bo izkoriščen. Morda je podpora podjetniških mrež MMSP pri črpanju sredstev strukturnih skladov področje, kjer se lahko bistveno izboljša njihova prepoznavnost. Seveda se tu takoj postavi vprašanje, kakšen je potencial podjetniških mrež pri tej, novi vrsti podpore za MMSP. O tem pa v zadnjem delu naloge.

3. ERDF ima pomembno vlogo v spremembah kohezijske politike EU v naslednji finančni perspektivi in predstavlja pomemben dejavnik finančni podpore razvoju MMSP v Sloveniji

Nova finančna perspektiva 2007 – 2013 prinaša spremembe v kohezijski politiki EU, ki temelji na treh novih prednostnih ciljih: konvergenca, konkurenčnosti in zaposlovanju ter sodelovanju (Evropska unija 2004). Cilj konvergenca je namenjen izboljšanju gospodarske rasti in zaposlovanja z vlaganjem v fizične in človeške vire, inovacije itd. v najmanj razvitih regijah EU, kjer BDP na prebivalca ne presega 75 % povprečja razširjene EU. To pomeni, da bo večina novih članic upravičena do pomoči. Za ostale regije v EU bo veljal cilj konkurenčnosti in zaposlovanja, s katerim naj bi EU s podporo inovacij, znanja, podjetništva v prvi vrsti izboljšala konkurenčnost in poslovno privlačnost regij. S tem ciljem naj bi EU zagotavljala lažjo prilagodljivost delavcev in vključenost v trg dela. Ključna vloga drugega cilja je preprečevanje nastajanja novih neenakosti v regijah. S tretjim prednostnim ciljem "evropsko ozemeljsko sodelovanje" želi EU spodbuditi uravnotežen, skladen in trajen razvoj evropskega prostora (čezmejno in drugo sodelovanje).

Za izvajanje nove kohezijske politike v naslednji finančni perspektivi je na razpolago okrog 30 % bruseljskega proračuna oziroma 251,2 milijarde euro (Kocbek 2006:11). ERDF predstavlja enega najpomembnejših finančnih virov, saj bo pokrival sredstva za financiranje vseh treh ciljev, prvi prednostni cilj bo financiran še iz ESF in kohezijskega sklada, drugi prednostni cilj še iz ESF.

Slovenija bo od EU za kohezijsko politiko v naslednji finančni perspektivi prejela relativno veliko denarja in sicer 3,729 milijarde euro (Kocbek 2005: 11). To pomeni približno 500 do 600 milijonov euro letno, kar je štirikrat več kot za obdobju 2004 – 2006 (Morozov 2005: 38).

Eno izmed aktualnih vprašanj je, katere prednostne naloge in iz katerih virov bodo sredstva črpana in ali je prednostna programska usmeritev podpora razvoju MMSP?

Poudariti je treba, da dokončnih programskih in finančnih podlag za črpanje kohezijskih sredstev Slovenija še ni sprejela, prvi dokumenti so v fazi programskega in finančnega usklajevanja. V skladu z novo uredbo mora Slovenija pripraviti in sprejeti programske dokumente na dveh ravneh. Na nacionalni ravni se z Nacionalnim strateškim referenčnim okvirom opredeli strategijo države članice EU za doseganje hitrejše konvergence. Slovenija se je odločila, da ta dokument združi z vsebino Državnega razvojnega programa 2007 – 2013 (SVRL 2006: 2). Na drugi ravni pa je pripravila operativne programe, v katerih se z razvojnimi prioritetami in prednostnimi usmeritvami določa cilje razvoja, ki jih želi Slovenija na posameznem področju doseči s pomočjo sredstev strukturnih in kohezijskega sklada. Bistvena sprememba v primerjavi s finančno perspektivo 2007 – 2013 je v pravnih podlagah za črpanje strukturnih in kohezijskih sredstev. Namesto EPD bo imela Slovenija tri operativne programe (OP),⁴⁸ ki imajo enako funkcijo kot EPD, saj predstavljajo pravno podlago za črpanje evropskih sredstev (SVRL 2006: 2). Prvi dokumenti in gradiva omenjajo tri OP in sicer (SVRL 2006: 3) :

- OP za razvoj človeških virov
- OP ERDF
- OP za razvoj okoljske in transportne infrastrukture

Tako se bo za ERDF pripravil poseben OP, s čimer dobiva ta sklad pomembno programsko vlogo. In ne samo to. Prva ocena razdelitve kohezijskih sredstev Slovenije za obdobje 2007 – 2013 kaže na to, da ERDF predstavlja za Slovenijo ključni vir financiranja iz kohezijskih sredstev. Slovenija naj bi kohezijska sredstva v grobem razdelila tako, da bo za izvedbo prednostnih nalog in usmeritev OP za razvoj človeških virov namenila 645 mio euro iz ESF, za OP ERDF 1,556 milijarde euro iz ERDF, za OP za razvoj okoljske in transportne infrastrukture skupaj 1,436 milijarde euro iz kohezijskega sklada (86 %) in iz ERDF (14 %). To pomeni, da

⁴⁸ Brez področja kmetijstva in ribištva.

ERDF predstavlja 48 % vseh kohezijskih sredstev in postaja najpomembnejši evropski vir za uresničevanje kohezije v Sloveniji.

V delovnih dokumentih se je Slovenija v OP ERDF opredelila za podporo trem razvojnim prioritetam: razvojna mreža Slovenije, povezovanje naravnih in kulturnih potencialov in razvoj regij (SVRL 2006: 7). Med ključne prednostne usmeritve prve razvojne prioritete sodi izboljšanje konkurenčnosti, spodbujanje podjetništva in razvoj poslovne infrastrukture.⁴⁹ MG je sprejelo poseben program ukrepov za spodbujanje konkurenčnosti in podjetništva, ki se bodo financirali iz ERDF. V vsebinskem delu je program zelo razdelan, medtem ko finančnem del predstavlja oceno sredstev za financiranje posameznih ukrepov. Tako bodo iz strukturnih skladov še naprej podprte svetovalne storitve za podjetnike v okviru vavčerskega sistema, ki bi lahko MMSP tudi intenzivneje koristila za pomoč pri pripravi razpisov za financiranje iz strukturnih skladov. Za rast in razvoj MMSP je pomembna podpora države pri razvojnih projektih. V prvi gre za investicije MMSP v opremo in znanje. Pri tem igrajo pomembno vlogo nepovratna sredstva (subvencije). Iz programa ukrepov in prvih finančnih ocen je razvidno, da je eden izmed ukrepov, ki se bodo financirali iz ERDF spodbujanje tehnoloških investicij MMSP (strojev, opreme, nematerialnih pravic), torej njihovih razvojnih projektov. Te projekte naj bi se podprlo na dva načina. Prvi ukrep je preko subvencij (nepovratnih sredstev) Slovenskega podjetniškega sklada (SPS) in pomeni nadaljevanje izvajanje dosedanjega finančnega instrumenta, s to razliko, da se bodo v obdobju 2007 – 2013 financirali tudi stroški nakupa zemljišč in gradnje (Ministrstvo za gospodarstvo 2006: 45). Po prvih ocenah naj bi iz ERDF za te namene uporabila 87,5 milijona euro. To je približno štirikrat več sredstev kot jih je razpisal in razdelil Slovenski podjetniški sklad na zadnjem razpisu. Druga oblika podpore razvoju MMSP, ki jo predvideva program ukrepov je spodbujanje hitro rastočih in inovativnih MMSP z lastniškimi viri. Gre za novo obliko financiranja razvoja MMSP s kapitalskimi vložki preko skladov tveganega kapitala, kjer je Slovenija šele na razvojnem začetku.⁵⁰ Za te namene naj bi država namenila 60 mio euro v naslednji finančni perspektivi (MG 2006).

To pomeni, da sredstva iz ERDF za finančno perspektivo 2007 – 2013, ki jih Slovenija načrtuje za podporo razvoju in rasti, pomenijo pomembno finančno vzpodbudo ne samo po obsegu,

⁴⁹ Ostali prednostni usmeritvi sta še: informacijska družba in razvoj izobraževalno-raziskovalne infrastrukture (SVRL 2006: 7).

⁵⁰ Več o skladih tveganega kapitala glej Vadnjal, Jaka et. al (2001). Tvegani kapital, Lisac&Lisac, Ljubljana

ampak tudi po kvaliteti (nepovratna in lastniška sredstva). Seveda je pomembno, da bodo ta sredstva tudi izkoriščena, kar bo v veliki meri odvisno tudi od dobro pripravljenih vlog in vsega administrativnega dela povezanega s tem, kar vključuje angažiranje kapacitete podjetniških mrež. Ob predvidenih skupnih sredstev za subvencije in lastniškimi financiranjem razvojnih projektov MMSP iz ERDF za obdobje 2007 – 2013 v skupni višini 35 milijard in 347 milijonov SIT predpostavki, da je povprečna vrednost razvojnega projekta MMSP 20 mio SIT, to pomeni, da bi Slovenija ob 100 % črpanju strukturnih sredstev lahko podprla 1767 razvojnih projektov MMSP. Kakšna bo dejanska poraba strukturnih sredstev, ostaja odprto vprašanje. Za koliko projektov oziroma kakšno podporo bi lahko podjetniške mreže nudile MMSP pri črpanju strukturnih skladov v nadaljevanju naloge.

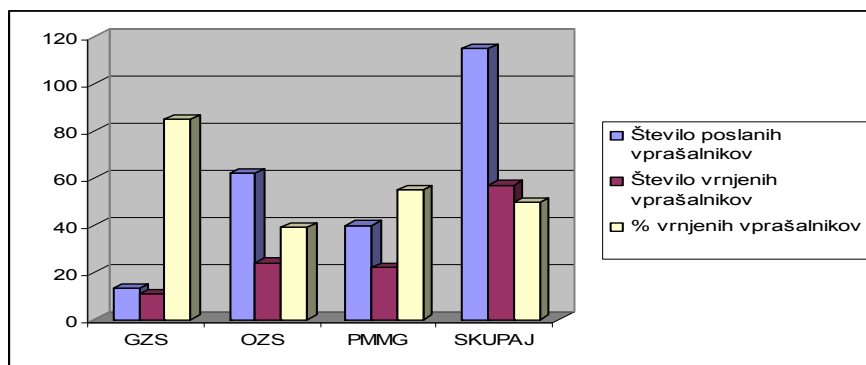
4.4.2 Cilj

Cilj analize je ugotoviti, kakšna je absorpcijska sposobnost podjetniških mrež, koliko razvojnih projektov so sposobne kot pomoč oziroma podporo pripraviti in izvesti za MMSP na razpisih ERDF v finančni perspektivi 2007 – 2013 in kaj to pomeni glede na razpoložljiva sredstva ERDF za tehnološke in druge investicije (subvencije, lastniško financiranje). V ta namen se analizira in ocenjuje kadrovskega potenciala (število, usposobljenost, izkušnje pri delu s strukturnimi skladi), razpoložljivost lokalnih virov za sofinanciranje razvojnih projektov MMSP in sposobnost kreiranja, priprave (prijav) in izvedbe razvojnih projektov za MMSP (število projektov ob povprečni vrednosti projekta 20 mio sit).

