

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Romana Breznik Ahtik

Spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike v Sloveniji

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Romana Breznik Ahtik

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike v Sloveniji

Magistrsko delo

Ljubljana, 2011

IZJAVA O AVTORSTVU

SPREMLJANJE IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI (POVZETEK)

Evropska kohezijska politika je že v fazi izvajanja, spremljanje pa je pomembna sestavina le-tega, saj je nujna za uvedbo morebitnih sprememb oziroma popravkov pri izvajanju kohezijske politike, predvsem pa kasnejše kvalitetno vrednotenje učinkov.

Magistrska naloga tako obravnava pomen spremljanja izvajanja evropske kohezijske politike, ki je bil v prejšnji finančni perspektivi dokaj zapostavljen.

V začetnem delu na enostaven način predstavim kompleksen sistem evropske kohezijske politike, kot je urejen v Republiki Sloveniji. Nadaljujem z opisom spremljanja, predvsem finančnega, črpanja sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada, s čimer želim prikazati vpliv le-tega na uspešnost izvajanja evropske kohezijske politike. Na koncu potrdim domnevne razloge za izboljšave v sistemu spremljanja ter posledično hitrejše črpanje sredstev iz evropskih skladov (ovire, ki zavirajo hiter in učinkovit proces od priprave javnega razpisa pa do povračil iz EU) na ravni državnih institucij (odnose: organ upravljanja, organ za potrjevanje, ministrstva) ter predlagam možne rešitve: jasno dodelani in poenostavljeni nacionalni postopki, usposobljenost in motiviranost kadrov, enotna navodila glede načrtovanja, upravljanja, spremljanja in poročanja, popolna uporaba informacijskega sistema.

Bistvo mojega dela je predvsem ugotoviti pomanjkljivosti v sistemu spremljanja izvajanja evropske kohezijske politike ter predlagati izboljšave na tem področju.

Ključne besede: evropska kohezijska politika, izvajanje evropske kohezijske politike, spremljanje izvajanja kohezijske politike

THE MONITORING OF THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN COHESION POLICY IN SLOVENIA (ABSTRACT)

European Cohesion Policy has already been in the implementation phase, and its important part is monitoring, which is crucial for management and for establishing prospective changes and conversely corrections in the implementation of Cohesion Policy, notably later high-quality effect evaluation.

This master's thesis addresses the importance of monitoring in the phase of implementation of European Cohesion Policy, which was in previous financial perspective quite neglected.

At the beginning I present in a simple way the complex system of European Cohesion Policy as it is arranged in the Republic of Slovenia. I continue with the detailed description of the monitoring, especially financial, of absorption of Structural and Cohesion fund, so as to present the impact of latter on the success of the implementation of Cohesion Policy. At the end I confirm the alleged reasons for improvements in the monitoring system and subsequently for even better absorption of the EU funds (obstacles inhibiting rapid and effective process from the preparation of public tender to the reimbursement of funds from the EU) on the level of national institutions (relations: Managing Authority, Certifying Authority, ministries). I propose feasible solutions: clearly defined and simplified national processes, qualified and highly-motivated personnel, unified manuals for planning, managing, monitoring and reporting as well as complete application of the information system.

The essence of my thesis is mainly to determine the deficiencies in the monitoring system of the implementation of European Cohesion Policy as well as to propose improvements in this area.

Keywords: European Cohesion Policy, Implementation of European Cohesion Policy, Monitoring of Implementation of Cohesion Policy.

KAZALO

1	UVOD.....	11
1.1	PROBLEMATIKA IN PREDMET PREUČEVANJA.....	18
1.2	NAMEN IN CILJI.....	20
1.2.1	NAMEN POLICY ANALIZE.....	20
1.2.2	ZVRST POLICY ANALIZE.....	21
1.3	HIPOTEZE.....	21
1.4	METODOLOGIJA.....	22
1.4.1	RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE.....	22
2	EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA.....	24
2.1	STRUKTURNI SKLADI.....	31
2.1.1	EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ.....	31
2.1.2	EVROPSKI SOCIALNI SKLAD.....	32
2.1.3	EVROPSKI KMETIJSKI USMERJEVALNI IN JAMSTVENI SKLAD.....	33
2.1.4	FINANČNI INSTRUMENT ZA USMERJANJE RIBIŠTVA.....	34
2.2	KOHEZIJSKI SKLAD.....	34
2.3	PROGRAMSKO OBDOBJE 2000-2006.....	35
2.4	PROGRAMSKO OBDOBJE 2007-2013.....	37
2.5	RAZVOJ EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE PO LETU 2013.....	41
3	INSTITUCIJE, VKLJUČENE V IZVAJANJE EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE.....	43
3.1	ORGAN UPRAVLJANJA.....	43
3.2	ORGAN ZA POTRJEVANJE.....	44
3.3	REVIZIJSKI ORGAN.....	45
3.4	POSREDNIŠKO TELO.....	46
3.5	NEPOSREDNI PRORAČUNSKI UPORABNIK.....	47
3.6	UPRAVIČENCI.....	48
3.7	PREJEMNIKI SREDSTEV.....	48
4	SPREMLJANJE IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE.....	49
4.1	IZVAJANJE.....	49
4.2	SPREMLJANJE IZVAJANJA.....	50
4.2.1	RAZPOLOŽLJIVE PRAVICE PORABE.....	56
4.2.2	RAZPISANA SREDSTVA.....	58
4.2.3	POTRJENE OPERACIJE.....	60
4.2.4	IZPLAČILA FINANČNIH SREDSTEV.....	62
4.2.5	POVRAČILA SREDSTEV V DRŽAVNI PRORAČUN.....	64
4.2.6	VRAČILA NEUPRAVIČENO IZPLAČANIH SREDSTEV.....	65
4.2.7	INFORMACIJSKI SISTEMI.....	65
5	ANALIZA SPREMLJANJA IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE.....	69

5.1	RAZISKOVALNI PROBLEM.....	69
5.2	METODOLOŠKI OKVIR.....	69
5.3	IZBOR ENOT PRIMERJAVE.....	70
5.4	IZBOR SPREMENLJIVK IN INDIKATORJEV.....	70
5.5	ANALIZA PODATKOV Z METODO QCA.....	71
5.6	ZAKLJUČEK.....	76
6	POTRDITEV HIPOTEZ.....	78
6.1	NAVODILA, KI UREJAJO SPREMLJANJE IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE.....	78
6.2	INFORMACIJSKI SISTEM.....	86
6.3	SPREMLJANJE IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE.....	89
7	ZAKLJUČEK.....	102
8	LITERATURA.....	104

SEZNAM GRAFOV

Graf 2.1: Predvidena razdelitev finančnih sredstev evropske kohezijske politike (konvergenca, kohezijski sklad) v finančnem obdobju 2000-2006 po državah članicah glede na nominalne zneske v prilogi C.....	37
Graf 2.2: Predvidena razdelitev finančnih sredstev evropske kohezijske politike (konvergenca, kohezijski sklad) v finančnem obdobju 2007-2013 po državah članicah glede na nominalne zneske v prilogi D	38

SEZNAM TABEL

Tabela 5.1: Dihotomizirani podatki.....	73
Tabela 5.2: Pravilnostna tabela.....	74
Tabela 5.3: Izhodiščne vzročne konfiguracije v državah z višjo stopnjo črpanja sredstev iz strukturnih skladov	74
Tabela 5.4: Poenostavitev izhodiščnih vzročnih konfiguracij	75
Tabela 5.5: Shema pokrivanja originalnih izrazov – presežni izrazi	75
Tabela 6.1: Napredek pri realizaciji EPD 2004-2006 skozi celotno programsko obdobje.....	90
Tabela 6.2: Črpanje sredstev Kohezijskega sklada v obdobju 2004-2006.....	91
Tabela 6.3: Napredek pri realizaciji na ravni vseh treh operativnih programov skozi celotno programsko obdobje... ..	93
Tabela 6.4: Spremljanje zagotavljanja pravila n+2/3 na ravni celotnega Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013 (v EUR)	96
Tabela 6.5: Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU v posameznih letih (v EUR).....	97

SEZNAM KRATIC

BDP – Bruto domači proizvod

BND – Bruto nacionalni dohodek

CBA – Cost- Benefit Analysis

DDV – davek na dodano vrednost

DPS – državni proračun Slovenije

EGS – Evropska gospodarska skupnost

EK – Evropska komisija

EKUJS – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

EPD - Enotni programski dokument 2004–2006

ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj

ES – Evropska skupnost

ESS – Evropski socialni sklad

EU – Evropska unija

FIUR – Finančni instrument za usmerjanje ribištva

ISARR – referenčni informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov

ISPA - Finančni instrument v okviru predpristopne pomoči EU kot predhodnik kohezijskega sklada (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)

IS-PA – informacijski sistem organa za potrjevanje

JR – javni razpis

KS – kohezijski sklad

MFERAC – Enotni računalniško podprt računovodski sistem Ministrstva za finance

MF – UNP – Ministrstvo za finance – Urad RS za nadzor proračuna

MFP – mesečno finančno poročilo

MOP – Ministrstvo za okolje in prostor

MzP – Ministrstvo za promet

NFP – nova finančna perspektiva

NPO – neposredna potrditev operacije
NPU – neposredni proračunski uporabnik
NRP – Načrt razvojnih programov
NUTS II - Nomenklatura teritorialnih statističnih enot
OP – operativni program
OP RČV – Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013
OU – organ upravljanja
PHARE - pobuda Evropske unije za podporo procesa ekonomske preobrazbe državam srednje in vzhodne Evrope v predpristopnem obdobju
PIPRS - Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije
PO – organ za potrjevanje
PT – posredniško telo
PU – prednostna usmeritev
RP – razvojna prioriteta
RS – Republika Slovenija
SAPARD - poseben program pomoči za kmetijstvo in razvoj podeželja v srednje in vzhodnoevropskih državah kandidatkah v predpristopnem obdobju
SFC - Informacijski sistem Evropske komisije
SVLR – Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
SVREZ – Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
ZIPRS – Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije
ZJF – Zakon o javnih financah
ZzI – zahtevek za izplačilo
ZZP – zahtevek za povračilo

1 UVOD

Kohezijska politika, strukturna politika in regionalna politika se mnogokrat uporabljajo kot sopomenke. Vsem trem je namreč skupen cilj, ki je zapisan v 158. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, in sicer:

»Vsesplošen skladni razvoj na območju EU z dejavnostmi, ki krepijo ekonomsko in socialno kohezijo ter zmanjšujejo neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost podeželja.«

Vendar pa ima vsaka od teh dejavnosti Evropske unije drugačno definicijo:

- kohezijska politika je skupek politik na ravni EU, katerih cilj je gospodarska, socialna in teritorialna konvergenca na ravni EU;
- strukturna politika je politika upravljanja s strukturnimi skladi za doseganje cilja kohezije (skladnosti);
- regionalna politika je usmerjena v konvergenco nerazvitih regij, ki dosegajo samo 75% povprečnega bruto domačega proizvoda na ravni EU, in regij z gostoto prebivalstva, manjšo od osmih prebivalcev na kvadratni kilometer (Bučar in drugi 2007).

Po Lajhu (2004) je model kohezijske politike EU bolj kompleksen in zahteven kot večina domačih regionalnih politik, zato zahteva boljše sodelovanje različnih akterjev in tudi večji napor udeležencev, vključenih v izvajanje kohezijske politike, za doseganje boljših rezultatov. Več kot je akterjev v fazi izvajanja javne politike in več kot je interakcije med njimi, bolj zapleteno je izvajanje javne politike (Pressman in Wildawsky 1984).

Z ustanovitvijo Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko se je začelo oblikovati omrežje kompleksnega kohezijskega upravljanja. Po Paynu (1999, 28) je javno-politično omrežje najlažje kombinirati z večnivojskim vladanjem, ki evropsko kohezijsko politiko smatra kot politiko, v katero so vključeni številni javni in privatni akterji na različnih ravneh.

Lajh tudi navaja, da je bilo medobčinsko sodelovanje v Sloveniji zelo slabo, brez upoštevanja institucionalne možnosti oblikovanja regij. Evropski model regionalizacije pa je predstavil t.i.

kvazi regije, ki je spodbudil sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in ostalimi akterji v Sloveniji. Rezultat procesa, ki ga obravnava Lajh, je povezovanje lokalnih javnopolitičnih akterjev v subnacionalna omrežja: regionalne razvojne agencije, ki je privedel tudi do združevanja le-teh v Združenje regionalnih razvojnih agencij, ki omogoča večji pretok informacij, povezovanje regij pri razvojnem prizadevanju in učinkovitejši razvoj (Garantini v Lajh 2006). Pri tem je vseeno potrebno poudariti, da bi v Sloveniji morali ustanoviti pokrajine kot upravno-politične enote, saj sedanja teritorialna ureditev pogloblja razvojni prepad med majhnimi občinami in centralizirano državo (Grafenauer 2003).

Zanimiva je trditev Mikuš Marzidovškove (2009):

»Vsaka organizacija je močna toliko kot njen najšibkejši člen, kar pomeni, da se mora del bruto nacionalnega prihodka prelivati z bolj razvitih območij oziroma regij v manj razvite regije.«

V svojem članku Richardson (2000) karakterizira domnevo o stabilnosti sodelovanja akterjev, ki je v realnem svetu v neskladju s spreminjajočo se naravo oblikovanja politike na nacionalni in nadnacionalni »transnational« ravni v Evropi. Tako kot po drugih evropskih državah je tudi v Sloveniji in na ravni Evropske unije oblikovanje in izvajanje evropske kohezijske politike ter drugih javnih politik pogosto spremenljivo in nepredvidljivo, s tem pa tudi slabše obvladljivo, kar vodi k pomanjkanju nadzora, nestabilnosti politike in nepredvidljivim ter slabšim rezultatom tudi črpanja sredstev iz evropskih strukturnih skladov.

Rumford (2002) pravi, da pojem kohezije predstavlja problem regionalne neenakosti in pa tudi politično rešitev, ki jo ponuja Evropska unija. Obstajata dve značilnosti kohezije v Evropski uniji:

1. ogromne razlike v stopnji razvitosti med državami članicami kot tudi med regijami znotraj držav članic;
2. razlike so se povečevale skozi celotno zgodovino Evropske unije.

Te razlike pa niso rezultat slabe politike Evropske unije, temveč posledica sukcesivnega širjenja Evropske unije. Vse prejšnje širitve so namreč povečale problem neenakosti med državami članicami ter s tem tudi regionalne neenakosti v Evropski uniji. Zelo možna posledica projektne

širitve EU, ki vključuje države bivšega komunističnega bloka, je še večja ekonomska in socialna neenakost. Tako širitev ponovno spodkoplje kohezijo, saj EU novim članicam ne more nuditi enake strukturne podpore kot jo je lahko nudila revnejšim državam članicam pred širitvijo v letu 2004.

Agenda 2000 določa decentralizacijo sistema izvajanja kohezijske politike, kar pomeni, da države članice nosijo odgovornost za upravljanje in nadzor, medtem ko Evropska komisija preverja primernost in učinkovitost revizijskih sistemov držav ter je odgovorna za pravilnost odhodkov iz evropskih skladov (Allen 2005). Govorimo o deljenem upravljanju.

Po Lajhu (2006) v primeru evropske kohezijske politike z vidika mnogonivojske vladavine proces oblikovanja in izvajanja temelji na pluralnosti in policentričnosti odnosov, s prevladujočo vlogo javnopolitičnih akterjev na lokalni ravni v fazi izvajanja. Javnopolitični akterji na regionalni in lokalni (subnacionalni) ravni namreč najbolje in najhitreje prepoznajo probleme okolja, v katerem živijo, ter sredstva za rešitev teh problemov. Kljub večji vlogi regionalnih in lokalnih akterjev pa ima nacionalna raven prevladujočo vlogo na področju financiranja in vrednotenja kohezijske politike.

Skupne evropske institucije spodbujajo zmanjševanje razlik med državami, vendar pa ne obstaja nek idealen evropski model, ki bi ga lahko uporabili v vseh državah članicah. Vsaka država ima namreč svoje lastne izkušnje, na podlagi katerih si izbere svoj sistem reformiranja lokalne samouprave (Grad in drugi 1999, 401). Kot pravi Lipicer Kustec (v Fink Hafner 2007), gre za koncept javnopolitičnega omrežja, ki se ga ne da razložiti z razumevanjem delovanja enega modela, temveč preko delovanja številnih grozdov udeležencev, kjer je posamezen igralec povezan z drugimi bolj ali manj sistematično. Obstaja pa še drugi vidik, ki ga obravnava Lajh (2006), po katerem se regionalne politike nacionalnih držav navadno izvajajo znotraj uniformnega okvira odnosov med nacionalnimi in subnacionalnimi akterji, izvajanje evropske kohezijske politike pa se mora prilagoditi raznolikim teritorialnim odnosom moči v različnih državah članicah, saj se teritorij in obseg njihove decentralizacije zelo razlikujeta. Evropska kohezijska politika je kljub enotnemu implementacijskemu modelu izvajana različno, saj na eni strani evropske uredbe določajo zahteve implementacije programov strukturnih skladov, na drugi

strani pa nacionalna zakonodaja oblikovanja in implementacije javnih politik predpostavlja svojevrstne zahteve izvajanja evropske politike (Lang v Lajh 2006). Vsekakor pa se morajo države članice prilagoditi in vzpostaviti partnerski odnos, kar je nujno za uspešno izvajanje evropske kohezijske politike.

Tudi Rumford (2002) pravi, da EU in nacionalna politika nista vedno komplementarni in dostikrat delujeta ena proti drugi ter s tem spodkopavata skupni cilj kohezije. Ko je stopnja neprilagodljivosti države članice visoka in se evropske politike ne ujemajo z obstoječo tradicijo v državi, bo prevzem pravnega reda EU resno oviran, implementacija take politike pa visoko tvegana (Falkner in drugi 2005). Velja pa pravilo, da se vedno upošteva zakonodajo, ki je bolj striktna.

Države, ki sestavljajo EU, ostanejo neodvisne suverene države, vendar svojo suverenost združujejo, da okrepijo vpliv v mednarodnih razmerjih, kar pomeni, da države članice del svojih pooblastil pri odločanju prenesejo na skupne evropske institucije, ki so jih ustanovile, zato da se lahko o zadevah skupnega interesa odloča na evropski ravni. EU teži k trajnostnemu razvoju Evrope, ki temelji na uravnoveženi gospodarski rasti in stabilnosti cen, konkurenčno socialnem tržnem gospodarstvu, usmerjenem v polno zaposlenost in socialni napredek ter visoko raven varstva (Bohinc 2007).

Institucije, vključno z Evropsko komisijo, ki ima največjo odgovornost za uspeh Evropske unije in ekonomsko učinkovitost (Grilc in Ilešič 2004, 156), pa v državljanih Evrope niso vedno uspele vzpodbuditi občutka, da so aktivno vključeni in soodgovorni za uspešnost in učinkovitost evropskega projekta kohezijske politike. Za ta namen je Evropska komisija med svoje strateške cilje dodala ukrep podpore interesnim skupinam pri aktivnejšem vključevanju v oblikovanje politike. Leta 2005 se je tako odločila, da začne izvajati pobudo »evropska preglednost« (Info regio panorama, št. 21, 2006).

Komisija je na zahtevo Generalnega direktorata za regionalno politiko že od leta 2000 sprejela vrsto ukrepov na področju informiranja in obveščanja, ki naj bi jih izvajale države članice:

- opredelitev načel in področij uporabe ukrepov obveščanja javnosti o dejavnostih evropskih skladov in krepitev preglednosti s ciljem približati EU državljanom in prebuditi v njih zavest o prispevku EU h kakovosti njihovega življenja in k odpravljanju razlik v stopnji regionalne razvitosti;
- ukrepi za informiranje in obveščanje, namenjeni ciljnim skupinam, upravičencem (lokalne in regionalne oblasti, gospodarski in socialni partnerji) in prejemnikom pomoči ter medijem.

Ukrepi imajo v novem programskem obdobju še večjo vlogo ter uvajajo dodatna informacijska orodja:

- organ upravljanja pripravi za vsak operativni program svoj načrt obveščanja, ki ga sprejme Komisija. S pripravo, izvajanjem in vrednotenjem le-teh se bo dosegla učinkovita preglednost in boljše upravljanje evropskih skladov;
- vzpostavitev omrežij strokovnjakov za obveščanje na regionalni, nacionalni in nadnacionalni ravni (EU);
- organi upravljanja so dolžni obvestiti potencialne upravičence, da s tem, ko sprejmejo finančno pomoč, morajo pristati tudi na objavo svojega imena v javno dostopnem seznamu upravičencev skupaj z zneski dodeljenih sredstev po projektih.