4.4.3 Metoda in vzorec

Osnova za analizo in oceno je bil anketni vprašalnik (priloga), ki je bil v začetku oktobra 2004 posredovan v podjetniške mreže. Zajel je skupno 115 organizacij iz vseh treh mrež. Vrnjenih je bilo 57 vprašalnikov, kar pomeni, da je odgovorilo v anketi skoraj polovica vprašanih. Kot je razvidno je vprašalnik z odgovori vrnilo 85 % območnih organizacij GZS, okrog 40 % območnih organizacij OZS in več kot polovica lokalnih podjetniških centrov iz PMMG.

Slika 6: Število poslanih in vrnjenih vprašalnikov



Vir: PCMG, OZS, GZS 2004

4.4.4 Analiza rezultatov

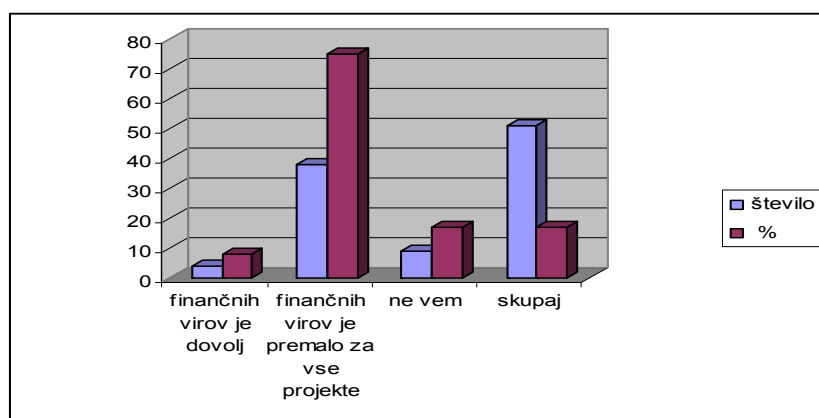
Prvi cilj analize je bil **ocena kadrovskega potenciala** podjetniških mrež za pripravo in izvedbo razvojnih projektov MMSP. Odgovori so pokazali, da je kadrovski potencial glede na število ljudi, ki se ukvarjajo s pripravo in izvedbo razvojnih projektov MMSP financiranih iz ERDF soliden. Slabša sta priprava in izvedba razvojnih projektov MMSP financiranih iz ERDF, saj se z njim večina vprašanih ukvarja manj kot 50 % delovnega časa oziroma zgolj priložnostno. Poleg tega usposobljenost ljudi, ki se ukvarjajo s strukturnimi skladi ni zadostna, kljub izkušnjam z vključitvijo v PHARE projekte. Tako se od skupno 338 zaposlenih s pripravo in izvedbo razvojnih projektov financiranih iz MMSP ukvarja 61 ljudi, kar je 18 %, od tega daleč največ v PMMG (45 ljudi), sledi podjetniška mreža GZS (9 ljudi) in OZS (7 ljudi). To je sicer solidno število ljudi (predvsem v PMMG), vendar glede na potrebe premalo. Je pa odraz tega, da se velika večina zaposlenih v vseh treh podjetniških mrež ukvarja z ostalimi podpornimi aktivnostmi, pri čemer prihaja tudi do podvajanj, saj nikoli ni prišlo do neke delitve dela med njimi. Zavedajoč se kadrovskega manjka in aktualnosti podpore MMSP pri črpanju sredstev strukturnih skladov podjetniške mreže načrtujejo z novimi zaposlitvami in nekaj prezaposlitvami kadrovske okrepitve na tem področju. Največ mreža OZS, ki naj bi se okrepila z 9 ljudmi, PMMG s 4 in mreža GZS s 3 ljudmi, v glavnem z novimi zaposlitvami in nekaj prezaposlitvam.

Le 5 % vprašanih je odgovorilo, da so zaposleni usposobljeni za strukturne sklade v celoti, 26 % da je njihovo znanje na tem področju informativno, kar 46 % pa jih je odgovorilo, da potrebujejo malo dodatnega izobraževanja. Največja pomanjkljivost nezadostne usposobljenosti so

premajhne izkušnje in nezadostno poznavanje metodologij. To potrjuje ugotovitev, da je znanje metodologij za strukturne sklade res specifično in da tudi poznavanje PHARE projektov ni v zadostno pomoč pri strukturnih skladih, saj je kar 53 % vprašanih odgovorilo, da imajo izkušnje s prijavo PHARE projektov. Na vprašanje, kdo bi moral poskrbeti za usposobljenost kadrov v podjetniških mrežah za pomoč MMSP pri črpanju sredstev ERDF za razvojne projekte, je več kot polovica vprašanih odgovorila, da imata najpomembnejšo vlogo država in institucija zaposlenih.

Za pripravo (prijavo) in s tem možnostjo črpanja sredstev strukturnih skladov za razvojne projekte MMSP je pomembna **razpoložljivost virov za sofinanciranje**. Financiranje razvojnih projektov MMSP iz ERDF zahteva lastno sofinanciranje. Na eni strani je potrebno z lastnimi viri sofinancirati investicijo, na drugi strani pa se z lastnimi sredstvi premošča likvidnost pri financiranju, saj se sredstva strukturnih skladov lahko pridobi po zaključku investicije in pomenijo refundacijo dela stroškov. V anketi se je iskalo tudi odgovor, kakšna je razpoložljivost lokalnih virov sofinanciranja, kjer delujejo MMSP in podjetniške mreže in na partnersko sofinanciranje, saj financiranje projektov iz strukturnih skladov temelji na partnerskem zasebno-javnem financiranju programov in projektov.

Slika 7: **Razpoložljivost finančnih virov za sofinanciranje projektov MMSP**



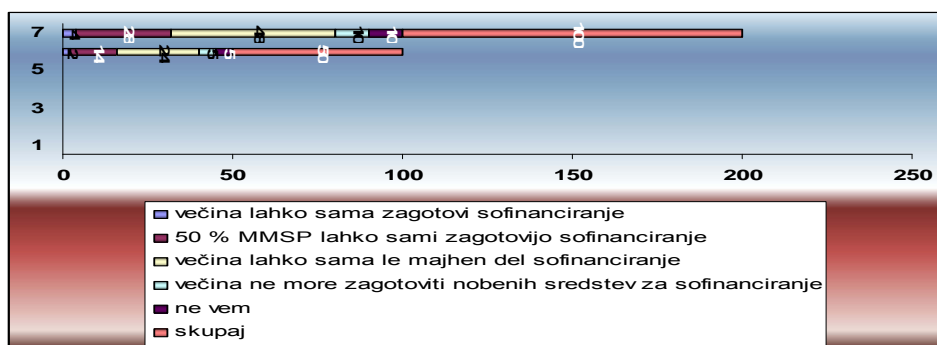
Vir: PCMG, OZS, GZS 2004

Ocena odgovorov treh podjetniških mrež je, da je na lokalni ravni premalo finančnih virov za

sofinanciranje vseh razvojnih projektov MMSP. Samo 8 % vprašanih je odgovorilo, da je dovolj za sofinanciranje razvojnih projektov MMSP, 75 % pa jih je bilo mnenja, da je premalo virov za vse projekte. Podobna je situacija z razpoložljivimi sredstvi v občinah, saj je kar 65 % anketirancev odgovorilo, da imajo občine premalo sredstev za sofinanciranje razvojnih projektov MMSP. V primeru partnerskega sofinanciranja razvojnih projektov MMSP je anketa pokazala, da v podjetniških mrežah menijo, da gre kot najresnejše partnerje za sofinanciranje šteti občine, banke, velika podjetja in še posebej MMSP.

Za črpanje strukturnih sredstev s strani MMSP je zelo pomembno ocena podjetniških mrež o finančni kondiciji MMSP, ki imajo razvojne projekte za prijavo na razpise za sofinanciranje iz sredstev ERDF. Anketa je pokazala, da je bilo samo 4 % vprašanih mnenja, da lahko večina MMSP sama zagotovi sofinanciranje za razvojne projekte. Skoraj tretjina je menila, da lahko kar polovica MMSP zagotovi sredstva za sofinanciranje projektov, 48 % anketirancev je odgovorilo, da lahko večina MMSP zagotovi le majhen del sofinanciranja.

Slika 8: Finančna kondicija MMSP za sofinanciranje razvojnih projektov



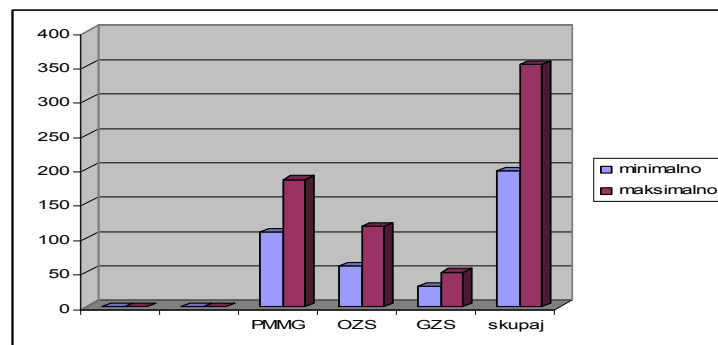
Vir: PCMG, OZS, GZS 2004

Kar se tiče razpoložljivosti virov za sofinanciranje razvojnih projektov, s katerimi bi MMSP kandidirala za sredstva ERDF je anketa pokazala, da obstoja pomanjkanje teh sredstev tako pri MMSP kot tudi pri potencialnih partnerjih, kar narekuje potrebo po partnerskem financiranju in njegovem potencialu. V anketi so vprašani ocenili, da so zmožnosti sofinanciranja razvojnih

projektov MMSP s strani najpomembnejših partnerjev relativno solidne. Ob predpostavki, da je povprečna vrednost razvojnega projekta MMSP, ki bi ga pripravili za sofinanciranje iz ERDF, so v podjetniških mrežah ocenili, da bi s partnerskim sofinanciranjem lahko podprli od 198 do 352 projektov.

Osrednje anketno vprašanje se je nanašalo na število razvojnih projektov, ki so jih podjetniške mreže sposobne pripraviti in izvesti za MMSP kot pomoč in podporo na razpisih ERDF v finančni perspektivi 2007 – 2013. Povedano drugače, kakšna bi bila **absorpcijska sposobnost** na segmentu podpore razvojnih projektov MMSP iz ERDF, če bi podjetniške mreže nudile in MMSP koristila njihovo svetovalno pomoč pri pripravi projektov na razpisih in njihovi izvedbi. Pri tem se je predpostavljalo, da je povprečna vrednost projekta 20 mio SIT.

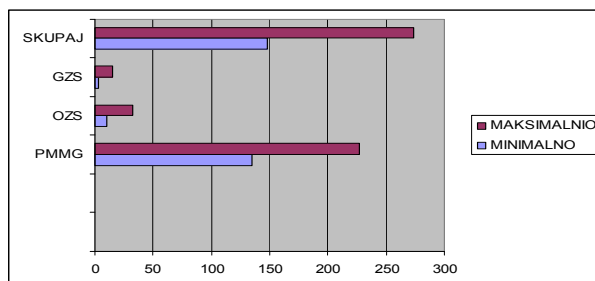
Slika 9: Ocena zmožnosti sofinanciranja razvojnih projektov MMSP s strani najpomembnejših partnerjev



Vir: PCMG, OZS, GZS 2004

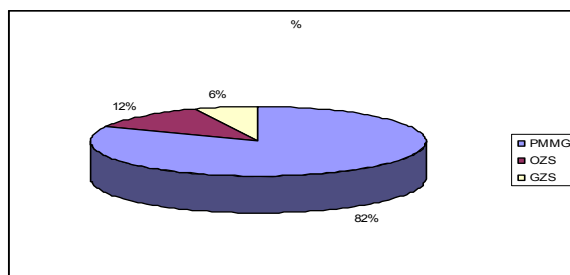
Anketa je pokazala, da so po ocenah vprašanih, podjetniške mreže sposobne nuditi podporo pri pripravi in izvedbi minimalno 148 in maksimalno 274 razvojnih projektov MMSP. Največji delež pri tem gre PCMG. Tako naj bi podjetniška mreža JAPTI imela kar 82 % delež pri podpori MMSP pri pripravi in izvedbi razvojnih projektov. Bistveno manjša sta deleža podjetniških mrež OZS (12 %) in GZS (6 %).

Slika 10: Minimalno in maksimalno število razvojnih projektov MMSP ob podpori podjetniških mrež



Vir: PMMG, OZS, GZS 2004

Slika 11: Deleži podjetniških mrež pri podpori MMSP



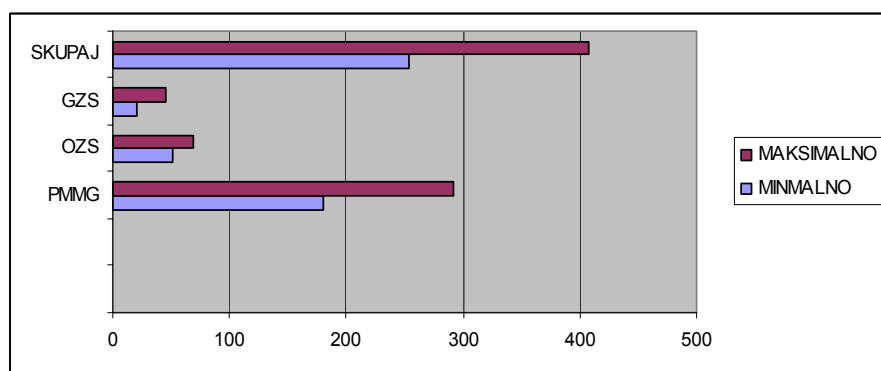
Vir: PMMG, OZS, GZS 2004

Če bo v naslednji finančni perspektivi podprto iz ERDF v Sloveniji 1767 projektov povprečne vrednosti 20 mio SIT, rezultati ankete govorijo o tem, da bi lahko MMSP izkoristila ob podpori podjetniških mrež MMSP 8 do 15,5 % strukturnih sredstev za spodbujanje tehnoloških investicij MMSP (strojev, opreme, nematerialnih pravic) iz naslova subvencij oziroma lastniškega financiranja.

Takšen rezultat je v določeni meri posledica ugotovitve, da usposobljenost kadra v podjetniških mrežah ni zadostna. Zato so bili anketiranci zaproseni tudi, naj ocenijo kakšna bi bila sposobnost podjetniških mrež za pripravo in izvedbo razvojnih projektov MMSP ob dodatnem usposabljanju kadrov. V tem primeru so vprašani ocenili, da so podjetniške mreže sposobne nuditi podporo pri pripravi in izvedbi minimalno 253 in maksimalno 407 razvojnih projektov MMSP, financiranih

iz ERDF. To pomeni, da bi lahko ob podpori podjetniških mrež MMSP izkoristila 14 do 23 % strukturnih sredstev za spodbujanje tehnoloških investicij MMSP (strojev, opreme, nematerialnih pravic) iz naslova subvencij oziroma lastniškega financiranja. Ob oceni iz ankete, da so najpomembnejši partnerji pri sofinanciranju razvojnih projektov MMSP sposobni sofinancirati med 198 in 352 projektov, to pomeni, da bi bile podjetniške mreže ob dodatnem usposabljanju sposobne pripraviti in izvesti za MMSP več projektov kot je ocenjenih razpoložljivih sredstev pri najpomembnejših sofinancerjih (MMSP sama, občine, banke, velika podjetja). Tako so podjetniške mreže relevanten dejavnik absorpcijske sposobnosti za črpanje sredstev MMSP iz ERDF za tehnološke in druge investicije v finančni perspektivi 2007 – 2013, saj bi po ocenah MMSP lahko črpali z njihovo pomočjo približno četrtino razpoložljivih sredstev ob večji usmerjenosti podjetniških mrež na strukturne sklade, dodatnem usposabljanju kadra, večji razpoložljivosti virov za sofinanciranje in nenazadnje njihove boljše prepoznavnosti med podjetniki.

Slika 12: Minimalno in maksimalno število razvojnih projektov MMSP ob podpori podjetniških mrež ob dodatnem usposabljanju kadrov



Vir: PMMG, OZS, GZS 2004

5. PROBLEMI REALIZACIJE ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI

Ali bo prišlo do realizacije absorpcijske sposobnosti pri črpanju sredstev ERDF za investicije MMSP ob podpori podjetniških mrež je odprto vprašanje. Kar nekaj je dejavnikov, ki lahko predstavljajo nevarnost za predvideno realizacijo. Lahko se jih razdeli na notranje in zunanje dejavnike. Prvi nastopajo na lokalni in državni ravni, drugi prihajajo iz EU.

Na **lokalni ravni** gre za sklop dejavnikov povezanih s podjetniškimi mrežami in MMSP. Prva je vsekakor premajhna pozornost in usmerjenost podjetniških mrež v strukturne sklade glede na njihovo aktualnost, ki se odraža v občasnem ukvarjanju kadrov s strukturnimi skladi in njegovi nemotiviranosti. Druga nevarnost je rahljanje potenciala podjetniških mrež, kjer je v ospredju negotovost nadaljnjega delovanja podjetniške mreže GZS, ki je sicer najšibkejši člen ocenjene absorpcijske sposobnosti, pa vendarle ne zanemarljiv. Zelo resno nevarnost za realizacijo absorpcijske sposobnosti predstavlja neprepoznavnost podjetniških mrež med MMSP, ki oba partnerja drži preveč vsak k sebi, namesto da bi se vzpostavil partnerski odnos. Na strani MMSP je omembe vreden problem nepoznavanja možnosti financiranja razvojnih projektov iz strukturnih skladov. In nenazadnje je med MMSP še vse preveč tistih, ki imajo pomanjkljivo razvite razvojne cilje oziroma o tem sploh ne razmišljajo. Negativno lahko na realizacijo absorpcijske sposobnosti vpliva tudi premajhna razpoložljivost finančnih virov za sofinanciranje razvojnih projektov MMSP na lokalni ravni, saj je javno – zasebno financiranje projektov še premalo razvito, bodisi zaradi nezadostnega vključevanja partnerjev (banke, občine, druga MMSP, velika podjetja) bodisi zaradi vprašanja uresničevanja njihovih interesov kot potencialnih sofinancerjev.

Na **državni ravni** je prvi dejavnik, ki lahko negativno vpliva na realizacijo absorpcijske sposobnosti zapleten in neučinkovit sistem upravljanja in nadzora pri strukturnih skladih, kar se je pokazalo na samem začetku koriščenja teh sredstev, ki vrtinči in zviija v postopkih kontrole tudi MMSP kot končne prejemnike. Drugi dejavnik pa sodi v okvir programske projektne absorpcijske sposobnosti in ga predstavljajo zelo zapleteni razpisi, ki jemljejo potencialnim prijaviteljem (med njimi je tudi veliko MMSP) voljo in pogum, preredko pa se obračajo na podjetniške mreže po storitve, bodisi zaradi njihove neprepoznavnosti, bodisi ker se jim zadeva

zaradi preračunavanja stroškov ne izplača, ne vedoč, da bi jim zunanjo svetovalno storitev država skozi vavčerski sistem subvencionirala. Tretji dejavnik pa je nepoznavanje lastniškega financiranja razvojnih projektov, saj v Sloveniji ni dosti izkušenj s skladi tveganega kapitala, še posebej ne z državnimi, kakšnega naj bi ustanovila država in preko njega financirala razvojne projekte MMSP in bo zato namenila kar znatna sredstva iz ERDF v finančni perspektivi 2007 – 2013.

Najpomembnejši **zunanji dejavnik**, ki lahko predstavlja oviro za realizacijo absorpcijske sposobnosti, pa je neizprosnost evropskih revizij strukturnih skladov, ki ugotavljajo napake državne administracije pri črpanju sredstev strukturnih skladov, kar nam ne prinaša točk, in se največkrat odražajo v dodatnih ukrepih, nadzorih, kontrolah, zapletanju zadev, ki jih v končni posledici kot potencialni končni prejemniki sredstev strukturnih skladov čutijo med drugim tudi MMSP. Evropska ureditev je zaradi varovanja interesov proračuna naravnana tako, da je treba za izvedene ali obljubljeni aktivnosti financirane iz sredstev strukturnih skladov tudi dokazati, da so bile dejansko izvedene, da so stroški nastali in da so upravičeni (Čeh 2006: 9).