Ti ukrepi potrebujejo čas, vendar pa bodo pripomogli k učinkovitejšemu črpanju evropskih sredstev (Info regio Panorama, št. 21, 2006).

Proces odločanja v javnih politikah, kar evropska kohezijska politika tudi je, poteka po določenem zaporedju vsebinsko ločenih faz (Howlett in Ramesh 1995): oblikovanje dnevnega reda, oblikovanje alternativnih rešitev, uzakonitev javne politike, implementacija in evalvacija. Te faze so res vsebinsko ločene, vendar se tudi medsebojno prepletajo.

V fazi implementacije je potrebno najprej zagotoviti primerne javnopolitične akterje, ki bodo zadolženi za izvajanje javne politike. Naslednji korak v fazi implementacije je razumevanje problema, izbira instrumentov za rešitev problema ter določitev postopkov. Izbira primernih instrumentov, ki so potrebni za doseg želenih ciljev, je odvisna od javnopolitičnega problema ter

videnja tega problema s strani akterjev, pristojnih za izvajanje, ter tudi od njihovih preferenc glede reševanja problema. Nekateri javnopolitični instrumenti za izvajanje evropske kohezijske politike glede na Vedungovo klasifikacijo bi lahko bili: regulativni (obvezni logotipi in panoji z oznako sofinanciranja s strani EU), ekonomski (subvencije, vavčerji, finančna podpora) ter informacijski (oglasila v medijih, konference). Ključna je vsekakor izbira prave kombinacije instrumentov v okviru visoko administrativno usposobljene strukture ter pravilno določenih ciljev politike (Lajh 2006).

Izbira javnopolitičnih instrumentov je oblikovana glede na preference državnih odločevalcev in glede na ovire, v okviru katerih odločevalci delujejo. Države morajo biti zato zelo dobro administrativno usposobljene, če želijo izkoristiti moč, finančna sredstva in množico instrumentov za doseg ciljev politik (Howlett 2004). Gunningham in kolegi predlagajo razvoj mešanice javnopolitičnih instrumentov, pri čemer se nadaljuje vladno posredovanje skupaj z vrsto tržnih rešitev ter javnih in zasebnih ureditev.

Medtem, ko so cilji politik politično določeni in temeljijo na vrednotah, naj bi se javnopolitični instrumenti izbrali po učinkovitosti, zato bi morala biti izbira najučinkovitejšega instrumenta za doseg ciljev določena na objektivni način z uporabo znanstvenih postopkov. Odločitve o izbiri instrumentov naj bi bile tako izbire sredstev k cilju usmerjenega reševanja problemov (Bemelmans-Videc in Vedung 1998).

Da bi si vlade zagotovile legitimnost in učinkovitost, morajo združiti tako spodbujevalne kot represivne javnopolitične instrumente. Če bi vlade uporabile samo prisilna sredstva, bi lahko izgubile svojo legitimnost, kar pomeni, da država v demokratičnem sistemu ne more biti popolnoma avtonomna.

Na podlagi navedenega je prava izbira javnopolitičnih instrumentov prav tako pomembna kot oblikovanje končnih ciljev javne politike, saj bi lahko bil izbor pravega instrumenta za izvedbo določene javne politike obravnavan kot neke vrste podcilj. V primeru evropske kohezijske politike bi bilo zato potrebno narediti bolj poglobljeno študijo izbire pravih javnopolitičnih instrumentov. Pri izbiri instrumentov ne smemo pozabiti na evalvacijo oz. vrednotenje, ki meri

ustreznost instrumentov. Prav tako pa bi na tem področju bilo potrebno bolj resno upoštevati tudi opravljene predhodne in vmesne evalvacije, katerih namen ni samo, da zadostimo strogim pogojem evropske zakonodaje, temveč, da nam postanejo podlaga za izboljšanje izvajanja kohezijske politike.

Do slabe implementacije javne politike lahko pride zaradi slabega izvajanja, slabe politike ali spleta nesrečnih okoliščin (Hogwood in Gunn 1984). Kadar je izvajanje slabo, tiči razlog v neučinkovitem spremljanju in nadzoru nad izvajanjem. Če pa je izvajanje dobro, politika pa slaba, gre za slabo pripravljeno politiko.

Kot sem že prej omenila, proces odločanja v javnih politikah poteka v zaporedju določenih faz, ki pa se med seboj prepletajo, zato je tudi oblikovanje in implementacijo nemogoče strogo ločiti med seboj.

Poleg tega Lajh (2006) pravi tudi, da je implementacija skupnih politik EU (tako tudi kohezijske politike) dvofazni proces, kjer gre v prvi fazi za formalno implementacijo, ki zahteva prenos evropske zakonodaje v nacionalne zakonodaje držav članic EU, kar se je v Sloveniji dogajalo v času oz. fazi programiranja kohezijske politike. Druga faza implementacije pa predstavlja administrativno implementacijo skupnih politik EU, kjer gre za uporabo evropske zakonodaje v praksi države članice. Tu je najpomembnejša učinkovita koordinacija med vpletenimi javnopolitičnimi akterji na vseh ravneh izvajanja. V svojem delu sem se osredotočila na to drugo fazo administrativne implementacije evropske kohezijske politike.

Lang (v Bučar in drugi 2007) ugotavlja problematičnost časovne dinamike izvajanja evropske strukturne politike, kjer veliko število akterjev otežuje delo, odnosi med njimi so zapleteni, prihaja do neskladij, izvajanje zaznamuje visoka stopnja nezaupanja.

Na uspešnost in učinkovitost implementacije evropske kohezijske politike vplivajo med drugim tudi 4 dejavniki, ki sta jih prepoznala Lampinen in Uusikylä (v Lajh 2006):

- učinkovitost političnih institucij;
- visoka stopnja korporativizma;

- visoka javna podpora članstvu EU;
- stabilna politična kultura.

Kot največji razlog slabe implementacije pa večina vidi v neustreznih administrativnih strukturah na nacionalnih in lokalnih ravneh držav članic ter v slabi koordinaciji med različnimi javnopolitičnimi akterji. Kot razlog in posledico navedenega ne bi smeli zanemariti niti neučinkovitega spremljanja izvajanja vsake javne politike.

1.1 PROBLEMATIKA IN PREDMET PREUČEVANJA

V času gospodarsko-socialne krize so potrebe po vlaganju v konkurenčnost slovenskih podjetij ter naložbe v človeške vire izrednega pomena, pri čemer pa so lahko ob pravilnem načrtovanju in upravljanju sredstva kohezijske politike v veliko pomoč. Kljub temu, da je Slovenija upravičena do črpanja sredstev iz evropskih skladov že od leta 2004, ostaja to področje še velika neznanka. To ne velja samo na splošno za prebivalce Slovenije, ampak tudi za ljudi, ki se v te sklade vključujemo oz. se želimo vključiti preko svojega dela. Kot področje javne politike sem si tako za preučevanje v svojem delu izbrala evropsko kohezijsko politiko, v katero spada črpanje sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada.

Evropska kohezijska politika je v fazi izvajanja, saj je že šla skozi faze oblikovanja dnevnega reda, oblikovanja alternativnih rešitev, uzakonitve izbrane rešitve, zato sem za predmet raziskovanja izbrala spremljanje, ki je pomembna sestavina faze izvajanja, saj je nujna za kasnejše kvalitetno vrednotenje učinkov (Fink Hafner 2007). Seveda pa se vse te omenjene faze med seboj ves čas prepletajo. Po Langu (1998) na izvajanje politike, njeno učinkovitost in zapletenost vplivajo kompromisi na ravni odločanja.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko nastopa v vlogi organa upravljanja, katerega osnovna naloga je upravljanje in izvajanje operativnih programov, ki predstavljajo izvajalske dokumente. Ti dokumenti določajo neposredno izhajajoče pravne obveznosti in pravice izvajanja kohezijske politike v Republiki Sloveniji (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007b). Slovenija se je odločila na tem področju za

zalaganje sredstev iz državnega proračuna, katerega Zajc (2004, 202) obravnava kot dokument, ki skrbi za razdelitev sredstev v skladu s prednostnimi nalogami in cilji politik na področjih, ki jih določajo politične stranke.

S temeljitim proučevanjem faze izvajanja kohezijske politike ugotavljamo učinkovitost politike z vidika doseganja ciljev (Wallace v Bache 1998). Redno spremljanje izvajanja operativnih programov in finančnega načrta črpanja sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko je prav tako nujno za učinkovito črpanje sredstev evropske kohezijske politike. Organ upravljanja redno spremlja izvajanje operativnih programov in o tem poroča pristojnim institucijam: ministrstvu, vključenim v izvajanje evropske kohezijske politike, predsedniku vlade, Državnemu zboru in Evropski komisiji. Mesečno spremlja izvajanje realizacije operativnih programov na podlagi podatkov ministrstev o napovedih izplačil upravičencem in napovedih posredovanih zahtevkov za povračilo iz EU preko podatkov, posredovanih s strani ministrstev, in podatkov iz informacijskega sistema ISARR. Spremljanje pa poteka tudi polletno in letno v obliki predpisanih poročil. Letna poročila o izvajanju operativnih programov se pošiljajo Evropski komisiji. Pomembno je, kakšne ukrepe podvzame organ upravljanja, da bi na podlagi spremljanja izboljšal črpanje sredstev iz evropskih skladov.

EU je Sloveniji v prejšnjem finančnem obdobju namenila 237,5 mio EUR sredstev iz strukturnih skladov in 253,6 mio EUR iz kohezijskega sklada, v programskem obdobju 2007-2013 pa skupaj 4,1 mrd EUR, dodatno k temu pa je potrebno zagotoviti še 15% slovenske udeležbe.

Slovenija je bila do sedaj pri črpanju finančnih sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada uspešna, vendar pa ji ob povečani finančni pomoči brez ustreznega spremljanja in ukrepanja ne bo uspelo počrpati celotnih sredstev, ki ji jih je namenila Evropa v programskem obdobju 2007-2013. Po šestih letih izvajanja evropske kohezijske politike namreč še vedno obstajajo določene pomanjkljivosti, ki bi jih lahko rešili s skupnim načrtovanjem in spremljanjem izvajanja, poenostavitvami postopkov ter bolj sistematičnim spremljanjem izvajanja in doseganja ciljev (Mesec 2009). Te pomanjkljivosti vidim predvsem v pomanjkanju celovitega poznavanja postopkov v vseh fazah izvajanja kohezijske politike, premajhni usposobljenosti kadra,

nemotiviranosti vključenih institucij za skupno načrtovanje in spremljanje izvajanja z vidika uresničevanja ciljev, problemu vnosa podatkov v informacijski sistem, problemu prenosa znanja od redkih usposobljenih na novozaposlene ljudi, pomanjkanju jasnih navodil, administrativni obremenjenosti z rednim poročanjem zaradi nedodelanega sistema poročanja in spremljanja, nepovezanosti različnih informacijskih sistemov, pomanjkanju celovitih vsebinskih in finančnih pregledov, dolgotrajnih postopkih potrjevanja instrumentov in veliki fluktuaciji kadra na tem področju. Iz tega izhaja, da je zadevna problematika zelo kompleksna. O čemer govori tudi Mairate (2006), ko sistemu kohezijske politike očita kompleksnost in prevelike stroške administracije.

1.2 NAMEN IN CILJI

1.2.1 NAMEN POLICY ANALIZE

V začetnem delu sem na enostaven način predstavila kompleksen sistem evropske kohezijske politike, kot je urejen v Republiki Sloveniji. Nadaljujem z opisom spremljanja, predvsem finančnega, črpanja sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada, s čimer sem želela prikazati vpliv le-tega na uspešnost izvajanja evropske kohezijske politike. Nato z raziskavo potrdim domnevne razloge za izboljšanje finančne realizacije ter posledično hitrejše črpanje sredstev iz evropskih skladov (ovire, ki zavirajo hiter in učinkovit proces od priprave javnega razpisa pa do povračil iz EU) na ravni državnih institucij (odnose: organ upravljanja, organ za potrjevanje, ministrstva) ter predlagam možne rešitve: jasno dodelani in poenostavljeni nacionalni postopki, usposobljenost in motiviranost kadrov, enotna navodila glede načrtovanja, upravljanja, spremljanja in poročanja, popolna uporaba informacijskega sistema (priloga: preliminarni model raziskovalnega problema).

Osredotočila sem se na dva osnovna cilja:

- prikaz in analiza spremljanja izvajanja evropske kohezijske politike v Sloveniji in
- predstavitev možnih rešitev za izboljšanje spremljanja ter posledično črpanja sredstev evropske kohezijske politike.

1.2.2 ZVRST POLICY ANALIZE

Evropska kohezijska politika je že v fazi izvajanja, zato sem izbrala spremljanje, ki je pomembna sestavina izvajanja, saj je nujna za uvedbo morebitnih sprememb oziroma popravkov pri izvajanju kohezijske politike, predvsem pa za kasnejše kvalitetno vrednotenje učinkov. S svetovalnim (preskriptivnim) delom sem poskušala poiskati optimalne rešitve, ki bi pripomogle k izboljšanju sistema črpanja sredstev na tem področju.

V mojem primeru sem uporabila formativno evalvacijo (vrednotenje) sistema upravljanja in nadzora na področju črpanja sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada, ki vključuje monitoring (spremljanje) in evalvacijo, saj se osredotoča na probleme črpanja finančnih sredstev iz evropskih skladov v fazi implementacije (izvajanja). Z akademsko policy analizo sem potrdila domnevne vzroke za sistemske pomanjkljivosti slabega črpanja. Na podlagi analize ugotavljam, ali sistem kot si ga je izbrala Slovenija, ključno vpliva k izboljšanju črpanja sredstev na tem področju, kar pomeni, da sem uporabila tudi uporabno policy analizo.

1.3 HIPOTEZE

Z raziskavo želim preveriti naslednji hipotezi:

H1: Pomanjkanje znanja in usposobljenosti, nemotiviranost javnopolitičnih odločevalcev za sodelovanje, pomanjkanje jasnih navodil ter posledično dolgotrajni postopki potrjevanja instrumentov vplivajo na počasnost izvajanja kohezijske politike.

Predstaviti želim, kako pomembna je usposobljenost in motiviranost vključenih institucij za sodelovanje že od samega načrtovanja in spremljanja izvajanja z vidika uresničevanja ciljev. Prav tako ne gre brez usklajenega delovanja vključenih institucij tudi pri pripravi jasnih navodil za upravljanje, poročanje in spremljanje črpanja sredstev kohezijske politike. Celovita navodila, ki opredeljujejo postopke od priprave pa do zaključka programa (t.i. zaključevanje) z jasno opredeljenimi cilji in postopki izvajanja po fazah, so namreč osnova učinkovitega sistema.

H2: Informacijski sistem ne omogoča dovolj hitrega in učinkovitega prilagajanja spremembam in spremljanja črpanja finančnih sredstev iz evropskih skladov.

Dokazati želim tudi, da za neučinkovito spremljanje izvajanja kohezijske politike ni kriv slab informacijski sistem, saj je ta le podpora postopkom, ki morajo biti jasno opredeljeni in definirani. Kompleksno področje evropske kohezijske politike, ki zajema zakonodajo iz množice različnih področij, mora namreč skozi celoten proces upoštevati spremembe zakonodaje in v skladu s tem ves čas prilagajati postopke. Spremljanje in prilagajanje tako obsežnega in kompleksnega informacijskega sistema je otežkočeno predvsem zaradi nedorečenosti postopkov pri izvajanju.

Črpanje finančnih sredstev iz evropskih skladov bo večje v primeru večje administrativne usposobljenosti, boljšega sodelovanja med izvajalci programov v vseh fazah izvajanja, predvsem pa med javnopolitičnimi odločevalci, krajšega časa od priprave javnega razpisa do končnih povračil finančnih sredstev iz EU ter uporabe operativnega informacijskega sistema namesto EXCEL-ovih tabel. K vsemu temu pa pripomorejo jasno opredeljena in definirana navodila.

1.4 METODOLOGIJA

1.4.1 RAZISKOVALNE METODE IN TEHNIKE

Uspešnost črpanja finančnih sredstev iz evropskih skladov je tesno povezano z učinkovitim spremljanjem izvajanja evropske kohezijske politike. Analiza je predvsem osredotočena na pomen finančnega spremljanja izvajanja ter njegovo učinkovitost.

Moje delo temelji na različnih metodoloških konceptih. Za preverjanje postavljenih hipotez sem izvedla analizo primarnih in pravnih virov (uredbe, zakoni, drugi dokumenti, povezani z raziskovalnim problemom). Analiza sekundarnih virov in literature temelji na vrednotenju gradiva (interno gradivo SVLR, priporočila revizijskih institucij, drugo). Sledi analiza vzpostavljenega informacijskega sistema, ki je pomemben člen učinkovitega spremljanja evropske kohezijske politike.

Za izvedbo te policy analize je pomemben »top-down« pristop (Grdešič, 1995), saj prikazuje pravno urejeno izvajanje politike od najvišjega nivoja odločanja na nacionalni ravni do nižjih ravni izvajanja javne politike, v mojem primeru kohezijske politike.

V prvem delu, v katerem je zajet metodološki in teoretični okvir dela, podprt s pravnimi viri in objavljeno literaturo, gre za akademsko policy analizo. Predstavljene so temeljne posebnosti evropske kohezijske politike. Opisala sem vključene evropske sklade, razlike med obema programskima obdobjema ter nacionalne institucije, ki izvajajo evropsko kohezijsko politiko, pri čemer je bila uporabljena metoda interpretacije virov.

Drugi del je osredotočen na glavno tematiko moje raziskave, spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike, in z njim povezane sestavine izvajanja. V raziskavi sem se usmerila v analizo pomembnosti pravnega in enotnega finančnega spremljanja s strani vseh relevantnih institucij, ki so vključene v izvajanje evropske kohezijske politike.

V zadnjem delu gre za uporabno analizo, saj s pridobljenimi informacijami želim vplivati na politično odločanje, s katerim bi se povečala učinkovitost črpanja sredstev iz evropskih skladov.

Moje delo temelji na prepletu metode deskripcije, kjer gre za opis dejstev in procesov, in analize, kjer se dejstva uporabi za iskanje izboljšav, saj obe temeljita na preučevanju virov.

Bistvo mojega dela je predvsem ugotoviti pomanjkljivosti v sistemu spremljanja izvajanja evropske kohezijske politike ter predlagati izboljšave na tem področju.

2 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA

S podpisom Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) leta 1957 so bili prvič omenjeni ukrepi skupne regionalne politike na evropski ravni (Dujic 2008, 2), vendar pa v začetnem obdobju ni predstavljala pomembne politike, saj so bile države članice med seboj dokaj homogene.

Evropska kohezijska politika je najstarejša skupna evropska politika, pri čemer si države članice že več kot 50 let izkazujejo solidarnost z namenom zagotovitve finančnih sredstev za izvajanje strukturnih reform, katerih končni cilj je na znanju temelječa družba in visoka konkurenčnost Evrope (Jerina v Šoltes in drugi 2008).

Zasnovana je kot razvojna politika, katere cilj je pospeševanje rasti in zagotavljanje enakih priložnosti na celotnem območju Evropske unije. Temelji na načelu solidarnosti, ker je usmerjena v pospeševanje razvoja regij in držav, ki so gospodarsko in socialno v slabšem položaju od povprečja EU. Kohezijska politika ne pomeni nadomestka za regionalno politiko neke države članice, temveč predstavlja njeno dopolnilo (Lajh 2006). Prav tako sredstva evropskih skladov ne morejo nadomestiti finančnih sredstev posamezne države (Bollen 1999). Za razliko od sektorskih politik se je kohezijska politika zmožna prilagajati posameznim potrebam in značilnostim posebnih geografskih priložnosti, zato morajo države članice in regije pri oblikovanju programov in zbiranju sredstev za glavne prednostne naloge nameniti pozornost posebnim geografskim okoliščinam. Spodbujanje teritorialne kohezije je odvisno od mehanizmov, ki pomagajo zagotoviti pravično obravnavanje vseh ozemelj na podlagi posameznih zmogljivosti kot dejavnika konkurenčnosti, za kar pa je potrebno dobro upravljanje (Sklep Sveta 2006). Saj lahko samo z dobrim upravljanjem in uravnoveženim razvojem proces globalizacije nudi možnosti za napredek ter briše meje med državami in regijami (Brezovšek in drugi 2003). Osnovni cilj evropske kohezijske politike je prispevati k zmanjšanju razlik v razvitosti med posameznimi deli Evropske unije (Mrak in drugi 2004).

Kohezijska politika je potrebna in pomembna politika EU za zagotavljanje enakovrednih pogojev na enotnem notranjem trgu. Dodano vrednost kohezijske politike Mairate (2006, 169-172) vidi v

zagotavljanju stabilnega okolja zaradi večletnega programiranja, velikega obsega finančnih sredstev, izbire pravega intervencijskega sistema, poudarjanja učinkov učenja izboljšanja kvalitete izvajanja in vpliv na druge cilje evropskih politik. Glavna kritika trenutnega modela kohezijske politike pa predstavlja kompleksnost, zbirokratiziranost in rigidnost sistema izvedbe, ki se kaže v visokih stroških delovanja in prevelikem poudarku na črpanju sredstev, namesto na njegovih učinkih (Mrak in drugi 2007, 365-396). Mrak in Wostner (2005, 17) navajata, da se slaba administrativna absorpcijska sposobnost institucij, vključenih v izvajanje kohezijske politike, odraža v zamudah pri obdelavi, kontroli in izplačilu zahtevkov za povračilo, kar je le eden od vidikov.

Skupine prejemnikov pomoči iz evropskih skladov:

- regije, ki zaostajajo v razvoju;
- regije s posebnimi težavami (obmejna območja, urbana območja v zatonu, podeželska in ribiška področja);
- ranljive družbene skupine;
- lokalne in regionalne oblasti (transnacionalno in medregionalno sodelovanje);
- države pristopnice in države kandidatke (Mrak in drugi 2004).

Financiranje projektov v okviru evropske kohezijske politike deluje na osnovi sodelovanja med lokalnimi oblastmi in državo članico, pri čemer je izvajanje kohezijske politike opredeljeno kot dopolnitev nacionalnega izvajanja kohezijske politike (Stojanovska 2003, 12).

Za začetek izvajanja evropske kohezijske politike je potrebno iti skozi fazo predlaganja in odločanja o tej javni politiki, čeprav so vse faze javnopolitičnega procesa med seboj močno prepletene. Postopek sprejemanja strukturne politike se prične, ko Evropska komisija Svetu EU predloži prvi osnutek finančne perspektive za sedemletno obdobje, ki jo morata na koncu po vseh pogajanjih sprejeti tako Svet EU kot Evropski parlament (Bučar in drugi 2007). V tem večletnem finančnem okviru so določene letne zgornje meje odobrenih proračunskih sredstev za prevzem obveznosti po vrstah odhodkov ter za plačila (Urad vlade za komuniciranje 2010). Finančna perspektiva namreč pomeni dogovor o ključnih prednostnih nalogah in okvirih proračunskih

odhodkov Evropske unije za večletna obdobja, saj določa temeljni okvir evropske politike v naslednjih letih (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008e).

Letni proračun Unije pa mora biti pripravljen v skladu s tem večletnim finančnim okvirom izdatkov Skupnosti, ki je nastal zaradi poglobljanja ekonomske integracije in vključevanja novih držav ter s tem povezanih problemov pri nadzoru in načrtovanju proračuna (Mrak, Rant v Ferfila 2007, 365-396). V finančnem okviru, v katerem je zagotovljeno, da se odhodki EU v okviru lastnih sredstev izvršujejo na urejen način, so določene zgornje meje odobrenih proračunskih sredstev za obveznosti po kategorijah odhodkov (Bohinc 2007, 316).

Za financiranje izdatkov, predvidenih v finančni perspektivi in realiziranih v letnih proračunih, so potrebni viri, ki jih Evropski uniji zagotavljajo lastni viri: tradicionalni viri (carine, uvozne dajatve na kmetijske proizvode pri trgovanju z državami izven Unije), prispevki na podlagi davka na dodano vrednost in prispevki držav članic na podlagi relativne velikosti njihovega bruto nacionalnega dohodka (Mrak, Rant v Ferfila 2007, 365-396). Proračunski odhodki EU pa so: skupna kmetijska politika, strukturne politike, notranje politike, zunanje zadeve, administracija, rezerve, predpristopna pomoč in širitve. Torej je kohezijska politika redistributivna politika (Hooghe 1996).

Postopek sprejemanja proračuna EU se vsako leto prične v začetku maja, ko Evropska komisija predstavi prvi osnutek proračuna. Nato sledi prvo branje Svetu ministrov, ki predstavi svoj predlog proračuna na srečanju Proračunskega sveta v juliju. Nato parlament prouči osnutek ter predstavi svoje mnenje konec oktobra v času prvega branja proračuna. Po tej predstavitvi Svet opravi drugo branje, ko zavzame stališče do prvega branja v Parlamentu. V decembru Parlament z drugim branjem sprejme proračun za prihodnje leto. S tem se konča proračunski postopek (Mrak in drugi 2004).

Dogovor o proračunu EU za novo finančno perspektivo so po letu in pol pogajanj 17. maja 2006 potrdili v Strasbourgu predsedniki Sveta EU, Evropskega parlamenta in Evropske komisije. Od nacionalnih proračunov se razlikuje po tem, da ne vsebuje odhodkov za javne storitve (zdravstvo, šolstvo, kulturo,...), socialno varstvo in odplačevanje dolga. Proračun EU mora biti uravnotežen in

brez primanjkljaja. V resnici je proračun EU vedno v presežku, ker države vplačujejo več, kot je na koncu vsakega finančnega leta dejansko porabljeno. Presežek se vrača državam po enakem ključu, kot so bili izračunani njihovi prispevki oz. za to vsoto zmanjšujejo njihove prispevke za naslednje leto. Namen odhodka je strogo določen, večina odhodkov gre za izvajanje skupnih politik integracije, kamor spada tudi strukturna politika.

Evropska sredstva so namenska in morajo biti zato porabljena na točno določenem področju, s čimer morajo prispevati k realizaciji ciljev politike EU in politike Slovenije, zato jih Žurga (2004) identificira kot enega izmed vzrokov za povečanje pomena pristopa projektnega menedžmenta v javni upravi.

Najbolj upravičene do podpore in subvencij iz tega naslova so starejše članice, z večjim deležem kmetijstva in ravnijo razvitosti, nižjo od 75 odstotkov povprečja EU (Bebler 2007, 188). Šušteršič (2007) vidi glavni problem prerazdelitvenih politik (skupna kmetijska politika, strukturne politike), za kar proračun EU nameni največ sredstev, v tem, da so le-te netransparentne, saj so oblikovane kot sektorske politike, čeprav so predvsem prerazdelitvene. Rešitev vidi v tem, da bi prerazdeljevanje med državami članicami potekalo z direktnimi transferji med državami, vsaka država zase pa bi bila odgovorna za spodbujanje svojega razvoja. S tem bi te politike postale transparentne in predmet neposrednih pogajanj.

Neto prejemnice so države, ki iz proračuna EU prejmejo več sredstev kot pa jih vanj prispevajo, neto plačnice pa v skupno blagajno prispevajo več denarja kot pa ga prejmejo iz nje.

Za Slovenijo se je dogovor o novi finančni perspektivi razpletel ugodno, vendar pa je to najbrž zadnja taka perspektiva glede na to, da se Slovenija z višjo gospodarsko rastjo od povprečja EU približuje meji, do katere so članice upravičene do strukturnih podpor.

Po sprejetju finančne perspektive je bilo potrebno sprejeti uredbe, ki podrobno določajo delovanje kohezijskega in strukturnih skladov, ne zahtevajo pa prenosa v nacionalno zakonodajo. Vsa pogajanja o kohezijskih uredbah 2007-2013 so potekala v Bruslju. Predstavniki Slovenije so zagovarjali tista stališča, ki so jih za posamezna področja pripravila pristojna ministrstva v skladu

z medresorskim usklajevanjem. Vlada je v ta namen za vsako področje ustanovila delovno skupino, za področje kohezijske politike je bila tako ustanovljena delovna skupina 6 – Strukturna in regionalna politika, v okviru katere se usklajujejo enotna stališča Slovenije. Julija 2006 je bilo po večletni razpravi sprejetih 6 uredb, ki urejajo evropsko kohezijsko politiko v obdobju 2007-2013 (Lajh 2006).

Naj omenim še, da so evropski voditelji 15. in 16. decembra 2005 podprli predlog Evropske komisije (naddržavno zasnovano izvedbeno zakonodajno telo z izključno pristojnostjo zakonodajne pobude (Bebler 2007, 121)) o treh temeljnih ciljih (Wostner 2007) kohezijske politike:

- konvergenca (spodbujanje razvoja oz. zmanjševanje razvojnih razlik),
- regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (spodbujanje gospodarske spremembe z inovacijami in spodbujanje družbe znanja, podjetništva, varstva okolja, nova boljša delovna mesta, naložbe v človeške vire),
- evropsko teritorialno sodelovanje (krepitev čezmejnega sodelovanja s skupnimi lokalnimi in regionalnimi pobudami, transnacionalno sodelovanje z namenom povezanega razvoja, medregijsko sodelovanje).

Ta reforma evropske kohezijske politike pa je tudi zmanjšala število finančnih instrumentov s pet na tri (ESRR, ESS, KS), saj EKUJS in FIUR v novem finančnem obdobju ne sodita več med strukturne sklade.

Naslednji korak v procesu evropske kohezijske politike je oblikovanje državnega razvojnega programa, ki je osnovni dokument razvoja posamezne države članice. Država članica mora ta dokument oblikovati skupaj z lokalnimi oblastmi in socialnimi partnerji na podlagi smernic EK v roku treh mesecev od sprejema splošnih uredb.

Priprava državnega razvojnega programa je najpomembnejša faza vsake države članice, saj mora zajeti prepričljive argumente za obstoj strukturnih pomanjkljivosti države in s tem potrebo po finančni podpori. Poleg tega mora vsebovati upravljavsko strukturo in postopke za spremljanje implementacije strukturnih skladov. Državni razvojni program je rezultat dolgoročnih

posvetovanj in pogajanj različnih nacionalnih, subnacionalnih oblasti, ekonomskih in socialnih partnerjev ter interesnih skupin. Ta posvetovanja in pogajanja so nujno potrebna za kasnejšo tekočo implementacijo programov (Bollen 1999).

Po sprejemu država članica pošlje razvojni plan EK v usklajevanje. Ko je državni razvojni program usklajen, mora država članica v roku petih mesecev izdelati in sprejeti operativni program ali enotni programski dokument (v prejšnjem finančnem obdobju je Slovenija sprejela Enotni programski dokument, v novi perspektivi pa tri operativne programe), ki je rezultat uspešnih pogajanj z EK.

Slovenija je bila s pogajnji glede nove finančne perspektive in v okviru tega s pogajnji glede kohezijskih uredb zadovoljna, saj je možno namenjena kohezijska sredstva usmeriti neposredno v izvajanje sprejete Strategije razvoja Slovenije. Tudi sicer so šle določbe v smeri večje prilagodljivosti in poenostavitve, kar je bilo eno od osnovnih izhodišč Slovenije pri pogajanjih. Slovenija je lahko zadovoljna tudi z sprejetim dogovorom, ki manj razvitim državam članicam (tudi Sloveniji) omogoča enostavnejše koriščenje dodeljenih evropskih sredstev: sofinanciranje v višini 85 odstotkov (prej 75 odstotkov) tako za strukturne kot tudi kohezijski sklad ter uvedba pravila N+3 za obdobje od leta 2007 do leta 2010, ki določa, da so lahko sredstva dodeljena za posamezno leto, porabljena v štirih letih.

Za učinkovito upravljanje s sredstvi strukturnih skladov je bila že v prejšnji finančni perspektivi ustanovljena Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), katere Urad za kohezijsko politiko deluje kot organ upravljanja za vse evropske sklade, kar pomeni, da je odgovoren za koordinacijo aktivnosti, usmerjenih v koriščenje sredstev strukturnih skladov in kohezijskega sklada, saj se je na podlagi izkušenj, pridobljenih med izvajanjem predpristopnih instrumentov (PHARE, ISPA, SAPARD), Slovenija odločila ohraniti centralizirano institucionalno ureditev upravljanja in nadzora kohezijske politike, in sicer en organ upravljanja (v okviru SVLR), en organ za potrjevanje (v okviru Ministrstva za finance, Direktorata za proračun) in neodvisen finančni nadzorni organ (v okviru Ministrstva za finance, Urada za nadzor proračuna), medtem ko so za izvajanje instrumentov odgovorna posamezna ministrstva. Vseeno pa vzpostavljeni institucionalni sistem ni popolnoma centraliziran, saj je z Uredbo o izvajanju

postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS določeno, da so posamezna ministrstva zadolžena za posamezne sklade (Ur. L. RS št. 30/2004, 48/2004, 87/2004): za izvedbo ESRR je odgovorno Ministrstvo za gospodarstvo, za izvedbo ESS Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, za okoljsko komponento kohezijskega sklada je odgovorno Ministrstvo za okolje, za prometno komponento pa Ministrstvo za promet.

Vlada Republike Slovenije je na svoji redni seji dne 26.4.2007 sprejela Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013. Z uredbo so določene pristojnosti, odgovornosti in naloge organa upravljanja, organa za potrjevanje, revizijskega organa, posredniških teles, upravičencev in drugih državnih organov v postopkih načrtovanja in porabe sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji, prav tako se z njo urejajo njihova medsebojna razmerja. Načrtovanje in poraba sredstev evropske kohezijske politike, ki jih ureja uredba, poteka na področjih treh operativnih programov.

Z uredbo je določen tudi način izbora in potrjevanja instrumentov (gre za način izbora operacij, ki je lahko a) javni razpis za izbor operacij oz. b) neposredna potrditev operacij) oz. operacij ter izvrševanje operacij (operacija je v tem primeru a) potrjen projekt, b) potrjena skupina projektov oz. c) potrjen program), t.j. finančni tok od izplačila iz proračuna RS do povračila iz proračuna EU v proračun RS. Finančno upravljanje namreč temelji na predhodnem zalaganju sredstev iz državnega proračuna.

S sprejetjem te uredbe je bil formalno pravno omogočen pričetek izvajanja nove finančne perspektive kohezijske politike.

Na podlagi izkušenj, ki jih je Slovenija pridobila pri izvajanju stare finančne perspektive, se trenutno pripravljajo tudi nadaljnje poenostavitve sistema upravljanja in nadzora kohezijske politike v Sloveniji, ki bodo skrajšale dolgotrajne postopke od izplačil prejemnikom iz proračuna RS pa do dejanskih povračil finančnih sredstev iz proračuna EU v proračun RS.

2.1 STRUKTURNI SKLADI

Strukturni skladi so osnovni finančni mehanizmi razvojne politike EU za zmanjševanje razlik med regijami. Njihove splošne določbe v finančnem obdobju 2007-2013 ureja Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999, ki določa skupna načela, pravila in standarde za izvajanje treh kohezijskih instrumentov (ESRR, ESS, KS). Ta uredba določa tudi prenovljen postopek načrtovanja programov, ki temelji na strateških smernicah Skupnosti za kohezijo in njihovem spremljanju, ter skupne standarde za finančno upravljanje, nadzor in vrednotenje.

Strukturni skladi spodbujajo ekonomske in socialne faktorje konkurenčnosti, ki pospešujejo ekonomsko dejavnost in gospodarski razvoj v regiji, ter po načelu finančne solidarnosti omogočajo zmanjševanje gospodarskih in socialnih disparitet med regijami (Dolenc 2005, 24). Svoja sredstva usmerjajo v regije v skladu s prednostnimi cilji oz. smernicami, določenimi s strani EU. Te smernice odražajo prioritete v kohezijski politiki ter so osnova za razdelitev finančnih sredstev evropskih skladov med projekti (Mrak in drugi 2004, 38).

Strukturni skladi se od kohezijskega sklada ločijo po tem, da temeljijo na večletnem programiranju, medtem ko se iz kohezijskega sklada sofinancirajo konkretni projekti. Poleg tega so enote, upravičene do njihove pomoči, regije, medtem ko je kohezijski sklad namenjen celotnim manj razvitim državam članicam EU in ne posameznim regijam (Bache 1998). Poznamo 4 strukturne sklade, ki imajo ločene finančne vire znotraj proračuna EU:

2.1.1 EVROPSKI SKLAD ZA REGIONALNI RAZVOJ

Ustanovljen je bil leta 1975 kot posledica pereče neenakosti življenjskega standarda med posameznimi regijami znotraj Evropske gospodarske skupnosti (Mulec 2008, 29). Njegovo delovanje določa Uredba Sveta (ES) št. 1080/2006 z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999. Temeljni cilj je krepitev ekonomske in socialne kohezije z odpravo največjih regionalnih neravnovesij v regijah Skupnosti in

sodelovanje pri razvoju in preobrazbi regij z naložbami, ki omogočajo ustvarjanje in ohranjanje trajnih delovnih mest, naložbe v infrastrukturo, razvoj lastnih potencialov s spodbujanjem lokalnega razvoja, krepitev konkurenčnosti in inovativnosti ter trajnostni razvoj (Bučar in drugi 2007). Tako prispeva k zmanjšanju vrzeli med stopnjami razvitosti regij.

Cilj Operativnega programa krepitev razvojnih potencialov, ki v programskem obdobju 2007-2013 predstavlja pravno podlago za črpanje sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj, je inovativna, dinamična in odprta Slovenija z razvitimi regijami ter konkurenčnim, na znanju temelječim gospodarstvom. Razvojne prioritete, ki jih pokriva ta operativni program, pa so:

- konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost, ki zagotavlja razvojno tehnološke spodbude za razmah podjetništva in inovativnosti;
- gospodarsko-razvojna infrastruktura, katere cilj je koncentracija znanja in razvojne infrastrukture za dvig konkurenčnosti gospodarstva;
- povezovanje naravnih in kulturnih potencialov, s katero se ohranja in povezuje naravne in kulturne potenciale za razvoj turizma;
- razvoj regij za skladen razvoj;
- tehnična pomoč (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007d).

2.1.2 EVROPSKI SOCIALNI SKLAD

Ustanovljen je bil z Rimsko pogodbo leta 1957, delovati pa je začel leta 1960. Njegovo delovanje določa Uredba Sveta (ES) št. 1081/2006 z dne 5. julija 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999. Njegov namen je zmanjševanje razlik v bogastvu in življenjskih standardih ljudi v državah članicah in njegovih regijah ter spodbujanje gospodarske in socialne kohezije. Temeljni cilji Evropskega socialnega sklada so preprečevanje in boj proti brezposelnosti ter ukrepi za razvoj človeških virov ter socialne vključenosti, s čimer bi dosegli visoko stopnjo zaposlenosti, enakopravnost med moškimi in ženskami, trajnostni razvoj in socialno kohezijo, kar zajema aktivnosti: izobraževanje in poklicno usposabljanje, pomoč za zaposlovanje, podiplomsko usposabljanje na področju raziskovanja, razvoj novih možnosti za zaposlovanje, posodobitev služb za zaposlovanje, ukrepe v podporo integriranemu pristopu pri vključevanju na trg dela (Bučar in drugi 2007). Pri tem posebno pozornost namenja invalidnim

osebam, migrantom, manjšinam in drugim marginalnim skupinam, ki se težje vključujejo na trg dela.

Cilj Operativnega programa razvoja človeških virov, ki v programskem obdobju 2007-2013 predstavlja pravno podlago za črpanje sredstev Evropskega socialnega sklada, je doseganje večje zaposlenosti, socialne vključenosti, višjega življenjskega standarda ljudi in zmanjšanje regionalnih razlik, kar se lahko doseže z vlaganjem v ljudi. Razvojne prioritete, ki jih pokriva ta operativni program, so:

- spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti za bolj prilagodljivo in konkurenčno gospodarstvo s pomočjo povezovanja gospodarstva, izobraževanja, raziskav, razvoja in zaposlovanja;
- spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih za izboljšanje pogojev vstopa na trg dela;
- razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja s posodabljanjem sistemov izobraževanja in usposabljanja ter spodbujanjem vseživljenjskega učenja;
- enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti za večjo vključenost in zmanjšano materialno ogroženost ranljivih skupin;
- institucionalna in administrativna usposobljenost za učinkovito strukturno prilagajanje, rast, delovna mesta in ekonomski razvoj (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007b).

2.1.3 EVROPSKI KMETIJSKI USMERJEVALNI IN JAMSTVENI SKLAD

Ustanovljen je bil leta 1962. Glavni cilj usmerjevalnega dela sklada je razvoj podeželja ter pomoč kmetom v regijah z razvojnimi zaostanki: naložbe v kmetijsko predelovalna podjetja, pomoč mladim kmetom, pomoč za zgodnjo upokožitev, kmetijske okoljske projekte, razvoj in optimalno rabo gozdov, razvoj podeželja z razvojem turizma ter lokalne gospodarske dejavnosti (Bučar in drugi 2007). Jamstveni del sklada je namenjen financiranju tržno-cenovne politike ter se navezuje na skupno kmetijsko politiko. Glede na količino dodeljenih finančnih sredstev prevladuje jamstveni sklad z 90 % vseh sredstev EKUJS (Pogačnik 2004, 7). Celoten EKUJS pa je usmerjen v trajnostni razvoj podeželja.