ZAKLJUČEK

Strukturni skladi so finančni instrument kohezijske politike EU za financiranje razvoja obrobni in najmanj razvitih regij z nepovratnimi sredstvi, s ciljem povečati njihovo konkurenčno sposobnost in zaposlovanje. Temeljijo na načelih enakosti in solidarnosti. Kot neobvezen javni izdatek proračuna EU ne predstavljajo samo instrument prerazporeditve sredstev v obliki davčnega transferja proračuna EU od davkoplačevalcev iz razvitih regij v razvojna sredstva revnejših regij, ampak tudi alokacije sredstev proračuna EU, saj so pri sredstvih udeležene tudi razvite članice EU. S tretjino proračuna sodijo strukturni skladi med vrh prioritete EU. Zaradi teže, ki jo imajo, se pri odločanju o njih dostikrat lomijo kopja treh ključnih institucij Komisije, Sveta in Parlamenta, ki tudi na ta način želijo širiti svoj vpliv in uresničevati svoje interese.

Čeprav so strukturni skladi že na začetku dobili vlogo instrumenta za zmanjševanje regionalnih razlik, do reform v osemdesetih letih prejšnjega stoletja te vloge niso odigrali. Služili so bolj kot instrument za pomoč nacionalnim regionalnim politikam. Ker so nacionalne vlade postavljale kriterije in odločale o delitvi sredstev in ne Skupnost, so sredstva namesto v najmanj razvite romala v bogate regije, strukturni skladi pa so največkrat predstavljali nadomestilo nacionalnih sredstev za regionalni razvoj. Z reformami konec osemdesetih let EU začne s prednostnimi cilji usmerjati sredstva strukturnih skladov v območja, ki jih najbolj potrebujejo, s pogodbo iz Maastrichta pa dobijo ključno vlogo pri krepitvi ekonomske in socialne kohezije EU. Z berlinsko reformo se jih prepozna kot ključni instrument za zmanjševanja regionalnih razlik še v državah kandidatkah, najprej s predpristopnimi instrumenti ISPA SAPARD, novi PHARE, potem s članstvom z direktnim dostopom do sredstev.

Strukturni skladi so v zadnjem obdobju odigrali vlogo instrumenta kohezije. Pozitivno so vplivali na zmanjševanje razlik v regionalnem razvoju v starih članicah EU. Podatki govorijo o tem, da so v proučevanih nerazvitih regijah Cilja 1 vplivali na rast BDP na prebivalca in s tem zmanjšanje zaostanka za povprečnim BDP na prebivalca v EU. V regijah Cilja 1, ki so prejele strukturna sredstva bi bila brez njih manjša gospodarska rast, večja stopnja brezposelnosti, manj bi bilo investiranja in zunanje trgovinske aktivnosti. Še posebno pomembno kohezijsko vlogo so odigrali v najmanj razvitih članicah (Grčija, Portugalska, Irska, Španija).

Vlogo in pomen strukturnih skladov kot instrumenta kohezije in njihove učinke nekoliko zmanjšuje spoznanje, da so sredstva strukturnih skladov prejele tudi regije bogatih držav (Cilj 2 in Cilj 3), da se je na njihov račun ponekod zmanjševalo nacionalno pomoč regijam in da kar četrtina sredstev iz strukturnih skladov za investicije v najmanj razvite regije odteče iz nerazvitih regij nazaj v razvite države EU, dobaviteljice investicijske opreme. Kljub jasnim kohezijskim ciljem strukturnih skladov EU je včasih njihovo poslanstvo drugačno. Pri uvrstitvi celotne vzhodne Nemčije za podporo iz Cilja 1 pri prehodni pomoči regijam EU, ki zaradi koncentracije prednostnih ciljev niso bile več upravičene do strukturnih skladov in pri nadaljnji podpori programa PEACE z berlinsko reformo, je šlo za uresničevanje političnih ciljev EU. Prvi ukrep je bil motiviran s politično podporo enotni Nemčiji ob padcu berlinskega zidu, v drugem primeru je EU dobila politični mir v nekaterih članicah EU in glasove za podporo širitvi, tretji primer pa je vezan na mirovna prizadevanja EU na Severnem Irskem. Strukturni skladi so s svojim pozitivnim vplivom na zmanjševanje razlik v regionalnem razvoju držav članic EU prvenstveno pomemben instrument kohezije in vzpodbujanja razvoja najmanj razvitih regij, včasih pa tudi v funkciji uresničevanja političnih interesov, pri čemer tisti, ki največ prispevajo zanje, hočejo od tega tudi nekaj sredstev imeti tudi zase.

Slovenija je z berlinsko reformo dobila priložnost, da začne prvič uporabljati strukturne sklade za zmanjšanje razlik v razvoju med regijami, najprej v obliki predpristopne pomoči, potem z direktnim koriščenjem skladov. Zaradi skromnih sredstev je bila predpristopna pomoč bolj v funkciji priprave na črpanje strukturnih skladov kot kohezije v Sloveniji. Res je Sloveniji uspelo v pogajanjih z EU za obdobje 2004 – 2006 pridobiti več sredstev, kot jih bo v Bruselj plačala, vendar so bila to relativno skromna kohezijska sredstva, ki jih je usmerila v tri prednostne naloge v EPD (dvig konkurenčnosti, razvoj človeških virov, prestrukturiranje kmetijstva). Z njimi je želela uresničiti dva kohezijska cilja: zmanjšati razvojni zaostanek za EU in zadržati razvojna neravnotežja med regijam na zatečeni stopnji. Ne glede na skromna sredstva iz EU, njihovo razpršenost, velik delež sredstev za infrastrukturo, je Slovenija prvič dobila priložnost, da sredstva strukturnih skladov uporabi za dobre kohezijske programe in projekte. V prvem obdobju te priložnosti ni izkoristila, saj v letu in pol ni črpala niti tolarja sredstev strukturnih skladov. Koliko je bila dejansko uspešna, se bo pokazalo šele leta 2008. Kritična točka črpanja strukturnih skladov je bila njihova izrazito zapletena upravljavsko organizacijska struktura, ki je povzročila

predvsem velike težave pri pregledu, kontroli dokumentacije in odobritvi zahtevkov in se je odražala v absorpcijski nesposobnosti državne administracije. Problem administrativne absorpcijske nesposobnosti je bil tudi odraz kadrovske podhranjenosti nosilcev, premajhne usposobljenosti kadrov in absolutne prevlade birokratskega reševanja zadev ter strahu pred veliko odgovornostjo. S sprejetimi vladnimi ukrepi se je črpanje strukturnih skladov obrnilo v pozitivno smer, tako da bi ob nadaljevanju trenda porabe v celoti izkoristila razpoložljiva sredstva. Čeprav je Slovenija poudarila upoštevanje razvojnih razlik med regijami pri delitvi sredstev, pa bo vpliv sredstev strukturnih skladov na kohezijo za prvo obdobje njihovega koriščenja, moč oceniti šele po letu 2008. Ob izrazitem problemu z administrativno absorpcijsko sposobnostjo Slovenije v prvem obdobju koriščenja sredstev strukturnih skladov se je v manjši meri pokazal tudi problem administrativne absorpcijske sposobnosti na strani prijaviteljev na razpise in med njimi MMSP, katerim so zapleteni razpisi z ogromno dokumentacije, veliko administrativnega dela jemali voljo. Ta problem bi lahko dobil v finančni perspektivi 2007 – 2013 resnejše dimenzije.

S tem ko bo Slovenija v letih 2007 – 2013 dobila letno štiri do petkrat več sredstev iz strukturnih skladov, se tudi našim MMSP odpira priložnost, da za razvojne projekte v večji meri izkoristijo sredstva EU. Na ta način lahko zmanjšajo velik zaostanek v konkurenčnosti za MMSP iz EU ter vplivajo na kohezijo v Sloveniji, saj so prav MMSP pomemben dejavnik gospodarske rasti, generator novih delovnih mest in dejavnik regionalnega razvoja. Problem je, da se Slovenija srečuje z velikimi razlikami v razvitosti MMSP med regijami. Predvsem naložbe v tehnološko opremo in ostale naložbe so tiste, ki naj bi prispevale k rasti. Ker je Slovenija v prvih vsebinskih in finančnih dokumentnih ERDF kot prednostno usmeritev opredelila tudi spodbujanje podjetništva in ukrepe za podporo tehnološkim investicijam v obliki subvencij in lastniških vložkov, bi predvidoma lahko v finančni perspektivi 2007 – 2013 podprla 1767 razvojnih projektov MMSP povprečne vrednosti 20 mio SIT. To je za slovenske MMSP vsekakor priložnost, da svoje investicije sofinancirajo iz strukturnih skladov. Kot potencialni dejavnik, ki bi jim lahko pomagal pri pripravi in izvedbi teh projektov in s tem koriščenju sredstev strukturnih skladov se kažejo podjetniške mreže OZS, GZS, PMMG. Ocena absorpcijske sposobnosti mrež za pomoč MMSP pri koriščenju predvidenih sredstev ERDF je pokazala, da imajo soliden kadrovski potencial (še posebej PMMG in OZS), ki bi ob ustrezni razpoložljivosti finančnih virov za sofinanciranje, lahko nudil podporo MMSP pri pripravi in izvedbi 148 in maksimalno

274 razvojnih projektov. To pomeni, da bi MMSP izkoristila od 8 do 15,5 % predvidenih razpoložljivih sredstev ERDF za tehnološke in druge investicije MMSP iz naslova subvencij oziroma lastniškega financiranja, ob dodatni usposobitvi kadra pa do četrte razpoložljivih sredstev (od 253 do 407 projektov). Najšibkejša točka in ovira za realizacijo ocenjene absorpcije je vsekakor neprepoznavnost podjetniških mrež.