2.1.4 FINANČNI INSTRUMENT ZA USMERJANJE RIBIŠTVA

Do leta 1993 je deloval v okviru EKUJS, nato pa je bil ustanovljen kot samostojni instrument z namenom doseganja trajnostnega ravnotežja med ribolovnimi viri in njihovim izkoriščanjem, krepitve konkurenčnosti ribiškega sektorja, izboljšane preskrbe trga in pomoči območjem, odvisnih od ribištva in ribogojstva: prenova flote, varovanje morskih virov v priobalnih vodah, oprema pristanišč, iskanje novih možnosti prodaje (Bučar in drugi 2007).

2.2 KOHEZIJSKI SKLAD

Kohezijski sklad (KS) je poseben solidarnostni sklad, ki od leta 1994 državam članicam pomaga zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo s podporo velikim projektom na področju okolja in prometne infrastrukture (Bučar in drugi 2007). Je najmlajši od vseh skladov, po obsegu finančnih sredstev pa drugi največji. Njegovo delovanje določa Uredba Sveta (ES) št. 1081/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/1994. Finančna pomoč je usmerjena v:

- okoljevarstvene projekte in projekte, ki podpirajo razvoj politike okolja;
- projekte razvoja transportne infrastrukture;
- preliminarne študije za te projekte;
- pripravljalne projekte, ki analizirajo stroške in prihodke oz. t.i. CBA analiza (Cost-Benefit analiza);
- tehnično podporo projektov (Aljančič in Horvat 2001).

Kohezijski sklad financira do 85 % upravičenih izdatkov večjih projektov s področja okoljske in prometne infrastrukture. Do sredstev kohezijskega sklada so upravičene najmanj razvite države članice EU, katerih bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca znaša manj kot 90 % povprečja EU. Za razliko od strukturnih skladov, ki so regionalno usmerjeni, daje kohezijski sklad prednost nacionalnim in nadnacionalnim projektom (Mrak in drugi 2004).

Cilj Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture, ki v programskem obdobju 2007-2013 predstavlja pravno podlago za črpanje sredstev kohezijskega sklada, je zagotavljanje pogojev za rast z zagotovitvijo trajnostne mobilnosti, izboljšanja kakovosti okolja in za izgradnjo ustrezne infrastrukture. Razvojne prioritete, ki jih pokriva ta operativni program, pa so:

- železniška infrastruktura, katere cilj je posodobitev oz. izgradnja nove železniške infrastrukture;
- cestna in pomorska infrastruktura, kjer so sredstva namenjena dokončanju avtocestnega križa ter povečanju pretovora v Luki Koper;
- prometna infrastruktura za izgradnjo državnih cest, državnih kolesarskih poti in izvennivojskih prehodov;
- ravnanje s komunalnimi odpadki za izgradnjo in posodobitev regijskih centrov za ravnanje z odpadki;
- varstvo okolja s področja voda, kjer so sredstva namenjena izgraditvi ustrezne infrastrukture za odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih voda, vzpostavitvi novih in hidravlični izboljšavi obstoječih sistemov za oskrbo s pitno vodo ter povečanju poplavne varnosti;
- trajnostna raba energije za energetske sanacije in trajnostne gradnje hiš, učinkovite rabe električne energije ter inovativne ukrepe za lokalno energetske oskrbo (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007c).

2.3 PROGRAMSKO OBDOBJE 2000-2006

To programsko obdobje je trajalo 7 let, ker pa je Slovenija postala članica Evropske unije 1.5.2004, je bila upravičena do črpanja iz sredstev evropskih skladov šele od leta 2004 naprej. Za Slovenijo je bilo tako to prvo obdobje izvajanja evropske kohezijske politike. Za te namene je Slovenija kot celota obravnavana kot ena NUTS II¹ regija in prejema pomoč iz Cilja 1².

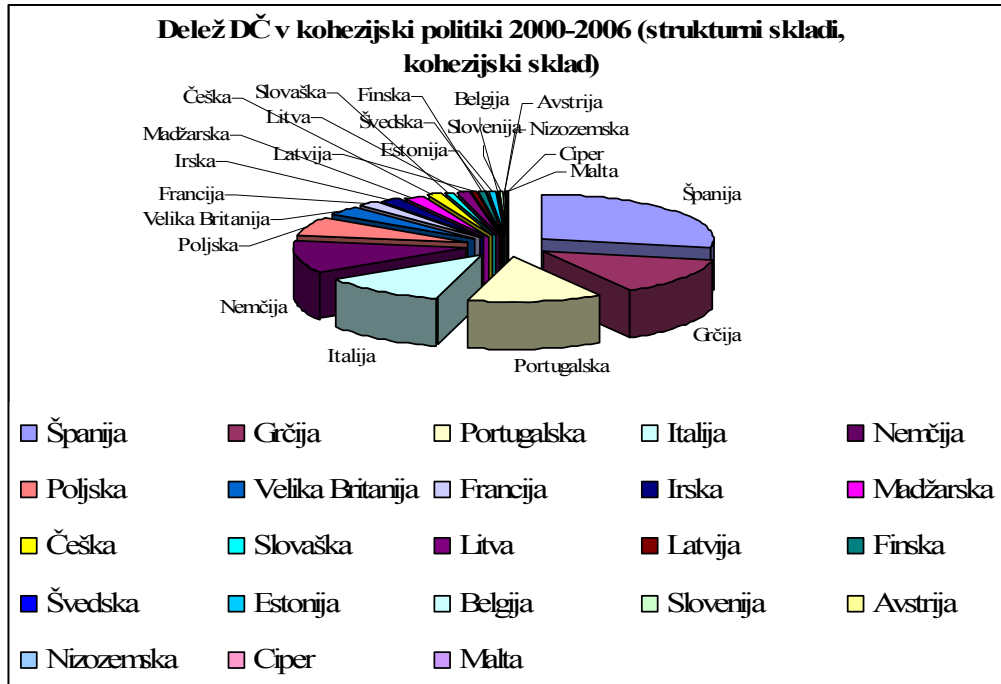
¹ Nomenklatura teritorialnih statističnih enot = sistem razporeditve regij, ki ga uporablja Evropska komisija. Celotna Slovenija je obravnavana kot ena regija NUTS II, imamo pa tudi 12 statističnih regij na ravni NUTS III, vendar jim sredstva skladov niso posebej namenjena.

Izvajanje strukturnih skladov (Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad in Finančni instrument za usmerjanje ribištva) v tem obdobju je temeljilo na Enotnem programskem dokumentu 2004-2006, ki je ključni programski dokument za izvajanje strukturne politike, v okviru katerega je bilo na voljo 334,5 mio EUR sredstev, od teh je bilo 237,5 mio EUR sofinanciranih iz EU, 97 mio EUR pa iz nacionalnega proračuna. Finančna podpora strukturnih skladov je bila pomembno orodje ekonomskih politik za spodbujanje strateških razvojnih ciljev: približevanje ravni dohodka povprečju EU-15, ustvarjanje novih delovnih mest, uravnotežen regionalni razvoj.

Kohezijski sklad v programskem obdobju 2004-2006 je temeljil na projektnem pristopu, za razliko od strukturnih skladov, kjer je uveljavljen programski pristop. Sofinancirali so se veliki infrastrukturni projekti na področju vseevropskih omrežij ter okolja, ki jih je potrdila Evropska komisija. Osnova za črpanje sredstev je bil Strateški referenčni okvir za kohezijski sklad za vsako izmed obeh področij.

² Cilj 1 je eden od treh ciljev evropske kohezijske politike. Sredstva iz Cilja 1 so namenjena manj razvitim regijam, katerih bruto domači proizvod na prebivalca ne presega 75% povprečja EU. Cilju 1 sta namenjeni 2/3 vseh sredstev strukturnih skladov, najvišja stopnja sofinanciranja je 75%.

Graf 2.1: Predvidena razdelitev finančnih sredstev evropske kohezijske politike (konvergenca, kohezijski sklad) v finančnem obdobju 2000-2006 po državah članicah glede na nominalne zneske v prilogi C:



Vir: EK Regional Policy - Inforegio

Opomba: Irska le do 2003, nove države članice (10) od 2004 do 2006

V tem obdobju je bila Slovenija neto prejemnica sredstev iz proračuna EU, saj je iz njega prejela cca. 94,1 mrd SIT več kot pa je vanj vplačala.

Slovenija je bila po črpanju evropskih sredstev v tem obdobju med najuspešnejšimi članicami EU.

2.4 PROGRAMSKO OBDOBJE 2007-2013

Nova finančna perspektiva 2007-2013 je prva resna preizkušnja novih članic pri sooblikovanju skupnih ciljev EU. Vsebinski izzivi razširjene EU so tako ekonomske narave (stimulacija gospodarske rasti in povečanje zaposlenosti, doseganje socialne in ekonomske kohezije po širitvi, nadaljevanje reforme skupne kmetijske politike) kot politične narave (skupna zunanja politika, skupna varnostna in obrambna politika) (Mrak in Rant v Ferfila 2007, 365-396).

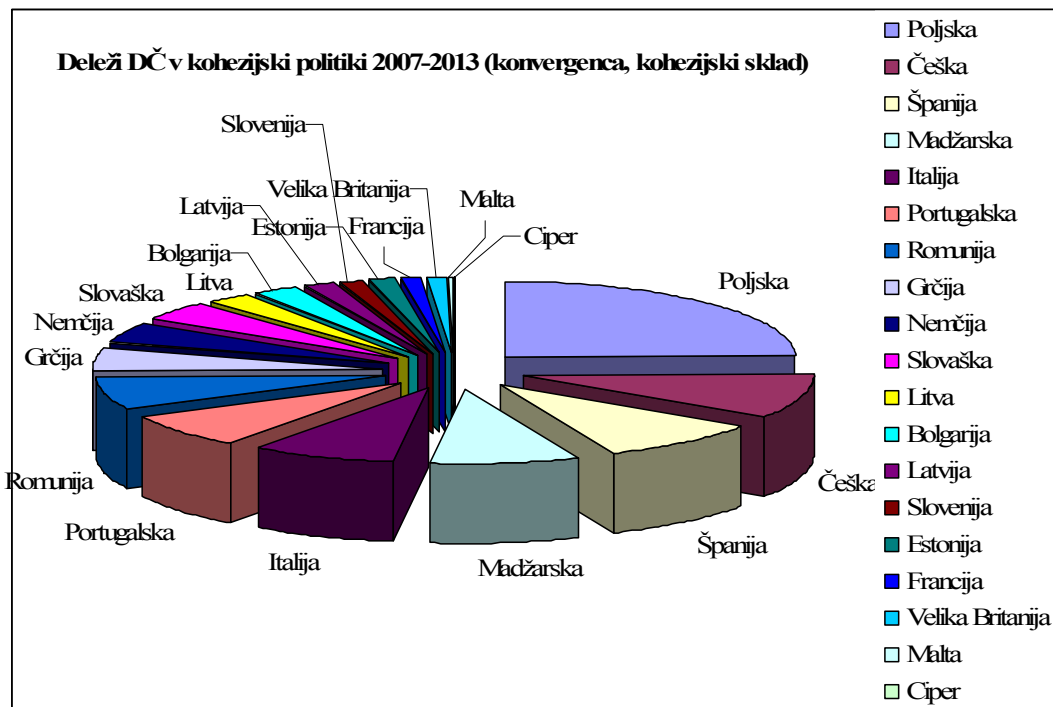
Novost tega obdobja je, da je sedaj kohezijski sklad del enotne pravne ureditve, skupaj s strukturnima skladoma (ESRR in ESS), medtem ko je v prejšnjem obdobju kohezijski sklad urejala posebna uredba (Mikuš Marzidovšek 2009, 27). To je močno poenostavilo tudi spremljanje črpanja sredstev iz evropskih skladov.

V finančnem obdobju 2007-2013 naj bi evropski skladi prispevali k trem ciljem:

- konvergenca (ESRR, ESS, kohezijski sklad);
- regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (ESRR in ESS);
- evropsko teritorialno sodelovanje (ESRR).

Finančna pogajanja EU za novo programsko obdobje so se končala maja 2006 po več kot dve leti trajajočih pogajanjih s sprejemom sedemletnega finančnega okvirja za obdobje 2007-2013. Največ sredstev je v tem obdobju usmerjenih v konkurenčnost in kohezijo, predvsem v zmanjševanje razlik v gospodarskem, okoljskem in družbenem razvoju znotraj EU (cca. 382 mrd EUR). Drugo največje področje financiranja sredstev je varovanje in upravljanje naravnih virov (cca. 371 mrd EUR), sledi pa mu spodbujanje koncepta državljanstva, svobode, varnosti in pravice (10 mrd EUR), krepitev vloge EU kot globalnega partnerja (49 mrd EUR) ter administracija (cca. 50 mrd EUR) (Urad Vlade RS za komuniciranje 2010).

Graf 2.2: Predvidena razdelitev finančnih sredstev evropske kohezijske politike (konvergenca, kohezijski sklad) v finančnem obdobju 2007-2013 po državah članicah glede na nominalne zneske v prilogi D:



Vir: EK Regional Policy - Inforegio

Pravno podlago Evropske unije za doseg skupnega cilja evropske kohezijske politike, ki je zapisan v 158. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (EK 2007a), v finančnem obdobju 2007-2013 določajo naslednje uredbe:

1. Splošna uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu določa skupna načela, pravila in standarde za izvajanje treh kohezijskih instrumentov: ESRR, ESS in KS;
2. Uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj opredeljuje vlogo in področja pomoči iz ESRR;
3. Uredba o Evropskem socialnem skladu določa vlogo in področja pomoči iz ESS;
4. Uredba o kohezijskem skladu določa vlogo in področja pomoči iz kohezijskega sklada;
5. Izvedbena uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu.

Skladno z zakonskimi podlagami EU je vsaka država članica za izvajanje kohezijske politike EU v obdobju 2007-2013 pripravila programske dokumente na dveh hierarhičnih ravneh:

- Nacionalni strateški referenčni okvir, ki opredeljuje generalno strategijo države članice za doseganje hitrejše konvergence, ter v tem delu nadomešča Državni razvojni program in
- na osnovi Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja operativne programe:
 - o Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013 (določa osnovo za črpanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj);
 - o Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013 (določa osnovo za črpanje iz Evropskega socialnega sklada);
 - o Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013 (določa osnovo za črpanje iz Kohezijskega sklada).

Operativni programi imajo v obdobju 2007-2013 enako funkcijo kot Enotni programski dokument za obdobje 2004-2006, zato predstavljajo pravno podlago za črpanje sredstev skladov, saj jih Evropska komisija potrdi z odločbo. So dokumenti, v katerih država članica predvidi črpanje sredstev po posameznih evropskih skladih v programskem obdobju 2007-2013. Vsak operativni program, ki je predmet pogajanj med državo članico in Evropsko komisijo, vsebuje osnovni načrt, v katerem je predvideno za kakšne namene bodo porabljena pridobljena evropska sredstva (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2009e).

V prihodnje želi EK (2007b) zagotoviti učinkovitejše črpanje še z dodatnimi ukrepi:

- bolj jasna razmejitev odgovornosti posameznih javnopolitičnih akterjev;
- prilagoditev standardov nadzora in poročanja;
- širitev dobrih praks;
- sistem spremljanja napredka izvajanja akcijskega načrta.

Tu naj omenim še, da je zaradi spremenjenih družbeno-ekonomskih razmer, ki jih je povzročila svetovna gospodarska in finančna kriza, vlada junija 2010 med drugim sprejela spremembe operativnih programov kohezijske politike v Republiki Sloveniji zaradi optimizacije črpanja evropskih kohezijskih sredstev. Razlog za te spremembe je v tem, da so bili operativni programi pripravljani v letih 2006 in 2007, ko je bila družbeno-ekonomska situacija popolnoma drugačna:

- obdobje visoke gospodarske rasti s prekomernim zadolževanjem, kar ni bilo podprto z ustreznimi strukturnimi lastnostmi gospodarstva;

- septembra 2008 pa se je začela velika svetovna gospodarska in finančna kriza, ki je vplivala na padec gospodarske aktivnosti (v letu 2009 se je bruto domači proizvod zmanjšal za 7,8 odstotka);
- znižanje investicij za 21,6 odstotka v letu 2009 je vplivalo na izvajanje operativnih programov kohezijske politike (zmanjšanje razvojnih projektov);
- zmanjšanje števila delovnih mest za več kot 40 tisoč med septembrom 2008 in koncem 2009;
- stopnja brezposelnosti se je še povečala v tistih statističnih regijah, ki so imele že pred krizo višjo stopnjo nezaposlenosti.

Glede na omejene javne finančne vire se je Slovenija s spremembo operativnih programov osredotočila na izvedbo tistih programov, ki na dolgi rok prinašajo največjo možno dodano vrednost in prispevajo k ustvarjanju delovnih mest.

2.5 RAZVOJ EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE PO LETU 2013

Glede na pristop k obsegu sredstev, ki ga bo proračun EU zagotavljal za kohezijsko politiko, je odvisna smer razvoja te politike. Mrak in drugi (2007, 365-396) predvidevajo 3 možne smeri razvoja:

- nadaljevanje sedanjega obsega politik na področju kohezije;
- zmanjšanje pomena kohezijske politike;
- kohezijska politika kot osrednja politika EU.

Vendar pa obstoječa struktura EU ne kaže, da bi se izdatki proračuna EU znatno povečali. EU je velikokrat tarča kritik, da premalo sredstev namenja za razvojne namene (raziskave, razvoj in izobraževanje), kar pomeni, da institucionalna struktura EU tudi po letu 2013 ne bo bistveno drugačna od sedanje. To bi bilo realno pričakovati šele na dolgi rok, po letu 2018.

Zaskrbljujoča so tudi dejstva, ki jih v svojem eseju opisuje Halpin (1996), kjer navaja, da se strukturnim skladom, katerih namen je zmanjševanje razlik med regijami, v odsotnosti finančne in regionalne izboljšave ta cilj nenehno izmika. Po drugi strani pa Wostner (2007) pravi, da so

razvojne razlike sicer zelo velike, na določenih delih se postopno zmanjšujejo, vendar pa bo potrebno še veliko časa in finančnih sredstev, da bo dosežen politično sprejemljiv obseg razvojnih razlik.

3 INSTITUCIJE, VKLJUČENE V IZVAJANJE EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

Sistem izvajanja strukturnih skladov in kohezijskega sklada v Sloveniji je že od začetka bolj ali manj centraliziran. Kot že omenjeno se je Slovenija v programskem obdobju 2004-2006 odločila ohraniti centralizirano institucionalno ureditev upravljanja in nadzora kohezijske politike (en organ upravljanja (v okviru SVLR), en organ za potrjevanje (v okviru Ministrstva za finance, Direktorata za proračun) in neodvisen finančni nadzorni organ (v okviru Ministrstva za finance, Urada za nadzor proračuna)), medtem ko so za izvajanje instrumentov odgovorna posamezna ministrstva.

V novi finančni perspektivi 2007-2013 so v upravljanje, nadzor in izvajanje kohezijske politike vključeni naslednji javnopolitični akterji:

3.1 ORGAN UPRAVLJANJA

Urad za evropsko kohezijsko politiko v okviru Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko opravlja funkcijo organa upravljanja. Odgovoren je za koordinacijo aktivnosti, usmerjenih v koriščenje sredstev strukturnih skladov in kohezijskega sklada kot tudi evropskega teritorialnega sodelovanja, kar vključuje vsebinsko potrjevanje in usklajevanje instrumentov razvoja do spremljanja in vrednotenja učinkov, ki naj bi jih ti instrumenti dosegli. Cilj organa upravljanja je zagotovitev učinkovite in uspešne porabe sredstev, ki so na razpolago Sloveniji iz sredstev evropske kohezijske politike in sicer na osnovi transparentnega sistema izvajanja razvojne politike s pomočjo sredstev EU (SVLR Področje evropske kohezijske politike 2010).

Organ upravljanja v skladu s 60. členom Uredbe 1083/2006/ES odgovarja za učinkovito in pravilno upravljanje in izvajanje operativnih programov in je dolžan vzpostaviti sistem izvedbe, kot ga predvidevajo določbe splošne in izvedbene uredbe. Tako je organ upravljanja odgovoren za:

- koordiniranje priprave in sprememb strateških dokumentov na področju kohezijske politike;
- pripravo navodil organa upravljanja, ki urejajo postopke izvajanja kohezijske politike vseh udeležencev;
- skladnost sofinanciranih dejavnosti z določili operativnega programa in drugih veljavnih pravil EU in RS;
- vzpostavitev sistema administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem, vključno s poročanjem o nepravilnostih;
- vzpostavitev sistema spremljanja in vrednotenja, dolžan pa je zagotoviti tudi vse potrebne informacije drugim vključenim institucijam v sistemu izvajanja;
- vzpostavitev sistema obveščanja javnosti skladno z 69. členom splošne uredbe;
- ustanovitev in vodenje nadzornega odbora, ki je lahko skupen za več operativnih programov;
- zagotavljanje organu za potrjevanje, da je sistem preverjanj vzpostavljen in deluje, da so prijavljeni izdatki realni, da so proizvodi in storitve dobavljeni v skladu z odločitvijo o potrditvi, da so zahtevki za povračilo pravilni in da so operacije ter izdatki v skladu s pravili EU in pravili RS (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007d).

3.2 ORGAN ZA POTRJEVANJE

Organ za potrjevanje je za vse omenjene sklade Ministrstvo za finance, Nacionalni sklad v okviru Direktorata za proračun. Odgovoren je predvsem za:

- prejemanje plačil iz naslova prispevka Skupnosti s strani Evropske komisije in vodenje podračuna za posamezni sklad ter evidence transakcij na teh podračunih;
- potrjevanje izjav o izdatkih in zahtevkov za plačila ter posredovanje le-teh Evropski komisiji;
- izvrševanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti na podlagi zahtevkov za povračilo v državni proračun;
- predpisovanje obrazca za zahtevek za povračilo z obveznimi prilogami;
- izdajanje navodil;
- posredovanje informacij o statusih zahtevkov za povračilo v sistem ISARR;

- zagotavljanje za namen izdajanja potrdil, da je od organa upravljanja prejel dovolj informacij o izvajanju postopkov in preverjanje glede izdatkov, ki so vsebovani na izkazih o izdatkih;
- izvrševanje administrativnega preverjanja na podlagi zahtevkov za povračilo v državni proračun pred izvršitvijo povračila;
- izvrševanje preverjanj na kraju samem pri organu upravljanja oz. posredniškem telesu, in če je potrebno, pri upravičencu;
- upoštevanje rezultatov vseh revizij, ki jih je izvedel revizijski organ;
- vzdrževanje računovodskih evidenc izdatkov, predloženih Evropski komisiji, v računalniški obliki;
- izdajanje zahtevkov za vračilo pristojnim ministrstvom;
- vodenje evidence o zahtevanih ter izvršenih vračilih in pripravljanje letne izjave o zahtevanih vračilih, ki jo predloži revizijskemu organu;
- upoštevanje vračil pri potrjevanju izdatkov in pripravi zahtevka za plačilo;
- sestavo in predložitev napovedi zahtevkov za plačilo sredstev kohezijske politike za tekoče in naslednje leto;
- omogočanje delovanja revizorjev in nadzornih organov Evropske unije in Republike Slovenije ter ukrepanje skladno s priporočili iz končnih poročil misij ter redno obveščanje organa upravljanja o izvedenih ukrepih (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007c).

3.3 REVIZIJSKI ORGAN

Funkcijo revizijskega organa opravlja Urad RS za nadzor proračuna kot organ v sestavi Ministrstva za finance, saj je zadolžen za usklajevanje notranjega nadzora javnih financ in neodvisnega nadzora vseh skladov EU ter je pooblaščen za koordinacijo boja proti goljufijam.

Njegove naloge so:

- zagotavljanje izvedbe revizij, s katerimi se preveri učinkovitost sistema upravljanja in nadzora;
- zagotovitev, da se revizije projektov izvajajo na podlagi ustreznega vzorca ter da se preverijo prijavljeni izdatki;

- priprava in posredovanje revizijske strategije Evropski komisiji najkasneje v devetih mesecih od potrditve operativnega programa;
- posredovanje letnega poročila o nadzoru Evropski komisiji;
- izdaja mnenja na podlagi nadzora in revizij o učinkovitosti delovanja sistema upravljanja in nadzora;
- sporočanje informacij o vseh pomembnih ugotovitvah glede sistema poslovanja in notranjega nadzora vseh udeležencev v postopkih izvajanja evropske kohezijske politike organu upravljanja, organu za potrjevanje in revidiranim udeležencem;
- priprava in posredovanje zaključne izjave;
- omogočanje delovanja revizorjev in nadzornih organov Evropske unije in Republike Slovenije ter ukrepanje skladno s priporočili iz končnih poročil misij ter redno obveščanje organa upravljanja o izvedenih ukrepih (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007b).

3.4 POSREDNIŠKO TELO

Je neposredni proračunski uporabnik, na katerega organ upravljanja prenese izvajanje nekaterih svojih nalog, kar uredi s sporazumom. Naloge posredniškega telesa so:

- sodelovanje z organom upravljanja v postopkih načrtovanja in izvajanja sistema evropske kohezijske politike;
- sodelovanje pri pripravi in izvajanju načrta vrednotenja;
- sodelovanje pri delu nadzornega odbora in priprava dokumentacije po navodilih organa upravljanja;
- sodelovanje z organom upravljanja pri pripravi letnih in končnih poročil;
- sodelovanje pri pripravi navodil organa upravljanja.

Naloge, ki jih organ upravljanja lahko prenese na posredniško telo s sporazumom, pa so:

- načrtovanje instrumentov;
- preverjanje skladnosti instrumentov s pravili EU in RS;
- spremljanje izvajanja operacij v skladu s postopki, ki so določeni v navodilih organa upravljanja;

- izvajanje sistema za preprečevanje, odkrivanje, evidentiranje in odpravljanje nepravilnosti;
- omogočanje delovanja revizorjev, nadzornih in drugih misij organov Evropske unije in RS;
- izvajanje administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES;
- zagotavljanje pravilnega in rednega zbiranja ter vnosa podatkov o izvajanju v sistem ISARR, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje;
- zagotavljanje, da upravičenci in drugi organi, ki so udeleženi v izvajanju operacij, vodijo ločeno knjigovodstvo za vse transakcije v zvezi z operacijami;
- spremljanje realizacije in preverjanje izvajanja operacij v skladu s postopki in roki, ki so določeni v navodilih organa upravljanja;
- zagotavljanje, da se vsi dokumenti glede izdatkov in kontrol, ki so potrebni za zagotovitev ustrezne revizijske sledi, hranijo v skladu z zahtevami;
- zagotavljanje informacij organu upravljanja in organu za potrjevanje, da je sistem preverjanja vzpostavljen in da deluje ter da so prijavljeni izdatki realni;
- priprava in posredovanje zahtevkov za povračilo;
- predhodno preverjanje administrativne, tehnične, finančne, vsebinske ustreznosti vloge za velik projekt (Uredba o izvajanju postopkov, 6.čl.).

3.5 NEPOSREDNI PRORAČUNSKI UPORABNIK

Neposredni proračunski uporabnik je nosilec proračunskih postavk v državnem proračunu in nastopa pri izvajanju kohezijske politike v vlogi posredniškega telesa ali v vlogi upravičenca. To so lahko državni (ministrstva in organi ter organizacije v njihovi sestavi) oz. občinski organi ali organizacije ter občinska uprava (Zakon o javnih financah, 3. čl.). Odgovorni so za izvajanje ukrepov ter usmerjanje upravičencev pri izvrševanju nalog. Pri svojem delu morajo upoštevati navodila organa upravljanja, organa za potrjevanje in posredniškega telesa ter sporazume in druge akte. Najpomembnejša naloga neposrednih proračunskih uporabnikov je predložitev zahtevkov za povračilo organu za potrjevanje, na podlagi katerih je možno povračilo sredstev iz evropskih skladov za izvedene aktivnosti kohezijske politike. Druge naloge so še: poročanje posredniškemu telesu o izvajanju ukrepov in instrumentov, o finančnem upravljanju ter izvajanju

kontrole. Zagotavljati morajo tudi revizijske sledi in hranjenje dokumentov (Bučar in drugi 2007).

3.6 UPRAVIČENCI

So neposredni ali posredni proračunski porabniki, ki pripravljajo in izvajajo celotni postopek instrumenta oz. operacije, zato so odgovorni za izvedbo operacije (potrjen projekt oz. potrjena skupina projektov oz. potrjen program). Njihove naloge so:

- pravilno izvajanje operacije;
- izstavljanje zahtevka za izplačilo z vso priloženo dokumentacijo in dokazili;
- omogočanje delovanja revizorjev, nadzornih in drugih misij organov EU in RS, ukrepanje skladno s priporočili ter redno obveščanje organa upravljanja oz. posredniškega telesa o izvedenih ukrepih;
- vodenje ločenega knjigovodstva za transakcije v zvezi z operacijami;
- izvajanje nalog informiranja in obveščanja javnosti o operaciji;
- vzdrževanje revizijske sledi in hrambe dokumentacije;
- priprava in posredovanje poročil v skladu z navodili organa upravljanja in posredniškega telesa (Uredba o izvajanju postopkov, 7.čl.).

3.7 PREJEMNIKI SREDSTEV

Prejemniki sredstev so fizične ali pravne osebe, ki na podlagi pogodbe, sklenjene z neposrednim proračunskim uporabnikom, odločbe ali sklepa neposrednega proračunskega uporabnika, dejansko prejmejo sredstva iz državnega proračuna (Zakon o javnih financah, 3.čl.). Izvajajo projekte skladno s pogodbo, sklenjeno z upravičencem.

4 SPREMLJANJE IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

Spremljanje evropske kohezijske politike je del faze izvajanja le-te, zato v nadaljevanju opredelim najprej fazo izvajanja, nato pa definiram pomen spremljanja.

4.1 IZVAJANJE

Po sprejemu operativnih programov se začne dejanska implementacija oz. izvajanje evropske kohezijske politike, ki se kaže v izvajanju operacij, ki je skupno ime za posamezne projekte, skupine projektov oz. programe.

Po Lajhu (2006) na implementacijo evropske kohezijske politike vplivajo njene temeljne značilnosti:

- je redistributivna politika (del vladnih izdatkov je namenjen za prerazporeditev virov od ene družbene skupine k drugi skozi subvencije, obdavčitve, izdatke za socialno varnost);
- poudarek je na finančnem vidiku izvajanja;
- faza oblikovanja in izvajanja evropske kohezijske politike se prepletata;
- programi so bolj pomembni kot zakonodaja;
- vloga akterjev na lokalni in regionalni ravni je pomembna;
- sorazmerno majhno sankcioniranje ob neizvajanju.

Faza izvajanja v procesu kohezijske politike je zelo pomembna, saj se lahko sprejeti cilji politike v procesu izvajanja precej spremenijo, poleg tega pa je Evropska komisija, se pravi nadnacionalna raven, v tej fazi v celoti odvisna od držav članic (Bache 1998). Poleg tega je sistem izvajanja kohezijske politike v Sloveniji zelo razpršen, kar pomeni, da lahko dobimo dobre rezultate le z usklajenostjo med precej odvisnimi postopki (Karnar 2007). Slovenija si prizadeva za učinkovitejše finančno izvajanje in vsebinsko izboljšavo instrumentov ter pospešeno izvajanje načrtovanih aktivnosti na področju kohezijske politike, saj predstavljajo sredstva evropskih skladov edini del državnega proračuna, ki se nominalno povečuje, zato si Slovenija v obdobju finančne krize prizadeva z njimi zagotoviti dodatna finančna sredstva za spodbujanje

inovativnosti, razvoja in raziskav, politike zaposlovanja, človeškega kapitala in trajnostnega razvoja (Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve 2009, 15).

Kot sem že omenila, ima Slovenija pri izvajanju evropske kohezijske politike en sam organ upravljanja (SVLR), en organ za potrjevanje (MF) in en neodvisen finančni revizijski organ (MF-UNP), za izvajanje instrumentov pa so pristojna posamezna ministrstva, vladna služba ter posredniška telesa (11).

Prednosti centraliziranega sistema izvajanja, ki ga je uvedla Slovenija, so:

- lažja koordinacija in komunikacija med vsemi vpletenimi institucijami;
- večja transparentnost, učinkovitost, odzivnost sistema;
- bolj enostavno in učinkovito finančno upravljanje;
- bolj enostavno in učinkovitejše spremljanje izvajanja;
- celovit pregled nad izvajanjem kohezijske politike;
- enotna navodila in pravila;
- koncentracija pridobljenega znanja in izkušenj;
- hitrejši prenos informacij.

Slabosti centraliziranega sistema:

- večja odgovornost na posameznih institucijah ter posledično večja obremenjenost zaposlenih oz.
- prelaganje odgovornosti na višjo raven upravljanja.

Izvajanje evropske kohezijske politike je programsko naravnano. Operativni programi predstavljajo izvedbene programske dokumente, ki natančno določajo razvojne prioritete z merljivimi cilji. Te cilje se dosega z izvajanjem projektov, kar pomeni, da se preverja namenska poraba sredstev za posamezni projekt v skladu z zastavljenimi cilji projekta in pogodbenimi obveznostmi v okviru kontrol na različnih nivojih.

4.2 SPREMLJANJE IZVAJANJA

Spremljanje je funkcija, ki s kvalitetnimi informacijami doprinese k učinkovitejšemu upravljanju in črpanju sredstev.

Zakaj je spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike tako pomembno?

- zaradi aktivnega in učinkovitega upravljanja;
- zaradi kvalitetnega poročanja (mesečno, četrtno, letno, sprotno);
- zaradi ažurne in kvalitetne priprave zahtevkov za povračilo;
- kot podpora učinkoviti revizijski sledi, lažjemu ugotavljanju in poročanju o nepravilnostih ter uspešnejšim kontrolam;
- zaradi učinkovitejšega vrednotenja (Klužer 2005).

Po Bachtlerju in Gorzelaku (2007, 318) načela partnerstva, spremljanja in evalvacije povečujejo transparentnost, sodelovanje in koordinacijo v oblikovanju, izvajanju in upravljanju regionalne razvojne politike, kar vodi v boljšo regionalno politiko.

Zaradi zahteve po spremljanju in vrednotenju ima učenje kot integralna in nenehno trajajoča sestavina pri programiranju pozitiven vpliv na kvaliteto programov in projektov. K učenju pa pripomore tudi izmenjava izkušenj kot boljše izhodišče za vrednotenje lastnih programov (Bachtler in Taylor v Dujić 2008, 15), zato so obiski tujih delegacij in študijski obiski in pripravništva naših strokovnjakov v tujini izredno pomembni.

Spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike pomeni redno nadzorovanje fizičnih in finančnih učinkov pomoči iz evropskih skladov, ki vpliva na učinkovitost dodeljevanja finančnih sredstev kohezijske politike. Preko te faze se izvršuje nadzor nad uresničevanjem aktivnosti glede na zastavljene cilje, prav tako pa prispeva tudi k učinkovitemu delovanju organiziranosti celotnega sistema. Bachtler (2007) kot enega izmed pozitivnih učinkov evropske kohezijske politike navaja tudi spremljanje te javne politike, saj je to zahteva Evropske komisije in je zato nujna.

Spremljanje je dejanska primerjava načrtovanega, ki je definirano na višjih ravneh razvojnih programov (operativni programi), in doseženega, kar se zbira na nižjih ravneh (operacija) ter kumulira na višjo raven zaradi lažje primerjave. Sistem spremljanja se mora načrtovati že v fazi priprave operativnih programov tako, da procesi izvajanja zagotavljajo zbiranje in hranjenje podatkov, ki jih s pomočjo informacijskega sistema lahko v agregirani obliki na višjih ravneh

primerjamo z načrtovanimi, s čimer zagotovimo uspešno spremljanje (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007b).

V skladu z evropsko splošno uredbo je spremljanje operativnih programov oz. kohezijske politike nujno za zagotavljanje kakovosti izvajanja le-te. Celotno spremljanje in poročanje naj bi se izvajalo v okviru centralnega informacijskega sistema organa upravljanja (Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 60., 66.čl.), ki naj bi v povezavi z računovodskim sistemom Ministrstva za finance zagotovil tekoče podatke o izplačilih iz proračuna. Vnos ostalih podatkov se praviloma zagotavlja pri posredniških telesih. Poleg finančnega spremljanja mora informacijski sistem omogočati tudi fizično spremljanje ciljev in kazalnikov, saj s tem zagotavlja kvantitativno in kvalitativno spremljanje napredka operativnega programa (2007d).

Evropska kohezijska politika dodeljuje finančno pomoč na več nivojih, zato je potrebno za vsak nivo zagotoviti ustrezno spremljanje. Evropska komisija je odgovorna za nadzor celotnega sistema kohezijske politike na ravni Evropske unije, s tem da pripravlja letna poročila o delovanju evropskih skladov in triletna poročila o uspešnosti in napredku na podlagi prispevkov držav članic.

Spremljanje delovanja, rezultatov in vplivov evropske kohezijske politike omogoča izboljšanje vodenja in organiziranja projektov, pridobitev informacij o učinkovitosti projekta ter koristnosti uporabe sredstev ter tudi izboljšanje sistema spremljanja (Mrak in drugi 2004).

Spremljanje črpanja evropskih sredstev v okviru organa upravljanja je drugačno od spremljanja, ki ga opravlja Ministrstvo za finance. Tako da imajo finančni podatki obeh institucij drugačno analitično vrednost. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko v vlogi organa upravljanja navaja podatke o kumulativnem črpanju evropskih sredstev za celotno programsko obdobje, v katerem je članicam dovoljeno črpanje. Ministrstvo za finance v vlogi organa za potrjevanje pa objavlja podatke o mesečnem črpanju evropskih sredstev v posameznem proračunskem letu, kar je potrebno za uravnavanje tekoče likvidnosti državnega proračuna. Vendar pa je z vidika spremljanja in analitične obravnave črpanja evropskega denarja edino

relevantno spremljanje porabe na ravni celotnega programskega obdobja (ponavadi morajo biti sredstva povrnjena iz proračuna EU v devetih letih) (Kirbiš 2008).

Vsak operativni program nadzira nadzorni odbor, ki ga ustanovi posamezna država članica v soglasju z organom upravljanja in po posvetovanju s partnerji, ki morajo spodbujati uravnoteženo udeležbo obeh spolov (Lajh 2006). Nadzorni odbor sestavljajo predstavniki države članice na lokalni, regionalni in nacionalni ravni, gospodarskih in socialnih partnerjev, nevladnih organizacij ter predstavniki Evropske komisije kot opazovalci oz. svetovalci. Njegova osrednja naloga je spremljanje učinkovitosti in kakovosti izvajanja operativnih programov. Naloga nadzornega odbora, ki so opredeljene v Uredbi Sveta (ES) št. 1083/2006, so:

- prouči in odobri merila za izbiro aktivnosti, ki se financirajo, v šestih mesecih od odobritve operativnega programa ter vsako revizijo teh meril v skladu s potrebami načrtovanja programov;
- periodično revidira napredek doseganja posameznih ciljev operativnega programa na podlagi dokumentov, ki jih predloži organ upravljanja;
- pregleda rezultate izvajanja, zlasti doseganje ciljev, določenih za vsako razvojno prioriteto, in vrednotenja iz tretjega odstavka 48. člena navedene uredbe;
- prouči in odobri letna in končna poročila o izvajanju 67. člena navedene uredbe;
- obvestiti ga je potrebno o letnem poročilu o nadzoru ali delu poročila glede operativnega programa ter o vseh pripombah, ki jih poda Evropska komisija po preučitvi poročila;
- organu upravljanja lahko predlaga kakršnokoli spremembo ali prilagoditev posameznega operativnega programa;
- obravnava in odobri vsak predlog spremembe vsebine odločitve Evropske komisije o prispevku iz evropskih skladov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010).

Celotna realizacija izvajanja kohezijske politike izhaja iz ravni operacij, zato je sprotno načrtovanje operacij in spremljanje izvajanja le-teh ključno.

Spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike poteka na več načinov:

- spremljanje operacij v sistemu ISARR zajema dve fazi:

- vnos matičnih podatkov o operaciji v ISARR ob sklenitvi pogodb oziroma ob neposredni potrditvi operacije;
 - vnos podatkov o izvajanju operacije (finančno izvajanje, spremembe pogodb in matičnih podatkov,...).
- finančno poročanje služi finančnemu spremljanju za namene načrtovanja in preprečevanja tveganj N+3/2.
 - redna finančna poročila so:
 - a) mesečno spremljanje stanja izvajanja s strani organa upravljanja in poročanje pristojnim ministrom ter predsedniku vlade;

Finančni podatki, ki se spremljajo v mesečnih finančnih poročilih, so:

 - razpoložljive pravice porabe;
 - razpisana sredstva;
 - potrjene operacije preko javnih razpisov;
 - neposredno potrjene operacije;
 - podpisane pogodbe;
 - izplačila iz proračuna RS;
 - posredovani zahtevki za povračila na organ za potrjevanje;
 - certificirani zahtevki za povračila iz EK.
 - b) tedensko spremljanje stanja plačil iz državnega proračuna ter posredovanih zahtevkov za povračilo na organ za potrjevanje ter certificiranih zahtevkov za povračilo iz Evropske komisije;
 - c) letno spremljanje v okviru letnih poročil po posameznih operativnih programih tako s finančnega kot vsebinskega vidika.