Ocena absorpcijske sposobnosti je pokazala, da so lahko podjetniške mreže (še posebej PMMG in OZS) relevanten dejavnik administrativne absorpcijske sposobnosti na strani MMSP kot prijaviteljev in potencialnih koristnikov sredstev ERDF. Da bi ta potencial izkoristili so potrebne naslednje aktivnosti:

- ✚ Intenzivnejša usmeritev podjetniških mrež na podporo MMSP pri črpanju sredstev ERDF, kje bi bili lahko pomembna dejavnika podjetniška mreža OZS in PMMG, za podjetniško mrežo GZS pa bi bil v novih pogojih lahko to poseben izziv za ohranitev oziroma utrditev njenega položaja.
- ✚ Intenzivno usposabljanje kadrov iz podjetniških mrež na področju metodologij in prenosa prvih izkušenj z izvajanjem ERDF, katerega nosilec bo ob sodelovanju s podjetniškimi mrežami država. Specializacija in večja motivacija zaposlenih bosta pomenila dodaten motiv za angažiranje zaposlenih. Še posebej pomembno bo usposabljanje za pripravo projektov MMSP po metodologijah skladov tveganega kapitala, saj se predvideva ustanovitev takega sklada, tega znanja pa je zelo malo.
- ✚ Izboljšati prepoznavnost podjetniških mrež med MMSP z drugačnimi prijemi. Na poslovnih zajtrkih, piknikih predstaviti priložnosti ERDF, najboljše prakse iz okolja in jih organizirati tam, kjer so že izvedli kakšen uspešen projekt financiran iz ERDF. Na državni ravni pa enkrat letno organizirati letni forum ERDF za MMSP s predstavitvijo vseh možnosti pridobivanja sredstev in spremljevalnimi vzpodbudami za MMSP.
- ✚ V vavčerski sistem svetovanja vključiti področja svetovanja za podporo MMSP pri prijavi na javnih razpisih ERDF, glede na zahtevnost področja uvesti certificiranje svetovalcev za izvajanje in za pomoč pri strukturnih skladih povečati kvoto subvencij za sofinanciranje svetovalnih storitev za MMSP.
- ✚ Vzpodbuditi javno-zasebno partnerstvo za sofinanciranje razvojnih projektov MMSP,

sofinanciranih iz ERDF z davčnimi olajšavami, še posebej v najmanj razvitih območjih (regije A in B) s pritegnitvijo najpomembnejših sofinancerjev (bank, drugih MMSP, velikih podjetij itd.).

- ✚ Pristopiti k usklajenemu finančnemu načrtovanju za obdobje celotne finančne perspektive med državnim in občinskimi proračuni za zagotavljanje razpoložljivosti virov občin za sofinanciranje razvojnih projektov MMSP, kjer bi se lahko občine intenzivno vključile s sredstvi, ki jih dobijo od poslovnih aktivnosti (na primer najemnine).
- ✚ Z vključitvijo podjetnikov v pripravo razpisov za sofinanciranje razvojnih projektov MMSP poizkušati poenostaviti razpise za ERDF in jim dati že v fazi priprav nekaj podjetniške racionalnosti in na ta način razpise narediti zanje privlačnejše in zanimivejše in tako povečati programsko absorpcijsko sposobnost.
- ✚ Vzpostaviti enostavno, učinkovito upravljavsko-organizacijsko strukturo strukturnih skladov za naslednjo finančno perspektivo s transparentno revizijsko sledjo, jasnim sistemom kontrol in čim manj usklajevanja s centraliziranim eno institucijo, v kateri sta združena funkcija programiranja in razvoja z združitvijo SVRL in Službe vlade za razvoj v nad ministrstvo, ki bi ga vodil minister v funkciji podpredsednika vlade.

Ob kohezijskih ciljih sta za Slovenijo predpristopna pomoč in črpanje strukturnih skladov v začetnem obdobju bistvena pomena predvsem zaradi ustrezne vsebinske, organizacijske, kadrovske priprave in pridobivanja dragocenih izkušenj za izvajanje strukturnih skladov v finančni perspektivi 2007 – 2013, ki predstavlja veliko priložnost za črpanje sredstev ERDF kot instrumenta kohezije v Sloveniji, še posebej na obravnavanem segmentu razvoja MMSP. To bo odvisno predvsem od absorpcijske sposobnosti, pri čemer bi lahko svoj večji delež prispevale zlasti podjetniške mreže.

SEZNAM SLIK IN TABEL

Slika 1: Razlike v BDP na prebivalca med državami Evropske unije (v EURO, 1997)	36
Slika 2: Povprečna stopnja brezposelnosti aktivnega prebivalstva v EU leta 1995 v %	37
Slika 3: Bruto domači proizvod na prebivalca (po kupni moči, v Euro, 1997)	44
Slika 4: Strukturni in kohezijski skladi Evropske unije za obdobje 2000 – 2006	48
Slika 5: Shema strukturnih skladov v Sloveniji	77
Slika 6: Število poslanih in vrnjenih vprašalnikov	106
Slika 7: Razpoložljivost finančnih virov za sofinanciranje projektov MMSP	107
Slika 8: Finančna kondicija MMSP za sofinanciranje razvojnih projektov	108
Slika 9: Ocena zmožnosti sofinanciranja razvojnih projektov MMSP s strani najpomembnejših partnerjev	109
Slika 10: Minimalno in maksimalno število razvojnih projektov MMSP ob podpori podjetniških	110
Slika 11: Deleži podjetniških mrež pri podpori MMSP	110
Slika 12: Minimalno in maksimalno število razvojnih projektov MMSP ob podpori podjetniških mrež ob dodatnem usposabljanju kadrov	111
Tabela 1: Države EU prejemnice pomoči iz strukturnih skladov za obdobje 1994 – 1999	13-14
Tabela 2: Deleži virov lastnih sredstev proračuna EU v finančni perspektivi 2000 –2006	16
Tabela 3: Rast proračunskih odhodkov in delež sredstev za kohezijo	18
Tabela 4: Postopek odločanja in sprejemanja proračuna EU	20
Tabela 5: Bruto družbeni proizvod na prebivalca v najbolj revnih državah EU, EU je 100 %	35
Tabela 6: Pokritost ciljev, pobud, inovativnih ukrepov EU strukturnimi skladi z berlinsko reformo	41
Tabela 7: Razdelitev sredstev za strukturne operacije EU v obdobju 2000 – 2006	49
Tabela 8: Predpristopna pomoč EU Sloveniji v obdobju 2000 – 2003	59
	119

Tabela 9: Sredstva strukturne pomoči EU Sloveniji za obdobje 2004 – 2006	66
Tabela 10: Financiranje prednostnih nalog in ukrepov EPD iz strukturnih skladov za obdobje 2004 – 2006	71 - 72
Tabela 11: Tipologija faktorjev absorpcijske sposobnosti države članice za črpanje sredstev EU	83 - 84
Tabela 12: Črpanje sredstev iz strukturnih skladov EU	92
Tabela 13: Ocena potenciala podjetniških mrež (PMMG, OZS, GZS)	97 - 98
Tabela 14: Kadrovski potencial podjetniških mrež	98

VIRI

Baldwin E. Richard, Francois F. Joseph, Portes Richard (1997) »The Cost and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe«. Economic Policy, Vol. 12, pp. 125-176, April 1997.

Benko, Maša (1999) Strukturna in kohezijska politika Evropske unije. Diplomsko delo, Ljubljana, Ekonomska fakulteta.

Benko, Riana (1999) Finančni instrumenti pomoči Evropske unije pri pospeševanju regionalnega razvoja. SVEZ, Ljubljana.

Beutel, Jörg (2002) The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000 – 2006. Final Report to the Directorate-General for Regional Policies European Commission, Konstanz, Germany.

Borak, Neven, Kamnar, Helena (2002) Dvoletni državni proračun in izvajanje zakona o računskem sodišču. Zbornik IV. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju, Ljubljana, Društvo ekonomistov Slovenije.

Bučar, Bojko (1993) Mednarodni regionalizem - mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij, Ljubljana, FDV.

Committee of the Regions (1997) Opinion of the Committee of Regions of 19 November 1997 on Views of the regions and local authorities on arrangements for European Structural Policy after 1999, http://toad.cor.eu.int/cdropinions/scripts/viewdoc.asp?doc=\cdr280-1997_fin_ac..

Committee of the Regions (1997): Opinion of the Committee of Regions of 20 November 1997 on The effects on the Union's policies of enlargement to the applicant countries of central and eastern Europe (Impact Study).

http://toad.cor.eu.int/cdropinions/scripts/viewdoc.asp?doc=\cdr280-1997_fin_ac..

Committee of the Regions (1999, 2000, 2001, 2002): Resolutions, Opinions,

<http://www.toad.cor.eu.int/cdropinions/scripts/opinions>.

Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999, OJ C L161/1, 26.6.1999.

Čeh, Silva (2003) Lepe hiše še niso dokaz razvitosti. Pogovor z državnim sekretarjem za regionalni razvoj, Delo 03. 01. 2003, Ljubljana.

Čeh, Silva (2003) Usklajenost konkurenčnih regij. Delo 04. 02. 2003, Ljubljana.

Čeh, Silva (2005) Superministrstvo za Denar EU. Delo 23. 06. 2005, Ljubljana.

Čeh, Silva (2005) Podpisana več kot polovica pogodb. Delo 18. 01. 2006, Ljubljana.

Čeh, Silva (2006) Črpanje sredstev EU. Slovenija z repa na vrh. Delo 11. 03. 2006, Ljubljana.

Čeh, Silva (2006) Neučinkovita ministrstvo in zavod za zaposlovanje, Delo 13.07.2006.

Delo (2002) Spoznajmo svoje sosede, Delo 11. 10. 2002, povzeto po IMF, OZN Transparency International.

Državni zbor (2005) Zakon o podpornem okolju za podjetništvo (ZPOP), Zbirka Državnega zbora RS – sprejeti zakoni

Erjavec, Emil (2005) Nadministrstvo? Nemara bi bilo smiselno. Delo 11. 06. 2005, Ljubljana.

Evropska komisija (2004) Gradimo našo prihodnost. Politični izzivi in proračunska sredstva razširjene Unije za obdobje 2007–2013. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu KOM(2004) 101. Urad za uradne publikacije Evropske skupnosti 2004, Luksemburg.

Ederveen, Sjef, Gortner, Joeri, de Mooij, Ruud, Nahuis, Richard (2002) »Funds and Games The Economics of European Cohesion Policy.« CPB Netherlands` Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.

European Commission (2000) Agenda 2000. Volume 2: The challenge of enlargement Luxembourg. Office for Official Publications of tje European Communities, 1997.

European Commission (2000) Financial framework of the European Union.

European Commission (2002) Communication from Commission to the Council and the European Parliament. Technical adjustment of the financial perspective for 2003 in line with movements in GNI and prices. Brussels 2002.

European Commission (2000) Structural Actions 2000-2006 Comentary and Regulations, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities,2000.

European Commission (2001) General Report on Competition Policy, Bulletin EU, 5-2001 <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en>.

European Commission (2001) Working for the regions. DG for Regional Policy, Brussels.