Letno poročilo za preteklo leto mora biti posredovano Evropski komisiji do 30. junija vsako leto. Vsebovati pa mora najmanj (Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 67.čl.):

- napredek pri izvajanju operativnih programov po razvojnih prioritetah in prednostnih usmeritvah glede na kazalnike;
- finančno izvajanje po razvojnih prioritetah in prednostnih usmeritvah;
- okvirno razdelitev dodeljenih sredstev;

- določila za zagotovitev kakovosti in učinkovitosti izvajanja, ki sta jih sprejela organ upravljanja in organ za potrjevanje (ukrepi spremljanja in vrednotenja, povzetek vseh težav in ukrepov pri izvajanju operativnih programov);
 - ukrepe za zagotavljanje informacij in obveščenosti javnosti;
 - podatke o težavah glede spoštovanja prava Skupnosti pri izvajanju operativnih programov;
- z namenom sprotnega reševanja težav, ki se pojavljajo ob izvajanju, skrbniki prednostnih usmeritev na organu upravljanja in posredniških telesih redno spremljajo izvajanje instrumentov in operacij prednostnih usmeritev z evidentiranjem napredka (izvedenih aktivnosti), napovedi izplačil in dodatnih aktivnosti ter spremljanjem in odpravljanjem tveganj v izvajanju (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010).
 - letni načrti posredniških teles, ki vsebujejo načrt novih instrumentov z oceno prispevka k uresničevanju ciljev prednostne usmeritve in sektorskih ciljev za prihodnje leto ter spremljajoče aktivnosti (tehnična pomoč, študije in vrednotenja, obveščanje in informiranje javnosti), ki so potrebne za izvedbo instrumentov in oceno tveganja. Ti načrti morajo biti terminsko in vsebinsko usklajeni s proračunom RS in letnim poročilom o izvajanju posameznega operativnega programa. Posredniško telo mora redno spremljati izvajanje letnega načrta, v primeru odstopanja pa se je potrebno uskladiti z organom upravljanja. Z njimi se pridobi celovit pregled nad sektorskimi načrti, kar vpliva na optimalno vsebinsko načrtovanje, preprečevanje tveganj, hkrati pa pospešujejo potrjevanje instrumentov.
 - v obdobju 2005 – 2009 je organ upravljanja organiziral redne tedenske operativne sestanke na operativni ravni z vsemi institucijami, ki so bile aktivno vključene v izvajanje kohezijske politike, z namenom reševanja ugotovljenih težav pri izvajanju kohezijske politike in v izogib morebitnim novim težavam. Ti so bili v letu 2009 ukinjeni, saj se je pokazalo, da so postali zgolj informativni, tekoče pa niso reševali konkretnih problemov in težav. Sedaj se ministrstva srečujejo na rednih mesečnih sestankih, kjer se razčiščujejo različna odprta vprašanja.

V mojem delu se osredotočam predvsem na finančno spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike, ki je v pristojnosti Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko kot organa upravljanja. Podlaga za finančno spremljanje je:

- vsebina posameznega operativnega programa;
- Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013;
- zakonodaja s področja javnega financiranja (Zakon o javnih financah, Zakon o izvrševanju proračuna, Priročnik o izvrševanju proračuna RS, Zakon o javnih naročilih ter na njihovi osnovi temelječi podzakonski predpisi).

V nadaljevanju navajam pomembnejše pojme z vidika finančnega spremljanja.

4.2.1 RAZPOLOŽLJIVE PRAVICE PORABE

To so sredstva evropskih skladov, ki ne nadomeščajo nacionalnih sredstev, ampak jih dopolnjujejo, zato so sredstva EU le dodana vrednost že opredeljenih državnih razvojnih sredstev, kar pomeni, da mora Slovenija iz državnega proračuna najprej založiti sredstva za projekte, ki so v izvajanju in so bili izbrani za sofinanciranje, šele nato pa dobi možnost povračila dela teh sredstev iz evropskega proračuna in sicer na podlagi predloženih in certificiranih zahtevkov za povračilo. Med razpoložljive pravice porabe je vključen tudi del nacionalnega sofinanciranja, ki predstavlja 15% celotnih pravic porabe.

V okviru večletnega finančnega načrta izdatkov Skupnosti je v posameznem operativnem programu opredeljena višina sredstev in dinamika porabe sredstev kohezijske politike na nivoju:

- razvojne prioritete (prednostna naloga, ki vključuje eno ali več prednostnih usmeritev ter ima posebne merljive cilje),
- sklada in
- po letih.

V vsakem operativnem programu je določen:

1. znesek razpoložljivih pravic porabe sredstev kohezijske politike, pri čemer znašajo:
 - namenska sredstva EU del - največ 85% sredstev,

- del, ki predstavlja nacionalne javne vire, pa najmanj 15% sredstev (vključuje sredstva državnega ali občinskega proračuna ali drugih javnih virov);
2. razporeditev pravic porabe v okviru posamezne razvojne prioritete;
 3. predvidena dinamika črpanja sredstev po letih: na nivoju operativnega programa je za vsako leto določen predviden obseg črpanja sredstev (razpoložljive pravice porabe za posamezno leto).

Z namenom boljšega upravljanja s finančnimi sredstvi in spremljanja realizacije je bila v Republiki Sloveniji z nacionalnim dogovorom določena tudi razdelitev razpoložljivih pravic porabe v okviru posamezne razvojne prioritete po prednostnih usmeritvah, v okviru prednostne usmeritve pa tudi po posameznih neposrednih proračunskih uporabnikih (NPU), v kolikor posamezno prednostno usmeritev izvaja več NPU. Pri tem prednostno usmeritev opredelimo kot skupino povezanih operacij, ki predstavlja izhodiščno raven planiranja v državnem proračunu (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010d).

Z vidika spremljanja pa je pomembno tudi zagotavljanje spoštovanja pravila N+3 oziroma N+2, ki določa, da se lahko sredstva, ki so zagotovljena v okviru razpoložljivih pravic porabe za posamezno leto, porabljajo v letu, na katerega se pravice porabe nanašajo, neporabljen del pa se lahko prenese in porablja še v naslednjih treh oziroma dveh letih. Pri tem se za razpoložljive pravice porabe do vključno leta 2010 upošteva pravilo N+3, kar pomeni, da se neporabljen del lahko prenese in porablja še v naslednjih treh letih. Za razpoložljive pravice porabe od leta 2011 dalje pa se upošteva pravilo N+2, kar pomeni, da se neporabljen del lahko prenese in porablja še v naslednjih dveh letih. Po tem obdobju (po 31.12.2015) se neizkoriščen del razpoložljivih pravic za posamezno leto ne more več koristiti (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010).

Zaradi gospodarske krize je EK sprejela spremembo Uredbe EK št. 1083/2006 in jo nadomestila z novo uredbo št. 539/2010 z dne 16. junij 2010, v kateri je določeno, da Komisija za namene samodejnega prenehanja prevzetih obveznosti znesek razpoložljivih letnih pravic porabe izračuna tako, da vsaki proračunski obveznosti med letoma 2008 do 2013 doda šestino letne proračunske obveznosti, povezane s skupnim letnim prispevkom za leto 2007.

Tako mora po pravilu »n+3« država članica pravice porabe, določene za leto 2008 po spremembi Uredbe 1083/2006, porabiti do konca 2011.

Omenjeno pravilo je potrebno upoštevati tudi pri načrtovanju letnih proračunov. Sistem plačil iz proračuna RS ter povračil v proračun RS je vzpostavljen tako, da se proračunski izdatek kot izplačilo iz proračuna RS opravi prej, preden se EU del povrne iz bruseljske blagajne. Gre za zalaganje iz državnega proračuna. Se pravi, da za izplačevanje sredstev s postavk namenskih sredstev Evropske unije državni proračun zalaga sredstva, ki so nato v državni proračun povrnjena šele, ko so izvedena vsa preverjanja, predpisana z evropsko zakonodajo, vključno z upravljalnimi preverjanji. Pri tem naj bi bila ob predpostavki upravičenosti opravljenih plačil iz državnega proračuna vsa sredstva tudi povrnjena iz EU (RSRS 2009).

4.2.2 RAZPISANA SREDSTVA

Javni razpis je eden od instrumentov za doseganje ciljev prednostne usmeritve, ki predstavlja izhodiščno raven planiranja v državnem proračunu in osnovno raven vsebinskega in finančnega upravljanja s sredstvi evropske kohezijske politike v okviru skupine povezanih operacij (Uredba o izvajanju postopkov, 3. člen).

Javne razpise za črpanje sredstev v okviru posameznih operativnih programov pripravljajo ministrstva v vlogi posredniških teles v sodelovanju z organom upravljanja, ki mora vsak javni razpis predhodno potrditi z odločbo. Objave javnih razpisov v letu 2010 in prihodnjih letih ter njihove vrednosti so odvisne od že porabljenih razpoložljivih pravic porabe ter trenutnega plana in realizacije javnih razpisov, ki so v izvedbi. Prav tako morajo biti sredstva v zadostni višini (EU in slovenski del) načrtovana v sklopu proračuna, saj jih drugače ni možno objaviti. Po potrditvi javnega razpisa s strani organa upravljanja posredniško telo objavi razpis, na katerega se prijavijo potencialni upravičenci. Vloge upravičencev posredniško telo pregleda in opravi izbor ter izda sklepe o izbranih projektih, nakar posredniško telo in upravičenec podpišeta pogodbo o sofinanciranju, s čimer se lahko začne projekt izvajati.

Izvedba razpisa poteka v skladu z zakonsko določenimi roki. Najprej mora biti razpis objavljen v Uradnem listu RS, po preteku roka za prijavo pa mora upravičenec pregledati vse prispele vloge.

Javni razpis mora vsebovati (Uredba o izvajanju postopkov, 11.člen):

- naziv in sedež posredniškega telesa oz. agenta, ki izvede vse postopke za dodelitev sredstev;
- pravno podlago za javni razpis;
- predmet javnega razpisa;
- pogoje za kandidiranje na javnem razpisu;
- merila za izbor upravičencev, ki izpolnjujejo pogoje;
- višino razpoložljivih sredstev na javnem razpisu;
- obdobje za porabo dodeljenih sredstev;
- razmerje med namenskimi sredstvi EU in slovensko udeležbo;
- delež prispevka Skupnosti v celotnih upravičenih javnih izdatkih;
- roke za predložitev vlog za dodelitev sredstev;
- datum odpiranja vlog za dodelitev sredstev;
- rok za obveščanje kandidatov o izidu javnega razpisa;
- kraj, čas in osebo, pri kateri je na vpogled razpisna dokumentacija;
- zahteve glede informiranja in obveščanja javnosti;
- morebitno dopolnilno financiranje;
- upravičene stroške, specifikacijo dokazil za izkazovanje stroškov in metodo za njihov izračun;
- zahteve glede hranjenja dokumentacije o operaciji;
- zahteve glede dostopnosti dokumentacije o operaciji agentu, posredniškemu telesu, organu upravljanja, organu za potrjevanje, revizijskemu organu ter drugim nadzornim organom;
- zahteve glede spremljanja prihodkov operacije.

4.2.3 POTRJENE OPERACIJE

Operacija je lahko potrjen projekt ali potrjena skupina projektov, ki jo izvaja eden ali več upravičencev, ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec za doseganje ciljev razvojne prioritete.

Operacije, sofinancirane s sredstvi kohezijske politike, se lahko odobrijo na dva načina oz. preko dveh instrumentov:

- s potrditvijo operacij v okviru postopka javnega razpisa;
- z neposredno potrditvijo operacij.

4.2.3.1 POTRJENE OPERACIJE NA PODLAGI JAVNIH RAZPISOV

Izbor oz. potrditev projektov poteka na podlagi sprejetih meril, kar omogoča, da se sofinancira bolje pripravljene projekte oz. tiste, ki bodo prispevali k zastavljenim ciljem.

Projekt, ki se prijavi na javni razpis, mora zbrati ustrezno število točk po posameznih merilih izbora, ki morajo biti jasno in vnaprej določena v javnem razpisu za izbor projektov, oz. po vsebinskih merilih, ki so opredeljena v operativnem programu. Na splošno velja, da mora biti vloga vsebinsko, finančno, tehnično in administrativno ustrezna, kar je pogoj za pridobitev sredstev.

Za izbiro projektov je zadolžena komisija za odpiranje in ocenitev prispelih vlog, ki jo imenuje posredniško telo, in je zadolžena za:

- odpiranje prispelih vlog;
- ugotavljanje popolnosti vlog;
- pripravo pozivov k dopolnitvam;
- preverjanje izpolnjevanja pogojev popolnih vlog in obveščanje o nepopolnih vlogah;
- ocenjevanje popolnih vlog;

- razvrstitev projektov glede na oceno komisije s predlogom deležev sofinanciranja po projektih;
- pripravo liste operacij oz. upravičencev in pošiljanje le-te posredniškemu telesu.

Na podlagi zgoraj navedenega posredniško telo izda odločitev o izboru operacij oz. upravičencev, nakar neposredni proračunski uporabnik pripravi predlog za vključitev projektov v Načrt razvojnih programov, ki izhajajo iz evidenčnega projekta. Poleg tega mora obvestiti vse vlagatelje vlog o odločitvi glede dodelitve sredstev. Upravičence pa še pozove k podpisu pogodbe (Uredba o izvajanju postopkov, 14. čl.).

4.2.3.2 NEPOSREDNO POTRJENE OPERACIJE

Je drugi od instrumentov za doseganje ciljev prednostne usmeritve (Uredba o izvajanju postopkov, 3. čl.).

Pri neposredni potrditvi operacij je možno direktno potrditi manjše projekte, skupine projektov, velike projekte ter programe. Manjše projekte odobri organ upravljanja (ESRR, ESS), večje projekte (KS, ESRR) pa Evropska komisija z odločbo.

Vlogo za projekt oz. skupino projektov prejme posredniško telo, ki preveri, če je vloga administrativno, tehnično, finančno in vsebinsko ustrezna. Če je, jo posreduje organu upravljanja v potrditev. Po potrditvi organ upravljanja o tem obvesti upravičenca s posredovanjem odločbe o dodelitvi sredstev. Kopije odločbe pa posreduje tudi organu za potrjevanje, posredniškemu telesu in revizijskemu organu. Upravičenec po sprejetju odločbe začne izvajati projekt oz. skupino projektov v skladu s predpisi o javnem naročanju. Neposredni proračunski uporabnik pa še pripravi predlog za vključitev projekta v NRP in izvede postopek v skladu z zakonom, ki ureja izvrševanje proračuna (Uredba o izvajanju postopkov, 16. čl.).

Za velike projekte se štejejo projekti oz. skupine projektov s področja okolja, ki presegajo skupno vrednost 25 mio EUR, ter s področja prometa, ki presegajo vrednost 50 mio EUR. V teh primerih posredniško telo preveri, če je vloga za velik projekt administrativno, tehnično, finančno in

vsebinsko ustrezna, ter jo posreduje organu upravljanja in Evropski komisiji. Organ upravljanja nato posreduje kopijo vloge organu za potrjevanje, neposrednemu proračunskemu uporabniku, upravičencu in revizijskemu organu. Velik projekt se začne izvajati s postopkom javnih naročil s sprejetjem odločbe o dodelitvi sredstev s strani Evropske komisije (Uredba o izvajanju postopkov, 17. čl.).

Za neposredno potrditev operacije gre tudi v primeru programa, ki se uporabi pri doseganju ciljev znotraj posamezne prednostne usmeritve. V tem primeru neposredni proračunski uporabnik pridobi soglasje organa upravljanja k izvajanju programa.

4.2.4 IZPLAČILA FINANČNIH SREDSTEV

Neposredni proračunski uporabnik izvrši izplačilo v breme sredstev državnega proračuna za kohezijsko politiko in sicer v razmerju 85% v breme namenskih sredstev EU ter 15% v breme sredstev slovenske udeležbe za sofinanciranje kohezijske politike, ki pa so lahko v proračunu nižja od predvidenih pravic porabe - SLO del - po operativnih programih, v kolikor so zagotovljena iz občinskih ali drugih javnih virov. Finančna sredstva se lahko izplača le do višine upravičenih stroškov. Pomenijo sredstva, ki so bila izplačana iz državnega proračuna prejemnikom. Zahtevek za izplačilo je instrument, s katerim se izvrši plačilo upravičencu (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008j).

Kot sem že omenila, se je Slovenija odločila na tem področju za zalaganje sredstev iz državnega proračuna, kjer pa se kaže zamik med trenutkom od izplačila iz proračuna RS pa do trenutka, ko se po vseh izvršenih kontrolah evidentira prihodek proračuna iz sredstev EU (Jerina v Šoltes in drugi 2008), kar je vplivalo na višji proračunski primanjkljaj.

Sredstva za operacije, ki so sofinancirane iz sredstev kohezijske politike (strukturnih in kohezijskega sklada), so v nacionalnem proračunu planirana v dogovorjenem razmerju in sicer 85% - namenska sredstva EU (EU del) in 15% - slovenska udeležba (SLO del); (ki je lahko v proračunu nižja od predvidenih pravic porabe po operativnih programih, v kolikor je zagotovljena iz občinskih ali drugih javnih virov).

Za potrebe planiranja, upravljanja in spremljanja sredstev kohezijske politike v državnem proračunu so bili ob sprejemu proračuna za leto 2008 na nivoju prednostne usmeritve in neposrednih proračunskih uporabnikov (NPU) oblikovani evidenčni projekti ter uvrščeni v Načrt razvojnih programov (NRP) za obdobje 2008 do 2011 oziroma za obdobje 2009-2012 (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010d). NRP je tretji del državnega proračuna, ki je projektno orientiran, kar pomeni, da je osnovna enota načrta razvojnih programov projekt (Ministrstvo za finance 2009). Evidenčni projekt pa je načrt financiranja neznanih projektov oz. skupine projektov, pri katerih so znani cilji in namen, vendar v načrt razvojnih programov še niso uvrščeni (ZIPRS1011 2009), kar pomeni, da se kot evidenčni projekt vodijo rezervirana sredstva za določen namen, do trenutka, ko so identificirani projekti (PIPRS 2007).

Upoštevati je potrebno, da mora biti vsota EU sredstev na obstoječih projektih in evidenčnem projektu enaka razpoložljivim sredstvom na ravni prednostne usmeritve pri posameznem proračunskem uporabniku za celotno finančno obdobje. Enako velja za sredstva slovenske udeležbe, ki pa so lahko v proračunu nižja od predvidenih pravic porabe po operativnih programih, v kolikor so zagotovljena iz občinskih ali drugih javnih virov.

V okviru vsake prednostne usmeritve in neposrednega proračunskega uporabnika se lahko oblikuje le po en evidenčni projekt. Za projekte v okviru prednostne usmeritve, ki jih izvajata dva ali več NPU, se lahko oblikujeta dva ali več evidenčnih projektov – vsak NPU mora imeti svoj evidenčni projekt. V okviru evidenčnega projekta morajo biti izkazana vsa sredstva, ki so predvidena z operativnim programom za celotno programsko obdobje, zmanjšana za vrednost sredstev na proračunskih postavkah kohezijske politike v NRP že uvrščenih konkretnih projektov v okviru posamezne prednostne usmeritve (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010d).

Nove evidenčne projekte lahko oblikujejo le NPU-ji, ki so na novo določeni za izvajanje programa v okviru posamezne prednostne usmeritve.

Za vsak projekt, ki je uvrščen v NRP, mora biti razvidno, iz katerega evidenčnega projekta izhaja.

4.2.5 POVRAČILA SREDSTEV V DRŽAVNI PRORAČUN

Poraba sredstev kohezijske politike temelji na principu povračila upravičenih javnih izdatkov (Uredba o izvajanju postopkov, 23. člen). Zahtevek za povračilo je dokument, s katerim nosilec proračunske postavke zaprosi organ za potrjevanje za povračilo strukturnih sredstev iz posebnega računa, ki ga ima organ za potrjevanje za ta namen odprtega pri Banki Slovenije. Ta zahtevek izhaja od prejemnika sredstev, ki ga posreduje upravičencu, ta pa pregledanega naprej neposrednemu proračunskemu uporabniku. Je instrument, ki neposrednemu proračunskemu uporabniku omogoča zagotavljanje namenskih prihodkov državnega proračuna iz naslova prispevka Skupnosti (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008j). Dolžnost neposrednega proračunskega uporabnika je, da pravočasno pripravi popoln in pravilen zahtevek za povračilo za sredstva, ki jih je državni proračun založil zaradi nemotenega zagotavljanja financiranja operacij v okviru operativnega programa (Ministrstvo za finance 2010). NPU predloži zahtevek za povračilo organu za potrjevanje. Zahtevek za povračilo mora vsebovati vse potrebne podatke in dokumentacijo, ki dokazuje, da so bila sredstva porabljena v skladu z nameni in pravili. Organ za potrjevanje zahtevke pregleda, jih združi ter pošlje Evropski komisiji skupaj z izjavo o izdatkih (Bučar in drugi 2007). Opredelimo ga tudi kot knjigovodsko listino, ki omogoča izvršitev povračila prispevka Skupnosti v državni proračun v višini 85% upravičenih javnih izdatkov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008h).

Tu naj posebej omenim še certificirane zahtevke za povračilo, ki jih organ upravljanja spremlja tedensko z vidika uspešnosti črpanja iz evropskih skladov. Zahtevek za povračilo se v centralnem informacijskem sistemu organa upravljanja za spremljanje ISARR ter v informacijskem sistemu organa za potrjevanje IS-PA prestavi v status »certificiran«, ko organ za potrjevanje potrdi upravičene izdatke in jih vključi v izjavo o izdatkih, ki jo skupaj z zahtevkom za plačilo predloži Evropski komisiji, ta pa potrdi prejem izjave o izdatkih (Ministrstvo za finance 2010).

4.2.6 VRAČILA NEUPRAVIČENO IZPLAČANIH SREDSTEV

Zahtevke za vračilo je instrument, s katerim organ za potrjevanje od neposrednega proračunskega uporabnika zahteva vračilo neupravičeno porabljenih sredstev na svoj račun (Ministrstvo za finance 2010).

Poznamo dva poteka vračil v primeru neupravičene porabe sredstev prispevka Skupnosti (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008h):

a) vračila prispevka Skupnosti organu za potrjevanje

Neposredni proračunski uporabnik na osnovi zahtevke za vračilo, ki ga v primeru neupravičene porabe sredstev prispevka Skupnosti izstavi organ za potrjevanje, nakaže sredstva na namenski račun organa za potrjevanje. Transakcija se izvrši iz računa izvrševanja državnega proračuna na namenski račun organa za potrjevanje, na katerem se sredstva povečajo.

b) vračila prispevka Skupnosti Evropski komisiji

Vračilo prispevka Skupnosti Evropski komisiji se izvrši na osnovi pisne zahteve Evropske komisije v primeru neupravičene porabe sredstev neposredno z ustreznega namenskega računa organa za potrjevanje na račun Evropske komisije. Transakcija zniža sredstva na namenskem računu organa za potrjevanje.

4.2.7 INFORMACIJSKI SISTEMI

Kafol (2005, 53) pravi, da je evropska kohezijska politika učinkovita le, če so sredstva v celoti namenjena produktivnim naložbam in če prispevajo k njihovem večanju. To pa lahko dosežemo le z učinkovitim sistematičnim in informacijsko podprtim sistemom spremljanja in merjenja učinkov.

4.2.7.1 ISARR

ISARR je krovni referenčni sistem organa upravljanja za spremljanje in poročanje izvajanja strateških dokumentov, njihovih razvojnih programov ter v povezavi z informacijskim sistemom MFERAC za izvajanje operacij oz. projektov (Košir in drugi 2009). Temelji na decentraliziranem pristopu, saj bo, ko bo popolnoma operativen, omogočal uporabnikom na svojih delovnih mestih odgovorno opravljati naloge v skladu s skupnimi pravili.

ISARR predstavlja osnovni informacijski sistem za spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike ter osnovo za spremljanje načrtovanja in pripravo podatkov za poročanje. Namenjen je integraciji finančnega in vsebinskega vidika spremljanja razvojnih programov v RS.

Podpira:

- splošno vsebinsko spremljanje (matični podatki, teritorialne enote,...);
- finančno spremljanje (s povezavo z MFERACom);
- fizično spremljanje (kazalniki);
- vsebinsko spremljanje oseb (vključenih v programe izobraževanja, zaposlovanja,...);
- terminsko spremljanje (izvajanje aktivnosti na operaciji).

Predpogoj za zanesljivost podatkov pa je seveda predhoden vnos podatkov v informacijski sistem na vseh ravneh.

4.2.7.2 MFERAC

Je enotni računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna in računalniško vodenje glavne knjige Ministrstva za finance (Bučar in drugi 2007). Sistem MFERAC omogoča centralizirano spremljanje porabe proračunskih sredstev države z analitičnega in nadzornega vidika. Državni proračun se v celoti izvršuje v tem sistemu, samo upravljanje s proračunom pa v njegovi aplikaciji DPS – Državni proračun Slovenije. V MFERACu lahko uporabniki vplivajo na veljavni proračun v vseh fazah izvrševanja proračuna, od načrtovanja do kasnejšega prerazporejanja pravic porabe ter izplačila. Celotno proračunsko financiranje je računalniško podprto in vgrajeno v sistem MFERAC.

Sistem sestavljajo naslednje aplikacije (MF Pregled glavnih projektov):

- DPS – Izvrševanje državnega proračuna,
- GKS – Glavna knjiga in saldakonti,

- OS – Vodenje osnovnih sredstev,
- TDB – Tolarska in devizna blagajna,
- STK – Stanovanjski krediti in najemnine ter
- SD-KE – Stroški dela in kadrovska evidenca.

4.2.7.3 IS-PA

Je informacijska podpora (Information Support for Paying Authority), s katero Ministrstvo za finance, Nacionalni organ za potrjevanje, upravlja s sredstvi kohezijske politike. Je informacijski sistem organa za potrjevanje, kateremu omogoča:

- izvajanje povračil prispevka Skupnosti v državni proračun (odobritev zahtevka za povračilo, vodenje računov za vse evropske sklade);
- izpolnjuje vse zahteve Evropske komisije glede:
 - vzdrževanja računovodskih evidenc izdatkov, predloženih EK;
 - potrjevanja pravilnosti izkazov o izdatkih;
 - priprave in posredovanja potrjenih izkazov o izdatkih in zahtevkov za plačila EK;
 - prejema plačil od Evropske komisije;
 - Spremljanja in poročanja o plačilih;
 - izdelave napovedi zahtevkov za plačilo Evropski komisiji;
 - vzdrževanja evidenc o vračilih (MF Pregled glavnih projektov).

Trenutno poteka nadgradnja obstoječe informacijske podpore zaradi:

- zmanjšanja administrativnih zastojev pri realizaciji povračil;
- spremenjenih administrativnih zahtev Evropske komisije (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008h).

Med informacijskima sistemoma ISARR in IS-PA poteka elektronska izmenjava podatkov, vključno s preverjanji, ki se vršijo za zagotovitev skladnosti podatkov na osnovi primerjave izpisov podatkov iz obeh sistemov. IS-PA je povezana tudi s sistemom MFERAC.

4.2.7.4 SFC

Evropska komisija je za programsko obdobje 2007 – 2013 vzpostavila nov informacijski sistem (SFC2007) za zbiranje podatkov o izvajanju programov v državah članicah. Je informacijski sistem Evropske komisije za elektronsko posredovanje dokumentov Evropski komisiji, ki podpira elektronsko izmenjavo podatkov med Evropsko komisijo in državo članico o operacijah, ki se financirajo iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada ter prav tako tudi ročni vnos podatkov preko spletne aplikacije (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007d). Cilj tega sistema je zagotavljanje brezpapirne izmenjave podatkov med Evropsko komisijo in državo članico na osnovi zahtev uredb za obdobje 2007 – 2013 znotraj informacijskega sistema Evropske komisije, ki je skupen za vse sklade.

Izmenjava podatkov med Evropsko komisijo in državo članico zajema naslednje vsebinske sklope:

- izvedba nacionalnega strateškega referenčnega okvirja,
- programiranje,
- letno in zaključno poročanje,
- zahtevki za plačila in napovedi plačil,
- revizija,
- vrednotenje.

Dostop do SFC baze je določen skladno s pristojnostmi posameznih institucij ter skladno z določili posebnega predpisa, koordinacijo pa bo izvajal organ upravljanja.

5 ANALIZA SPREMLJANJA IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

5.1 RAZISKOVALNI PROBLEM

Slovenija se je pri izvajanju evropske kohezijske politike odločila za centraliziran sistem upravljanja, saj pri nas zaradi bolj centralizirane vladne strukture vladne institucije prevzemajo celovito odgovornost za upravljanje in izvajanje. Prav tako imamo integriran sistem spremljanja črpanja sredstev evropske kohezijske politike, ker vse administrativne ravni in programi uporabljajo isti informacijski sistem za zbiranje podatkov o kazalnikih ter iste postopke upravljanja. Poleg tega je evropska kohezijska politika vključena v obstoječe nacionalne sisteme upravljanja (European Policies Research Centre 2008).

Slovenija je bila v programskem obdobju 2000-2006 ena izmed najuspešnejših pri črpanju sredstev iz evropskih skladov, zato me zanima, ali je spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike ter posledično uspešno črpanje iz sredstev strukturnih skladov odvisno od gospodarske razvitosti, centraliziranega sistema upravljanja kohezijske politike ter integriranega sistema spremljanja in upravljanja s sredstvi EU skladov, kot jih je uvedla Slovenija.

5.2 METODOLOŠKI OKVIR

S sekundarno analizo podatkov, pridobljenih iz zbirnega poročila *The Management and Implementation of Cohesion Policy (ERDF) in the EU25, 2000-06* in *The World Factbook* za leto 2006 sem agregirala podatke, jih dihotomizirala in s pomočjo kvalitativne primerjalne analize (QCA metoda) poskušala ugotoviti, ali sistem kot si ga je izbrala Slovenija, vpliva na uspešno spremljanje ter posledično na višjo stopnjo črpanja sredstev iz evropskih skladov. Zanima me vpliv izbranih neodvisnih spremenljivk na odvisno spremenljivko. Ker gre za primerjavo med državami, je bila uporabljena primerjalna analiza raziskovanja, ki je primerna, kadar primerjamo med seboj zmerno število vzorcev, pri tem pa je poudarek na analiziranju konfiguracij vzročnih pogojev. Za izdelavo moje analize sem se v največji meri oprla na Ragina (2007), kjer je podrobno opisan celoten postopek.

Enota moje raziskave je makro družbena enota: država. Omejila sem se na evropske države, v katerih sem poskusila raziskovati uspešnost črpanja sredstev iz evropskih skladov glede na tiste kazalce, ki so prisotni v Sloveniji, in bi lahko vplivali na uspešnost. To so: gospodarska razvitost, centraliziran sistem upravljanja, integriran sistem spremljanja in integriran sistem za upravljanje s sredstvi EU skladov.

5.3 IZBOR ENOT PRIMERJAVE

Enota moje raziskave je makro družbena enota: država. Osredotočila sem se na države članice Evropske unije, ki so bile vključene v črpanje sredstev iz evropskih skladov v obdobju 2000-2006, in sicer: Avstrija, Belgija, Ciper, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francija, Grčija, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska in Velika Britanija. Pri tem je potrebno opozoriti, da je bila Irska vključena v črpanje iz teh sredstev do leta 2003, nove države članice (Ciper, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška, Slovenija) pa v obdobju 2004-2006.

5.4 IZBOR SPREMENLJIVK IN INDIKATORJEV

Za odvisno spremenljivko sem vzela stopnjo črpanja sredstev iz strukturnih skladov, za katero menim, da je močno povezana z uspešnim spremljanjem izvajanja evropske kohezijske politike, in sicer na podlagi interne ocene Evropske komisije glede zadnjih podatkov o povračilih sredstev iz evropskega proračuna v programskem obdobju 2000-2006.

Za neodvisno spremenljivko Gospodarska razvitost sem vzela podatke o bruto domačem proizvodu na prebivalca s spletne strani The World Factbook 2006: <http://www.umsl.edu/services/govdocs/wofact2006/>.

Neodvisno spremenljivko Popolnoma centraliziran sistem upravljanja s sredstvi evropske kohezijske politike sem določila na podlagi podatkov iz skupnega poročila *The Management and Implementation of Cohesion Policy (ERDF) in the EU25, 2000-06* (European Policies Research Centre 2008). Države članice so evropsko zakonodajo na področju evropske kohezijske politike integrirale vsaka po svoje. V državah članicah z zvezno vlado (Avstrija, Belgija, Nemčija) imajo pokrajine oz. regije glavno vlogo pri upravljanju in izvajanju evropske kohezijske politike. V državah članicah z bolj centralizirano vladno strukturo pa vladne institucije prevzemajo celovito odgovornost za upravljanje in izvajanje.

Za neodvisno spremenljivko Integriran sistem spremljanja sem podatke pridobila iz skupnega poročila *The Management and Implementation of Cohesion Policy (ERDF) in the EU25, 2000-06* (European Policies Research Centre 2008). Integriran sistem spremljanja črpanja sredstev evropske kohezijske politike uporabljajo v državah članicah, kjer vse administrativne ravni in programi uporabljajo isti informacijski sistem za zbiranje podatkov o kazalnikih ter iste postopke upravljanja (Avstrija, Francija, Grčija, Madžarska). Za ločen sistem spremljanja pa gre, ko posamezne regije oz. posamezen program uporablja lastno organizacijsko ureditev ter lasten pristop pri definiciji kazalnikov in zbiranju podatkov (Belgija, Nemčija, Irska, Nizozemska, Velika Britanija). Tu obstaja še mešan pristop, kjer je centralni sistem spremljanja dopolnjen z individualnimi sistemi na programski ravni (Italija, Portugalska, Španija).

Tudi za merjenje neodvisne spremenljivke Integriran sistem za upravljanje s sredstvi EU skladov sem podatke pridobila iz skupnega poročila *The Management and Implementation of Cohesion Policy (ERDF) in the EU25, 2000-06* (European Policies Research Centre 2008). V nekaterih državah članicah je bila evropska kohezijska politika vključena v obstoječe nacionalne sisteme upravljanja, drugje so se ustanovile nove organizacije oz. telesa za upravljanje z EU sredstvi, ki delujejo popolnoma ločeno od domačih razvojnih politik.

5.5 ANALIZA PODATKOV Z METODO QCA

Povezanost spremenljivk sem preučevala z metodo QCA, kjer je bistvena dihotomizacija spremenljivk. 0 pomeni odsotnost pojava, 1 pa prisotnost pojava.

Po agregiranju sem dihotomizacijo vrednosti določila na podlagi grafične ponazoritve in izračuna tretjine (priloga).

Gospodarska razvitost - BDP na prebivalca v \$:

0 => vrednosti od 2.200 do 17.300 pomenijo odsotnost ekonomske razvitosti

1 => vrednosti od 20.300 do 23.900 pomenijo prisotnost ekonomske razvitosti.

Popolnoma centraliziran sistem upravljanja s sredstvi evropske kohezijske politike:

0 => NE pomeni odsotnost centraliziranega sistema upravljanja

1 => DA pomeni prisotnost centraliziranega sistema upravljanja.

Integriran sistem spremljanja črpanja sredstev evropske kohezijske politike:

0 => NE pomeni odsotnost integriranega sistema spremljanja

1 => DA pomeni prisotnost integriranega sistema spremljanja.

Integriran sistem za upravljanje s sredstvi EU skladov:

0 => NE pomeni odsotnost integriranega sistema za upravljanje

1 => DA pomeni prisotnost integriranega sistema za upravljanje.

Stopnja črpanja sredstev iz strukturnih skladov

0 => vrednosti od 85,40 do 94,50 pomenijo odsotnost uspešnega črpanja sredstev iz strukturnih skladov

1 => vrednosti od 94,75 do 95,00 pomenijo prisotnost uspešnega črpanja sredstev iz strukturnih skladov.

Po agregiranju in dihotomiziranju podatkov je nastala tabela dihotomiziranih podatkov.

Tabela 5.1: Dihotomizirani podatki

Država	Gospodarska razvitost (BDP na preb. L. 2005 v \$)	Popolnoma centraliziran sistem upravljanja	Integriran sistem spremljanja	Integriran sistem za upravljanje	IZID: Ocenjena stopnja črpanja sredstev iz strukturnih skladov za obd. 2000-2006
Avstrija	1	0	1	1	1
Belgija	1	0	0	0	0
Ciper	0	1	1	1	1
Češka	0	1	0	0	0
Danska	1	1	1	1	0
Estonija	0	1	1	1	1
Finska	1	1	1	1	1
Francija	1	0	1	0	0
Grčija	0	1	1	0	0
Irska	1	0	0	1	0
Italija	1	0	0	0	0
Latvija	0	1	0	1	1
Litva	0	1	1	0	1
Luksemburg	1	1	1	0	0
Madžarska	0	1	1	0	0
Malta	0	1	1	0	1
Nemčija	1	0	0	0	1
Nizozemska	1	0	0	0	0
Poljska	0	1	0	1	1
Portugalska	0	1	0	1	1
Slovaška	0	1	0	1	0
Slovenija	0	1	1	1	1
Španija	0	0	0	1	0
Švedska	1	0	0	0	0
Velika Britanija	1	0	0	0	0

Zgornjo tabelo sem preuredila v pravilnostno tabelo.

Tabela 5.2: Pravilnostna tabela

Zaporedna številka kombinacije	Gospodarska razvitost (BDP na preb. L. 2005 v \$)	Popolnoma centraliziran sistem upravljanja	Integriran sistem spremljanja	Integriran sistem za upravljanje	IZID: Ocenjena stopnja črpanja sredstev iz strukturnih skladov za obd. 2000-2006	Št. držav s to kombinacijo
1	1	0	1	1	1	1
2	0	1	1	1	1	3
3	1	1	1	1	1	1
4	0	1	0	1	1	3
5	0	1	1	0	1	2
6	1	0	0	0	1	1
7	1	0	0	0	0	5
8	0	1	0	0	0	1
9	1	1	1	1	0	1
10	1	0	1	0	0	1
11	0	1	1	0	0	2
12	1	0	0	1	0	1
13	1	1	1	0	0	1
14	0	1	0	1	0	1
15	0	0	0	1	0	1

Pri nekaterih državah se je zgodilo, da sem pri isti kombinaciji vzrokov dobila različen izid. Odločila sem se, da kombinacije vzrokov vseeno vključim v nadaljnjo raziskavo s pomočjo Booleanove algebre.

Poenostavitev pravilnostne tabele s prisotnostjo pojava:

Tabela 5.3: Izhodiščne vzročne konfiguracije v državah z višjo stopnjo črpanja sredstev iz strukturnih skladov

Zap. št. konfig.	Vzročna konfiguracija	Št. dr. s to kombinacijo
1	BDP*cent.upr.*INTEG.SPREM.*INTEG.UPR.	1
2	bdp*CENT.UPR.*INTEG.SPREM.*INTEG.UPR.	3
3	BDP*CENT.UPR.*INTEG.SPREM.*INTEG.UPR.	1
4	bdp*CENT.UPR.*integ.sprem.*INTEG.UPR.	3
5	bdp*CENT.UPR.*INTEG.SPREM.*integ.upr.	2
6	BDP*cent.upr.*integ.sprem.*integ.upr.	1

Na podlagi te poenostavljene tabele sem na osnovi iskanja podobnosti med različnimi kombinacijami poenostavila izhodiščne vzročne konfiguracije tako, da sem združevala po 2 vrstici, ki sta se v pravilnostni tabeli razlikovali le v enem vzročnem pogoju z istim izidom.

Pogoj, ki razlikuje obe vrstici, je nepomemben in ga izločimo, da oblikujemo enostavnejšo kombinacijo vzročnih pogojev.

Tabela 5.4: Poenostavitev izhodiščnih vzročnih konfiguracij

Vrstice	Vzročna konfiguracija	Nova oznaka
1+3	BDP*INTEG.SPREM.*INTEG.UPR.	#7
2+3	CENT.UPR.*INTEG.SPREM.*INTEG.UPR.	#8
2+4	bdp*CENT.UPR.*INTEG.UPR.	#9
2+5	bdp*CENT.UPR.*INTEG.SPREM.	#10

Od tu dalje nadaljnja poenostavitev ni bila možna, zato sem izdelala shemo pokrivanja originalnih izrazov (izhodiščnih vzročnih konfiguracij) s poenostavljenimi izrazi (konfiguracijami), s katero sem preverila, ali so morda možne še kakšne nadaljnje poenostavitve v obliki presežnih izrazov.