European Commission (1999) Reform of the Structural Fund 2000-2006. Comparative analysis, EC Structural Funds.

European Commission (1996) The European Union: cohesion and disparities. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

European Commission (2002) Regional Policy – Inforegio, http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy.

European Commission (2002) The Instrument for Structural Policy for Pre-Accession (ISPA) in

2000. Annual report, Luxembourg.

European Commission (2004) A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation, Brussels.

European Commission (2004) Structural Funds for new Member States. EU Institutions press releases.

European Commission (2002) Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union.

European Commission (2006) Regular Report on the Evolution of Payments (March 2006). Budget Directorate, Combud 86/26, Brussel, 3. 5. 2006, Page 42.

European Community (2002) Consolidated version of the Treaty establishing the European Community.

European Council (1999) Berlin European Council: Presidency Conclusions, <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DIFD=57322&LANG=1>.

European Council (1999) Berlin European Council: Presidency Conclusions, http://europa.eu.int/council/off/conclu/mar99_en.htm.

European Council (2000) Nice European Council Meeting, <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=64245&LANG=1>.

European Council (1999-2001) Presidency Conclusions, <http://www.europa.eu.int/abc/doc/off/rg/en>.

European Council, European Parliament (2003) Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the European Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of Territory Units for Statistics (NUTS). Official Journal L 154 of 21. 06. 2003.

European Parliament, Council, Commission (1999) Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. Annex I,II,III,IV,V, Official Journal, C 172/1 18. 06. 1999.

European Parliament (2001) The Economic Situation of the European Union and the Outlook for 2001-2002. Economic Affairs Series, DG for Research Luxembourg

European treaties (2003) http://www.europa.eu.int/abc/treaties_en.htm.

European Union (2002) Consolidated version of the Treaty on European Union.

http://www.ellispub.com/downloads/eu_cons_treaty.pdf

Evropska unija (2004) Inforegio regionalna politika. Informacijski bilten 2004, št. 127, Oktober 2004.

ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/newslet127/127_04_sl.pdf

Evropska unija (2005) Kohezijska politika Evropske unije.

http://miha.ef.uni-lj.si/rcef/kpeu/index.asp?pg=razlaga_pojmov/cilj_2.

Galun, Robert, Piano, Brane (2006) Slovenija iz skladov načrpa dovolj denarja, Delo 01. 04. 2006, str. 3, Ljubljana

GEM (2005) Podjetništvo na prehodu: Global Entrepreneurship Monitor Slovenija 2004. Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij, Ekonomsko-poslovna fakulteta Univerza Maribor, Maribor, Marec 2005.

Greenwood, Justin (1997) Representing interests in the European Union. The European Union Series. Harrisburg, PA. U.S.A.

Hastings, P.A. (2000) Important functions of central structural/regional administration for the purposes of structural funds. Ministry of Economy, Ljubljana.

Hix, Simon (1999) The political system of the European Union. The European Union Series.

Hoffmann, Stanley (1995) The European Sisyphus – Essays on Europe, 1964 – 1994. United State of Amerika.

Horvat, Andrej (1999) Strukturni skladi kot korenček za tržno liberalizacijo v Evropi. MEOR, Ljubljana.

Horvat, Andrej (2005) Križi in težave s »šenkanim« denarjem iz Bruslja. Finance št. 70, 12. 04. 2005, Ljubljana.

Inforegio (2000) The future of the Structural Funds, Questions and answers

http://www.inforegio.org/wbpro/mimm/mumm_en.htm

Inforegio (2000) What are the Structural Funds,

http://www.inforegio.org/wbrpo/prord/prords/prds1_en.htm

Jenko, Miha (2002) Smo bogati ali revni. Delo 14. 12. 2002, Ljubljana.

Jenko, Miha (2006) Slovenija za mišjo dlako neto prejemnica. Delo 07. 01. 2006, str. 17, Ljubljana.

Jerina, Andreja (2004) » Predstavitev strukturne pomoči EU Sloveniji«. Seminar PCMG o javnih naročilih EU, Ljubljana 15. 04 2004.

Jones, Barry, Keating, Michael (2001) *The European Union and the regions*. Clarendon Press, Oxford.

Kampuš Tropš, Vida (2003) *Ustanavljanje in rast podjetij: Razlogi za regionalne razlike*. Znanstvena monografija, Univerza v Mariboru, Fakulteta za organizacijske vede.

Keuschnigg, Christian, Keuschnigg, Mirela, Kohler Wilhelm (1997) *Eastern Enlargement of the EU: Economic Cost and Benefits for the Present Member States. The Case of Germany 1997*.

Kocbek, Darja (2006) *Več kot 250 milijard evrov iz evropskih skladov*. Delo, 06.05.2006, Ljubljana.

Kos, Marko (2006) *Novi tip podjetja za reformo države*. Delo, 07. 02. 2006, str. 5, Ljubljana.

Kovač, Zdenka (2005) *Intervju z bivšo ministrico za regionalni razvoj mag. Zdenko Kovač*, Ljubljana, oktober 2005.

Kovačevic, Stevo (1991) *Regionalna politika Evropske Ekonomske Zajednice*. Ekonomist 44, št. 3.

Lozar, Matej, Bučar, Bojko (2002) *Scenarij za razvoj institucij EU: Pred vrhom v Nici in po njem*. Mirovni inštitut Ljubljana.

Marš, Irena (1997) *Regije in regionalna politika v Evropski uniji*. Diplomsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Mašanovič, Božo (2002) *Pristopna pogajanja končana*. Delo, 14. 12. 2002, Ljubljana.

Ministrstvo za gospodarstvo (2001) *Državni razvojni program 2001 – 2006*, Ljubljana

Ministrstvo za gospodarstvo (2006) *Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007-2013*, Ljubljana, 06.07.2006.

Morozov, Sebastjan (2005) *Slovenija je od Evropske unije prejela lepo božično darilo, prof. dr. Mojmir Mrak o slovenskih pogajanjih*. Dnevnik, 24.12.2005 Ljubljana.

Mrak, Mojmir (1999) *Structural funds component of the reoriented Phare Programme from 2000 onwards*. IB revija Let. 33, št 2/3 1999, Ljubljana.

Mrak, Mojmir, Wostner, Peter (2005). *Absorpcijska sposobnost za črpanje sredstev EU in slovenske javne finance*. Delovno gradivo.

Nei Regional and Urban Development, Phare (2001) *Absorption capacity for Structural Funds in the regions of Slovenija. Final Report*, Rotterdam, June 2001.

Neill, Nugent (2003) *The Government and Politics of the European Union*. Pelgrave Mcmillan New York, Fifth edition 2003.

PCMG (2005) Pospeševalni center za malo gospodarstvo: Letno poročilo 2004, Ljubljana.

Pečar, Janja (2003) Izbrani socio-ekonomski kazalniki po regijah. Delovni zvezek št. 5/2003, UMAR, ARR.

Pečar, Janja (2005) Regije 2005: Izbrani socio-ekonomski kazalniki po regijah. Delovni zvezek št. 9/2005, UMAR.

Pelkmans, Jacques (1997) European Integration Methods and Economic Analysis. Longman Netherlands Open University, Heerlen.

Predstavništvo EK (2005) Kohezijska politika Evropske unije.
<http://ec.europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?page=1>.

Rebernik, Močnik in ostali (2004) Slovenski podjetniški observatorij, Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij, Ekonomsko-poslovna fakulteta Maribor, Maribor 2004.

Rebernik, Miroslav, Tominc, Polona, Pušnik, Ksenja (2006) Global Entrepreneurship Monitor Slovenija 2005: Podjetništvo med željami in stvarnostjo. Inštitut za podjetništvo in management malih podjetij, Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor, Maribor januar 2006.

Republika Slovenija (2005) Letno poročilo 2004 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004 – 2006, Junij 2005, Ljubljana.

SCADPlus (2000) General provisions governing the Structural Funds
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60013.htm> - 32k

SCADPlus (2000) Pre-accession financial assistance, Instrument for structural policies for pre-accession.
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60013.htm>

SCADPlus (2000) European Regional Development Fund.
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60015.htm>.

SCADPLUS (2004) The challenge of enlargement.
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60020.htm>.

SCADPlus (2005) General provisions on the Structural Funds.
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm>.

SCADPlus (2005) 2000 – 2006: The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF).
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60013.htm>.

SCADPlus (2005) FIG: Financial Instrument for Fisheries Guidance.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60017.htm>.

SCADPlus (2005) Third report on economic and social cohesion: the socio-economic situation of the Union and the impact of European and national policies.

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60014.htm>.

Shotton, Robert (2000) »Implementing Structural Funds«. International Conference Bled, Agencija za regionalni razvoj, Slovenija.

Služba Vlade RS za evropske zadeve, Urad Vlade RS za informiranje (2003) Slovenija in Evropska unija – O pogajanjih in njihovih posledicah, Ljubljana.

Stergar, Aleš (2005) Vlada: Ne bo tako hudo, kot je videti. Delo 14. 10. 2005, str. 15, Ljubljana.

Strmšnik, Igor (2000) Prenova regionalne politike. Delovni zvezki (dopolnjena izdaja), letnik VII/1998 št. 12, UMAR, Ljubljana.

SVRL (2005) Poročilo o črpanju sredstev Enotnega programskega dokumenta in Kohezijskega sklada v programskem obdobju 2004-2006. Gradivo za sejo Vlade R Slovenije, Ljubljana, 02. 03. 2005.

SVRL (2006) Podrobne usmeritve za pripravo operativnega programa Evropskega sklada za regionalni razvoj 2007–2013, Ljubljana, 24. 04. 2006.

SVRL (2006) Priprava operativnih programov 2007 – 2013 kot podlaga za črpanje sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in kohezijskega sklada, Ljubljana 10. 05. 2006.

SVRP, (2004) Enotni programski dokument 2004 –-2006, Ljubljana.

The European Union at a glance (2003), <http://www.europa.eu.int/abc-en.htm>.

Uredba (2004) Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji, št. 30-1297/2004.

Uredba Sveta (ES) št. 1267/1999, z dne 21.06.1999 o vzpostavitvi instrumenta strukturne politike v predpristopnem obdobju (ISPA), SVEZ Ljubljana.

UMAR (2002) Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. Poročevalec št. 6, Ljubljana.

UNITING EUROPE (2002) The European Integration Bulletin for Central and Eastern Europe and the NIS, No. 191 – 17 June 2002, Agence Europe, Bruxelles.

Uradni list (2000) Uredba o standardni klasifikaciji teritorialnih enot, št. 28-1268, Ljubljana.

Uradni list (2001) Navodilo o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, št. 44, Ljubljana.

Uredba EGS št. 724/75 z dne 18.03.1975, OJ L73 z dne 21. 03. 1975 str.1

Vadnjal, Jaka et all. (2001) Tvegani kapital. Lisac & Lisac, Ljubljana., Ljubljana.

Verheugen, Günter (2006) Zakaj so mala podjetja v Evropi pomembna. Finance 12. 06. 2006, Ljubljana.

Vlada R Slovenije (2003) Poročilo o regionalnem razvoju. Ljubljana, 04. 09. 2003.

Wallden Sotiris, Axel (1998) EU Enlargement: How much it will cost and who will pay. Forging Regional Cooperatin 2004, Halki International Seminar, Greece, June 23-27, 2004.

Weindenfeld, Werner, Wessels Wolfgang (1996) Europe from A to Z, Guide to European Integration Institut für Europäische Politik.

Žitko, Stojan (2002) Zabeljen vstop v Unijo. Delo 12. 09. 2002, Ljubljana.

PRILOGA

ANKETNI VPRAŠALNIK

I. KADROVSKA SPOSOBNOST

Koliko zaposlenih v vaši instituciji dela na pripravi in izvedbi projektov za MSP financiranih Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR)?

- 1 - Eden
- 2 - Dva
- 3 - Trije
- 4 - Štirje in več
- 5 - Nobeden

Če ste odgovorili z nobeden ali imate v kadrovskem načrtu predvideno:

- 1 - Prezaposliti zaposlene za namene pod točko 1.1
- 2 - Na novo zaposlili za namene pod točko 1.1
- 3 - Ne bomo se ukvarjali s pripravo in izvedbo projektov za financiranje iz ESRR
- 4 - Ne vem

Ali zaposleni, ki delajo v vaši instituciji na pripravi in izvedbi projektov za MSP financiranih Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) porabijo:

- 1 - Ves svoj delovni čas za to
- 2 - Porabijo več kot 50 % časa
- 3 - Porabijo manj kot 50 % časa
- 4 - Delajo to priložnostno, ko ni drugega dela
- 5 - Ne delajo na tem

Če ne delajo na tem, vaša institucija pa načrtuje aktivnosti na pripravi in izvedbi projektov za MSP financiranih Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), nas zanima, koliko ljudi boste:

Prezaposlili:

- 1 - Eden
- 2 - Dva
- 3 - Tri
- 4 - Štirje in več

5 - Se ne bomo ukvarjali s tem

Na novo zaposlili:

- 1 - Eden
- 2 - Dva
- 3 - Tri
- 4 - Štirje in več
- 5 - Se ne bomo ukvarjali s tem

1.5 Kakšna je po vašem mnenju strokovnost in usposobljenost (izobrazba, znanje jezika, metodologij priprave in postopkov, izvedbe projektov ESRR, izkušnje) zaposlenih, ki delajo na pripravi in izvedbi projektov (ESRR) oz.. tistih, ki jih imaste namen prezaposlili na ta dela:

<u>Zaposleni</u>	<u>Prezaposleni</u>
1 - So strokovni in usposobljeni v celoti	1 - So strokovni in usposobljeni v celoti
2 - Potrebno je malo dodatnega izobraževanja in usposabljanja	2 - Potrebno je malo dodatnega izobraževanja in usposabljanja
3 - Znanje o ESRR je zgolj na informativni ravni, usposobljenost je nezadostna	3 - Znanje o ESRR je zgolj na informativni ravni, usposobljenost je nezadostna
4 - Nezadostne izkušnje	4 - Nezadostne izkušnje
5 - S projekti za ESRR se ne (ne bomo) ukvarjali	5 - S projekti za ESRR se ne (ne bomo) ukvarjali

1.6 V kolikor v vaši instituciji ocenjujete, da zaposleni in predvideni prezaposleni niso zadosti strokovni in usposobljeni za pripravo in izvedbo projektov za MSP financiranih iz ESRR, nas zanima kje je strokovna pomankljivost in nezadostna usposobljenost največja (rangirajte od 1 do 5, 1 je najmanjša 5 je največja):

<u>Zaposleni</u>					
1 Izobrazba	1	2	3	4	5
2 Znanje jezika	1	2	3	4	5
3 Metodologija	1	2	3	4	5

4 Izvedba	1	2	3	4	5
5 Izkušnje	1	2	3	4	5

1.7 Kdo bi po vašem mnenju moral poskrbeti za ustrezno strokovnost in usposobljenost kadrov v vaši instituciji, ki delajo oz. bodo delali na pripravi in izvedbi projektov za MSP financiranih iz ESRR?

- 1 - Država
- 2 - Država in vaša institucija
- 3 - Država, vaša institucija in ostali partnerji
- 4 - Vaša institucija
- 5 - Zaposleni, ki delajo o z. bodo delali na tem
- 6 - Vsi partnerji

1.8 Ali je v vaši instituciji motiviranost za zaposlene, ki delajo oz. bodo delali na pripravi in izvedbi projektov za MSP financiranih iz ESRR?

- 1 - Zadovoljiva in ni razloga, da bi zaposleni odšli
- 2 - Ni popolnoma zadovoljiva in bi bilo potrebno temu kadru zagotoviti boljše materialne in druge pogoje
- 3 - Obstojta resna nevarnost, da bodo ti kadri odšli, saj bi imeli izven vaše institucije bistveno boljše pogoje

2.1. Ali ima vaša institucija izkušnje s pripravo in izvedbo PHARE projektov za MSP:

- 1 - Da
- 2 - Ne

Kolikšno je skupno število PHARE projektov za MSP, ki jih je pripravila, izvedla, in se še izvajajo v vaši instituciji v celotnem obdobju izvajanja PHARE v Sloveniji?

- 1 - 0
- 2 - 1
- 3 - 2
- 4 - 3
- 5 - 4
- 6 - 5
- 7 - 6
- 8 - 7
- 9 - 8 in več

Koliko od teh projektov je:

Zaključenih:

- 1 - 0
- 2 - 1
- 3 - 2
- 4 - 3
- 5 - 4
- 6 - 5
- 7 - 6
- 8 - 7
- 9 - 8 in več

V izvajanju:

- 1 - 0
- 2 - 1
- 3 - 2
- 4 - 3
- 5 - 4
- 6 - 5
- 7 - 6
- 8 - 7
- 9 - 8 in več

2.3 Od uspešno zaključenih PHARE projektov za MSPso bili:

Realizacija ciljev	Število projektov									
1 Cilji projekta realizirani v celoti	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več
2 Cilji projekta realizirani 75 %	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več
3 Cilji projekta realizirani več kot 50% manj kot 75 %	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več
4 Cilji projekta realizirani Manj kot 50 %	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več
5 Cilji projekta niso bili realizirani	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več

V katere vrste in koliko Phare projektov za MSP je bila (in je še) vaša institucija vključena?

Vrsta projekta	Število projektov									
1 Poslovna infrastruktura	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več
2 Financiranje	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več
3 Razvoj podpornih institucij za MSP v regiji	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več
4 Inovacije in tehnološki razvoj	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več
5 Človeški viri	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več
6 Čezmejno sodelovanje	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več
7 Drugo.....	0	1	2	3	4	5	6	7	8	in več

2.5 Ali so Phare projekti, v katere je bila (in je še) vaša institucija vključena:

- 1 - V celoti koherentni in izhajajo iz potreb okolja
- 2 - Več kot 50 % projektov je koherentnih in izhajajo iz potreb okolja
- 3 - Manj kot 50 % projektov je koherentnih in izhajajo iz potreb okolja
- 4 - Nobeden od projektov ne izhaja iz potreb okolja, njihova vrednost je samo na papirju
- 5 - Vaša institucija ni vključena v nobenega od projektov

2.6 Kdo in koliko je iniciral in kreiral programe PHARE za MSP, v katere je bila in je še vaša institucija vključena?

Partnerji	Število projektov
1 - Samo vaša	0 1 2 3 4 5 6 7 8 in več
2 - Vaša institucija skupaj s partnerji	0 1 2 3 4 5 6 7 8 in več
3 - Samo drugi partnerji	0 1 2 3 4 5 6 7 8 in več
4 - Ni bilo in ni projektov	

2.7 Kdo so (bili) vaši najpomembnejši partnerji pri iniciranju, kreiranju in pripravi PHARE programov za MSP (rangirajte od 1 do 8 - 1 je najmanj, 8 najbolj pomemben partner)

1 - Druga MSP	0 1 2 3 4 5 6 7 8
2 - Občine	0 1 2 3 4 5 6 7 8
3 - GZS	0 1 2 3 4 5 6 7 8
4 - OZS	0 1 2 3 4 5 6 7 8
5 - Banke	0 1 2 3 4 5 6 7 8
6 - ZRSZ	0 1 2 3 4 5 6 7 8
7 - Velika podjetja	0 1 2 3 4 5 6 7 8
8 - Drugi.....	0 1 2 3 4 5 6 7 8

2.8 Kdo je in še sodeluje pri izvedbi PHARE projektov za MSP?

- 1 - Projekte izvajate sami
- 2 - Projekte izvajate skupaj s partnerji
- 3 - Projektov ne izvajate

2.9 V kolikor projekte ste in jih še izvajate s partnerji, nas zanima, kdo so najpomembnejši partnerji v projektih PHARE za MSP?

1 - Druga MSP	0	1	2	3	4	5	6	7	8
2 - Občine	0	1	2	3	4	5	6	7	8
3 - GZS	0	1	2	3	4	5	6	7	8
4 - OZS	0	1	2	3	4	5	6	7	8
5 - Banke	0	1	2	3	4	5	6	7	8
6 - ZRSZ	0	1	2	3	4	5	6	7	8
7 - Velika podjetja	0	1	2	3	4	5	6	7	8
8 - Drugi.....	0	1	2	3	4	5	6	7	8

2.10. Eden ključnih pogojev za uspešno pripravo in izvedbo projektov za MSP iz sredstev ESRR je tudi partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem. Zanima nas ali je vaša institucija:

- 1 - Sposobna biti nosilka sklepanja partnerstva na območju, ki ga pokriva
- 2 - Ni sposobna biti nosilka sklepanja partnerstva na območju, ki ga pokriva

Če vaša institucija ni sposobna biti nosilka partnerstva nas zanima, kdo je lahko:

1 - Občine	0	1	2	3	4	5	6	7
2 - GZS	0	1	2	3	4	5	6	7
3 - OZS	0	1	2	3	4	5	6	7
4 - Banke	0	1	2	3	4	5	6	7
5 - ZRSZ	0	1	2	3	4	5	6	7
6 - Velika podjetja	0	1	2	3	4	5	6	7
7 - Drugi.....	0	1	2	3	4	5	6	7

II. SPOSOBNOST KREIRANJA, PRIPRAVE IN IZVEDBE PROJEKTOV ZA MSP FINANCIRANIH IZ ESRR

Kateri dejavniki po vašem mnenju lahko negativno vplivajo (so resna ovira) na to, da bi na območju, ki ga pokriva vaše institucija imeli resne probleme s pripravo in izvedbo projektov za MSP, financiranih iz ESRR in s tem tudi s porabo sredstev(rangirajte od 1 do 9, 1 najmanj, 9 najbolj vpliva)

Dejavniki	Rang									
1- Gospodarski (ne)razvoj območja	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2- Pomanjkanje jasno definiranih razvojnih ciljev območja in vloge MSP	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
3 - Nepoznavanje možnosti in priložnosti za pridobitev sredstev iz ESRR s strani MSP	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
4 - Nepoznavanje možnosti in priložnosti za pridobitev sredstev iz ESRR s strani občin in drugih partnerjev	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
5 - Kadrovska šibkost (številčnost, nezadostna strokovnost, usposobljenost) nosilnih podpornih institucij za MSP na območju	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
6 - Težavnost sklepanja partnerstev med javnim in zasebnim sektorjem	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
7 - Nezadostna razpoložljivost finančnih virov za sofinanciranje projektovMSP iz ESRR	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
8 - Premalo zelo dobrih projektov s strani MSP	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
9 - Drugo.....	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9

Kako vaša institucija sodeluje z MSP na območju, ki ga pokriva:

- 1 - Sodeluje intenzivno z MSP in dobro pozna razvojne projekte MSP
- 2 - Sodeluje srednje intenzivno z MSP in pozna razvojne projekte MSP
- 3 - Sodeluje občasno z MSP in slabo pozna razvojne projekte MSP
- 4 - Sodeluje premalo z MSP in ne pozna razvojnih projektov MSP
- 5 - Sploh ne sodeluje z MSP

3.3. Ali vaša institucija pozna prioritete naloge in projekte občin na področju razvoja MSP, ki jih pokriva vaša institucija?

1 - Pozna v celoti

2 - Pozna delno

3 - Ne pozna

3.4. Ali so prednostni razvojni projekti MSP vključeni v razvojne načrte občine?

1 - Vključeni so v celoti

2 - Vključenih je 50 % projektov

3 - Projekti so vključeni le slučajno

4 - Ne vem

3.5 Koliko je po vašem mnenju oz. vedenju vaše institucije v tem trenutku vseh projektov MSP (projekti evidenirani med MSP, na občinah, ki jo pokriva vaša institucija in pri drugih partnerjih), ki bi jih lahko prijavi za sofinanciranje iz ESRR na območju, ki ga pokriva vaša institucija?

1 - 0

7 - 6

13 - 12

2 - 1

8 - 7

14 - 13

3 - 2

9 - 8

15 - 14

4 - 3

10 - 9

16 - 15

5 - 4

11 - 10

17 - 16 in več

6 - 5

12 - 11

18 - ne vem

3.6 Katere vrste projektov pod točko 3.5 prevladujejo?

Vrsta projekta

Rang

1 - Poslovna infrastruktura	0	1	2	3	4	5	6
2 - Financiranje	0	1	2	3	4	5	6
3 - Razvoj podpornih institucij za MSP v regiji	0	1	2	3	4	5	6
4 - Inovacije in tehnološki razvoj	0	1	2	3	4	5	6
5 - Človeški viri	0	1	2	3	4	5	6
6 - Drugo.....	0	1	2	3	4	5	6

7. Ni projektov

3.7 Koliko je po vašem mnenju oz. vedenju vaše institucije v tem trenutku projektov MSP (projekti evideniranimi med MSP, na občinah, ki jo pokriva vaša institucija in pri drugih partnerjih), ki bi jih lahko pripravili, prijaviteli za sofinanciranje iz ESRR in izvedli na območju, ki ga pokriva vaša institucija?

7 - 0	7 - 6	13 - 12
8 - 1	8 - 7	14 - 13
9 - 2	9 - 8	15 - 14
10 - 3	10 - 9	16 - 15
11 - 4	11 - 10	17 - 16 in več
12 - 5	12 - 11	18 - ne vem

3.8 Koliko je v tem trenutku projektov MSP, ki bi jih lahko pripravili, prijaviteli za sofinanciranje iz ESRR in izvedli v okviru vaše institucije?

1 - 0	7 - 6	13 - 12
2 - 1	8 - 7	14 - 13
3 - 2	9 - 8	15 - 14
4 - 3	10 - 9	16 - 15
5 - 4	11 - 10	17 - 16 in več
6 - 5	12 - 11	18 - ne vem

3.9 Menite, da bi bilo takšnih projektov še več, če bi dodatno usposobili kader v vaši instituciji za pripravo in izvedbo projektov MSP, financiranih iz ESRR?

- 1 - Da
- 2 - Ne
- 3 - Ne vem

3.10 Če da, lahko ocenite koliko več bi bilo projektov:

- 1 - 10 % več
- 2 - 20 % več
- 3 - 30 % več
- 4 - 40 % več
- 5 - 50 % in več

III. RAZPOLOŽLJIVOST VIROV ZA SOFINACIRANJE PROJEKTOV

4.1 Ali ocenjujete, da je na območju, ki ga pokriva vaša institucija dovolj finančnih virov za sofinanciranje projektov MSP, ki bi jih pripravili za ESRR?

- 1 - Finančnih virov je dovolj
- 2 - Finančnih virov je premalo za vse projekte
- 3 - Ne vem

4.2 Eden od predpogojev za možnost črpanja sredstev za projekte za MSP iz ESRR je tudi finančni udeležba MSP? Kakšna je po vaši oceni finančna kondicija MSP, ki imajo razvojne podjetniške projekte?

- 1 - Večina njih lahko zagotovi sofinanciranje sami
- 2 - Petdeset odstotkov njih lahko zagotovi sofinanciranje
- 3 - Večina njih lahko zagotovi le majhen del sofinanciranja (do deset odstotkov)
- 4 - Večina njih ne more zagotoviti nobenih sredstev za sofinanciranje
- 5 - Ne vem

4.3 Menite, da občine imajo razpoložljive vire za udeležbo pri sofinanciranju projektov za razvoj MSP, pripravljenih za ESRR?

- 1 - Občine imajo zadosti razpoložljivih virov za sofinanciranje projektov
- 2 - Občine imajo premalo razpoložljivih virov za sofinanciranje projektov
- 3 - Občine nimajo nobenih razpoložljivih virov za sofinanciranje projektov
- 4 - Ne vem

4.4. Na katere partnerje gre računati pri sofinanciranju projektov za razvoj MSP pripravljenih za ESRR na območju, ki ga pokriva vaša institucija?

Partnerji	Da	Ne
1 - Druga MSP	1	2
2 - Občine	1	2
3 - Velika podjetja	1	2
4 - OZS	1	2
5 - GZS	1	2
6 - ZSRZ	1	2
7 - Banke	1	2
8 - Zavarovalnice	1	2
9 - Druge finančne institucije	1	2
10 - Drugi partnerji.....	1	2

4.4a Na koga od spodaj navedenih partnerjev gre najbolj računati pri zagotovitvi sredstev za sofinanciranje projektov razvoja MSP pripravljenih za ESRR (rangiraj od 1 do 11, 1 najmanj pomemben, 11 najbolj)

1 - MSP sama	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2 - Druga MSP	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
3 - Občine	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
4 - Velika podjetja	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
5 - OZS	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
6 - GZS	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
7 - ZRSZ	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
8 - Banke	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
9 - Zavarovalnice	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
10 - Druge finančne institucije	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
11 - Drugi partnerji.....	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

4.5 Za koliko projektov za MSP je moč na območju vaše institucije s strani najpomembnejših partnerjev zagotoviti sredstva za sofinanciranje, ki bi dopolnjevala sredstva iz ESRR, če je povprečna vrednost projekta 20 mio SIT v obdobju naslednje finančne perspektive EU 2007 - 2013 (7 let)?

Število projektov

0	1
1-5	2
6-10	3
11-15	4
16-20	5
21-25	6

26-30	7
31 in več	8

4.6 Koliko projektov za MSP iz ESRR je sposobna vaša institucija sama pripraviti in izvesti v naslednji finančni perspektivi EU 2007 - 2013 (7 let), če je povprečna vrednost projekta 20 mio SIT?.

Število projektov

0	1
1-5	2
6-10	3
11-15	4
16-20	5
21-25	6
26-30	7
31 in več	8

4.7 Koliko projektov za MSP iz ESRR je sposobna vaša institucija sama pripraviti in izvesti v naslednji finančni perspektivi EU 2007 - 2013 (7 let), če je povprečna vrednost projekta 20 mio SIT ob dodatnem usposabljanju kadrov v vaši instituciji?

Število projektov

0	1
1-5	2
6-10	3
11-15	4
16-20	5

21-25	6
26-30	7
31 in več	8

4.8 Koliko projektov razvoja MSP iz ESRR je sposobna vaša institucija skupaj s partnerjema (OZS in GZS) pripraviti in izvesti v naslednji finančni perspektivi EU 2007 - 2013 (7 let), če je povprečna vrednost projekta 20 mio sit?

0	1
1-5	2
6-10	3
11-15	4
16-20	5
21-25	6
26-30	7
31-35	8
36-40	9
41-45	10
46-50	11
51 in več	12

4.8a Koliko projektov razvoja MSP iz ESRR je sposobna vaša institucija skupaj s partnerjema (OZS in PCMG) pripraviti in izvesti v naslednji finančni perspektivi EU 2007 -2013 (7 let), če je povprečna vrednost projekta 20 mio sit?

0	1
1-5	2
6-10	3
11-15	4
16-20	5
21-25	6
26-30	7
31-35	8
36-40	9
41-45	10
46-50	11
51 in več	12

4.8b Koliko projektov razvoja MSP iz ESRR je sposobna vaša institucija skupaj s partnerjema (GZS in PCMG) pripraviti in izvesti v naslednji finančni perspektivi EU 2007 - 2013 (7 let), če je povprečna vrednost projekta 20 mio sit?

0	1
1-5	2
6-10	3
11-15	4
16-20	5
21-25	6

26-30	7
31-35	8
36-40	9
41-45	10
46-50	11
51 in več	12