Tabela 5.5: Shema pokrivanja originalnih izrazov – presežni izrazi

Izhodiščne vzročne konfiguracije	Poenostavljeni izrazi			
	#7	#8	#9	#10
BDP*cent.upr.*INTEG.SPREM.*INTEG.UPR.	x			
bdp*CENT.UPR.*INTEG.SPREM.*INTEG.UPR.		x	x	x
BDP*CENT.UPR.*INTEG.SPREM.*INTEG.UPR.	x	x		
bdp*CENT.UPR.*integ.sprem.*INTEG.UPR.			x	
bdp*CENT.UPR.*INTEG.SPREM.*integ.upr.				x
BDP*cent.upr.*integ.sprem.*integ.upr.				

Iz zgornje sheme vidimo, da je drugi poenostavljen izraz (CENT.UPR.*INTER.SPREM.*INTER.UPR.) presežen, saj sam ne obsega nobene vrstice, ampak obsega drugo vrstico, ki jo obsega tudi tretji in četrti poenostavljen izraz ter tretjo vrstico, ki jo obsega prvi poenostavljen izraz, zato je drugi izraz odvečen.

Na podlagi poenostavljene pravilnostne tabele in sheme pokrivanja originalnih izrazov lahko sedaj kombinacijo vzročnih pogojev za visoko stopnjo črpanja sredstev iz strukturnih skladov ponazorimo s **končno poenostavljeno formulo**:

$$\text{Stopnja črpanja iz strukturnih skladov} = \text{BDP} * \text{INTEG.SPREM.} * \text{INTEG.UPR.} + \text{bdp} * \text{CENT.UPR.} * \text{INTEG.UPR.} + \text{bdp} * \text{CENT.UPR.} * \text{INTEG.SPREM.}$$

* = logični IN

+ = logični ALI

Stopnja črpanja sredstev iz strukturnih skladov je torej visoka v državah, ki imajo visoko gospodarsko razvitost IN integriran sistem spremljanja IN integriran sistem upravljanja ALI nizko gospodarsko razvitost IN popolnoma centraliziran sistem upravljanja IN integriran sistem upravljanja ALI nizko gospodarsko razvitost IN popolnoma centraliziran sistem upravljanja IN integriran sistem spremljanja.

5.6 ZAKLJUČEK

V tej analizi sem ugotavljala, ali sistem, kot si ga je izbrala Slovenija, bistveno vpliva na uspešnost črpanja sredstev iz strukturnih skladov v 25 evropskih državah. Izkazalo se je, da je od 25 raziskovanih držav kar 11 takšnih, ki imajo visoko stopnjo črpanja sredstev iz strukturnih skladov, med katerimi je tudi Slovenija.

Ob upoštevanju dejavnikov, ki so prisotni v Sloveniji, sem z analizo prišla do zaključka, da je visoka stopnja črpanja sredstev iz strukturnih skladov prisotna v tistih državah, kjer se pojavljajo naslednje kombinacije dejavnikov:

- kjer obstaja visoka gospodarska razvitost IN integriran sistem spremljanja IN integriran sistem upravljanja (Avstrija);
- kjer obstaja nizka gospodarska razvitost IN popolnoma centraliziran sistem upravljanja IN integriran sistem upravljanja (Latvija, Poljska, Portugalska);

- kjer obstaja nizka gospodarska razvitost IN popolnoma centraliziran sistem upravljanja IN integriran sistem spremljanja (Litva, Malta).

Za učinkovito spremljanje in posledično uspešno črpanje sredstev iz strukturnih skladov ni nujno potreben sistem, kot ga je vzpostavila Slovenija kot ena izmed najuspešnejših držav članic, vendar pa lahko ugotovim, da je potrebno, da sta izpolnjena vsaj dva od izbranih pogojev, ki vplivajo na uspešno spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike. Glede na raziskavo je potrebna še cela vrsta drugih dejavnikov za učinkovitost spremljanja ter izvajanja evropske kohezijske politike, ki jih bom ugotavljala v nadaljevanju.

6 POTRDITEV HIPOTEZ

Ko govorimo o črpanju sredstev iz evropskih skladov ter o izvajanju in spremljanju izvajanja programov evropske kohezijske politike, je potrebno ločiti med starim programskim obdobjem 2004-2006 in novim programskim obdobjem 2007-2013.

6.1 NAVODILA, KI UREJAJO SPREMLJANJE IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE:

a) Staro programsko obdobje 2004-2006

V tej finančni perspektivi so bili podlaga za spremljanje izvajanja politike naslednji nacionalni dokumenti:

1. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS (2004) podrobneje določa pravice, obveznosti in naloge institucij v postopkih načrtovanja in porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006 in ureja njihova medsebojna razmerja.
2. Navodila organa upravljanja za sisteme upravljanja in nadzora za strukturne sklade v Republiki Sloveniji (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2006b) določajo postopke, ki jih je potrebno izvajati na institucionalni ravni, da se izpolnijo zahteve EU o sistemih upravljanja in nadzora pri izvajanju EPD. Za finančni nadzor pomoči so odgovorne države članice tako, da:
 - vzpostavijo strukture in izvajajo postopke upravljanja in nadzora, ki sistematično zagotavljajo pravilno, zakonito in učinkovito uporabo sredstev;
 - vzpostavijo sistem za preprečevanje, odkrivanje in odpravo nepravilnosti;
 - zagotavljajo revizijsko sled in hrambo dokumentov.
3. Navodila organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči EPD 2004-2006 (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2004), ki so bila izdana 2.12.2004, določajo, da morajo upravičenci posredovati organu upravljanja za vsako četrletje

poročilo o napredku projekta in njegovih aktivnosti. Na podlagi poročila naj bi se opravi vnos podatkov v informacijski sistem ISARR, nakar bi se izpis posredoval organu upravljanja in upravičencu. Prav tako mora upravičenec organu upravljanja posredovati letno poročilo, ki vsebuje najmanj podrobno predstavitev izvedenih aktivnosti, porabljenih sredstev in doseženih rezultatov.

4. Navodila za upravljanje z nepravilnostmi v okviru strukturnih skladov, kohezijskega sklada in programov pobude skupnosti za programsko obdobje 2004-2006 (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007g);

Vključene institucije morajo organu upravljanja ob koncu vsakega četrtertletja posredovati poročilo o nepravilnostih, ki vsebuje:

- nepravilnosti, ki so bile predmet začetne upravne ali sodne preiskave,
- nepravilnosti, ki so bile vključene v prejšnja poročila,
- nepravilnosti, za katere se upošteva takojšnje poročilo.

5. Navodila organa upravljanja za spremljanje aktivnosti v zvezi s projekti 5 let po zaključku pomoči (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007e) so namenjena opredelitvi postopkov spremljanja aktivnosti v zvezi s projekti, ki so bili predmet sofinanciranja iz evropskih skladov v programskem obdobju 2004-2006, saj se lahko v zvezi s projekti/programi izvaja revizija zaključenega projekta/programa še pet let po zaključku. Opredeljujejo:

- način spremljanja projektov po datumu zaključka projekta ter datumu zaključka financiranja projektov;
- postopek spremljanja po zaključku pomoči;
- dostopnost do tekoče in stalne zbirke dokumentarnega gradiva;
- vsebino spremljanja v skladu z izvedbenimi dokumenti 2004-2006.

6. Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja Enotnega programskega dokumenta na projektni ravni (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008k);

Tekoče spremljanje celotnega EPD, ukrepov, instrumentov ter posameznih projektov je zelo pomembno za uspešno doseganje ciljev, določenih z EPDjem. V skladu s 34. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 je organ upravljanja odgovoren za vzpostavitev sistema zbiranja zanesljivih finančnih in statističnih podatkov ter fizičnih kazalnikov za namene spremljanja izvajanja EPD na vseh ravneh. V smernicah so zajeti vsi obrazci za vnos podatkov v ISARR:

- načrtovanje projekta;
- osnovni podatki o pogodbi;
- preverjanje na kraju samem;
- poročanje o izvajanju projekta;
- poročilo o stroških in prihodkih;
- matični podatki o kazalniku;
- informacija o vračilu.

7. Navodilo o beleženju in sporočanju sprememb opisa sistema upravljanja in nadzora za kohezijski sklad in strukturne sklade (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2006c) so namenjena institucijam, vključenim v izvajanje strukturnih skladov in kohezijskega sklada, ki morajo spremljati in poročati spremembe v sistemu upravljanja in nadzora organu upravljanja.
8. Navodila za zaključevanje projektov/programov in hranjenje dokumentacije (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008g) določajo enoten način zaključevanja projektov/programov in sistem arhiviranja dokumentacije, ki nastaja pri udeležencih, vključenih v izvajanje kohezijske politike.

Pomanjkljivosti:

- zapleteni postopki izbora in potrjevanja operacij (večstopenjsko izbiranje operacij);
- dolgotrajni postopki izplačil iz proračuna oz. vračanja sredstev;
- zalaganje sredstev in finančna zmožnost upravičencev;
- neenotnost in nejasnost pravnih podlag;

- na razpisih so bili izbrani tudi projekti, ki niso imeli vse potrebne dokumentacije (projektna, investicijska dokumentacija, gradbena dovoljenja, soglasja, ..), kar je vplivalo na kasnejšo izvedbo realizacije;
- neažuren vnos podatkov v sistem ISARR;
- kadrovska podhranjenost in usposobljenost;
- fluktuacija predvsem zaposlenih na projektu tehnične pomoči za določen čas v vključenih institucijah;
- obsežna podporna dokumentacija pri pripravi zahtevka za izplačilo;
- neusklajeno poročanje s strani različnih institucij;
- nedoseganje ciljev in kazalnikov;
- nekonsistentna in neusklajena navodila;
- pomanjkanje finančnega upravljanja;
- nespremljanje zagotavljanja pravila n+2;
- neupoštevanje pravnih podlag.

b) Programsko obdobje 2007-2013

Podlaga za spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike v tej finančni perspektivi so naslednji nacionalni dokumenti:

1. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013 (2009);
Z uredbo so določene pristojnosti, odgovornosti in naloge udeležencev v postopkih načrtovanja in porabe sredstev evropske kohezijske politike ter izvajanja operativnih programov v RS. Udeleženci morajo za učinkovito črpanje evropskih sredstev zagotoviti učinkovit sistem upravljanja in nadzora.
2. Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013 (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010f), ki so bila izdana 10.5.2010, so

nadomestila Navodila organa upravljanja za spremljanje in poročanje o izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013 (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2007f), ki so bila v veljavi od 1.10.2007. Prav tako so v ta navodila vključena bivša Navodila za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013 (bila v veljavi od 20.9.2007), Navodila za zagotavljanje skladnosti in izvajanje spremljanja ter ocenjevanja učinkovitosti državnih pomoči v zvezi z izvajanjem kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013 (bila v veljavi od 7.5.2008) ter Navodila za poročanje o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju v okviru evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007-2013 (v veljavi bila od 25.2.2008).

Razlogi za izdajo teh skupnih navodil:

- premajhen poudarek na skupnem načrtovanju (na ravni prednostnih usmeritev, projektov ter postopkov načrtovanja, prijave in potrjevanja instrumentov) in vsebinskem spremljanju izvajanja (postopki spremljanja izvajanja operacij v ISARRju), ki jih stara navodila niso vsebovala, prejšnja finančna perspektiva pa navodil, ki bi pokrivala ta področja, sploh ni imela;
- nedodelan sistem poročanja in spremljanja, administrativna obremenjenost z rednim mesečnim poročanjem; stara navodila so določala množico podatkov, o katerih bi bilo potrebno poročati, vendar se v praksi to ni izvajalo, saj vseh podatkov ni bilo mogoče pridobiti, analiza takih podatkov pa tudi ne bi imela nobene dodane vrednosti na črpanje sredstev. Z novimi navodili se je to spremenilo, spremlja in poroča se samo o ključnih podatkih, ki zajemajo vse faze izvajanja kohezijske politike in jih je možno pridobiti iz informacijskega sistema. Na njihovi podlagi pa lahko organ upravljanja tudi izvaja ukrepe v primeru neuspešnega črpanja posameznih ministrstev kot npr. prerazporejanje sredstev od manj uspešnih ministrstev k bolj uspešnim.
- pomanjkanje celovitih vsebinskih in finančnih pregledov, saj ni bilo enotnih navodil, na podlagi katerih bi bila možna primerjava med posameznimi ministrstvi.
- dolgotrajni postopki potrjevanja instrumentov in nerazumevanje vlog med načrtovalci politik in organom upravljanja; pri čemer se je vsak od vključenih

organov zanašal na drugega in s tem prenašal krivdo za neuspešno izvajanje na ostale. Ker ni bilo jasnih navodil, so instrumenti na potrditev čakali pri različnih akterjih v procesu izvajanja dalj kot bi bilo potrebno.

- neusklajeni postopki načrtovanja in spremljanja kohezijske politike z načrtovanjem državnega proračuna in razvojnih politik. Postopki načrtovanja in spremljanja kohezijske politike so se izvajali ločeno od postopkov Ministrstva za finance pri načrtovanju državnega proračuna, kar se je odražalo v bistvenih razlikah med ekvivalentnimi podatki v poročilih organa upravljanja in poročilih Ministrstva za finance.

Namenjena so:

- skupnem načrtovanju in spremljanju izvajanja (operativni sporazumi, letni vsebinski in finančni načrti izvajanja prednostnih usmeritev, polletno poročanje, uskladitev postopkov s postopki priprave državnega proračuna);
- pospežitvi in poenostavitvi postopkov potrjevanja instrumentov (razmejitev odgovornosti, vsebinska uskladitev na podlagi letnih načrtov);
- zagotavljanju sistematičnega vsebinskega spremljanja izvajanja in doseganja ciljev (sprotno spremljanje uresničevanja ciljev in doseganja kazalnikov na podlagi letnih načrtov, redno sodelovanje z resorji) (Mesec 2009).

3. Navodila organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči kohezijske politike 2007-2013 (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010e);

Skladno s temi navodili ter evropskimi uredbami so upravičene do financiranja iz tehnične pomoči naslednje aktivnosti:

- obveščanje javnosti;
- študije in vrednotenja;
- upravljanje in izvajanje programa;
- računalniški sistemi za spremljanje in vrednotenje.

Upravičenci morajo redno posredovati organu upravljanja finančno in vsebinsko poročilo na obrazcu iz teh navodil za namene spremljanja izvajanja programa ter končne ocene njegove uspešnosti.

4. Navodila organa upravljanja za spremljanje izvajanja operativnih programov z informacijskim sistemom ISARR (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2009d) določajo način, postopke in vsebino načrtovanja in izvajanja evropske kohezijske politike z uporabo informacijskega sistema ISARR. Ker sistem ISARR še ni v celoti operativen, se vnosi podatkov izvajajo centralno preko obrazcev, ki so priloga tem navodilom. Te obrazce NPUji izpolnijo in pošljejo po elektronski pošti odgovorni osebi na OU, ki podatke vnese v sistem ISARR, jih izpiše in pošlje nazaj NPU-ju v potrditev. Obrazci, na podlagi katerih se vnašajo podatki v sistem ISARR, so:
- načrtovanje prednostne usmeritve;
 - načrtovanje instrumenta;
 - načrtovanje operacije;
 - načrtovanje podrobnosti operacije oz. projekta investicijskega značaja;
 - osnovni podatki o pogodbi;
 - načrtovanje napovedi izplačil;
 - matični podatki o kazalniku;
 - matični podatki o vrsti stroška;
 - poročilo o doseganju fizičnih ciljev;
 - listina in poročilo o izvajanju operacije (zahtevek za izplačilo);
 - poročilo o stroških in prihodkih operacije;
 - preverjanje operacije na kraju samem;
 - poročilo o izvedenih ukrepih preverjanja operacije na kraju samem.
5. Postopkovnik organa upravljanja za upravljanje s prejetimi revizijskimi poročili in izvajanjem preventivnih in popravljalnih ukrepov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010g) določa postopke za zagotovitev pregleda in nadaljnje spremljanje rezultatov izvedenih revizij ter postopke za uveljavitev preventivnih in popravljalnih ukrepov v primeru ugotovljenih posamičnih in sistemskih napak, saj imajo države članice prvostopenjsko odgovornost za preiskovanje nepravilnosti.
6. Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013 (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in

regionalno politiko 2010d) so nadomestila Postopkovnik za finančno upravljanje s sredstvi evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007-2013, ki je bil v veljavi od 10.11.2009. Navodila tako povzemajo Postopkovnik ter Navodila organa upravljanja za izvajanje predplačil za sredstva kohezijske politike za programsko obdobje 2007 – 2013. Navezujejo se na naslednja veljavna navodila:

- Navodila OU, ki urejajo načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje,
- Navodila OU za upravičene stroške ter na
- Navodila OU za izvajanje upravljalnih preverjanj po 13. členu Uredbe 1828/2006/ES.

Poleg tega pa dodatno opredeljujejo še:

- finančno načrtovanje na ravni projekta/operacije;
- izplačila iz državnega proračuna in povračila sredstev v državni proračun;
- vračila sredstev kohezijske politike v državni proračun v primerih ugotovljenih nepravilnosti, za katere je odgovoren upravičenec oziroma prejemnik sredstev ter
- finančno zaključevanje operacij.

Ob teh dokumentih naj omenim še Opise sistema upravljanja in nadzora za posamezne operative programe, ki jih mora vsaka država članica predložiti Evropski komisiji v treh mesecih po dodelitvi pomoči in na podlagi katerih organ upravljanja spremlja vse spremembe v organiziranosti upravljalnih organov in organov za potrjevanje ter posredniških teles, o delujočih upravljalnih in kontrolnih sistemih v organih ter o načrtovanih izboljšavah opisov sistemov upravljanja in nadzora, ki so nujni za zagotavljanje dobrega finančnega upravljanja kohezijske politike (dodeljene funkcije, alokacija funkcij, postopki prejetanja, preverjanja in potrjevanja zahtevkov za povračila) (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008i, 2008j).

Zakaj so bile potrebne spremembe navodil in kaj je bilo s spremembami doseženo?

- postopki so opredeljeni le v enih navodilih, ni podvajanja;
- dolgotrajni postopki potrjevanja instrumentov so se skrajšali;
- učinkovitejši sistem spremljanja in poročanja;
- navodila so medsebojno usklajena, nekatera so združena;

Kaj je še potrebno narediti?

- smernice organa upravljanja glede poročanja o razpisih z vključenimi podatki o potrjenih, zavrženih in zavrženih operacijah ter razlogih za zavržbo oz. zavrnitev, s čimer bi poročanje poenotili;
- poenotiti vse izraze in omenjene postopke v različnih navodilih;
- čimprej pripraviti navodila o zaključevanju projektov v novi finančni perspektivi.

6.2 INFORMACIJSKI SISTEM

V stari finančni perspektivi še ni bil urejen dostop vsem institucijam, tako da so morali podatke vnašati na Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, institucije pa so te podatke pripravile, jih poslale SVLR, nato pa še preverjale vnos podatkov v ISARR, kar je bilo zamudno. To se je v novi finančni perspektivi bistveno izboljšalo, tako da sedaj že lahko spremljamo izvajanje na podlagi podatkov iz ISARRja. Vseeno pa sistem še ni v celoti operativen, tako da se vnosi podatkov ponekod še vedno izvajajo centralno na lokaciji SVLR preko obrazcev, ki so sestavni del Navodil organa upravljanja za spremljanje izvajanja OP z informacijskim sistemom ISARR.

V informacijskem sistemu ISARR obstaja poleg spremljanja realizacije tudi možnost vnosa podatkov o napovedih izplačil in posredovanih zahtevkov za povračila, vendar samo na ravni operacije, kar pa je z vidika NPU težko spremljati, saj imajo nekatera ministrstva množico manjših projektov. Organ upravljanja potrebuje nujno te podatke o napovedih za spremljanje uresničevanja pravila $n+2/3$, vendar jih trenutno pridobiva od ministrstev preko elektronske pošte ter jih ročno obdeluje za potrebe spremljanja izvajanja evropske kohezijske politike.

Glavne pomanjkljivosti pri uporabi informacijskega sistema ISARR:

- zaradi množice vključenih oseb, ki skrbijo za vnos podatkov v informacijski sistem, ter so tudi organizacijsko in lokacijsko ločene med seboj, prihaja do pritiskov na razvoj in nadgradnjo različnih delov informacijskega sistema, saj vsi deli procesa izvedbe projektov za različne udeležence niso enako pomembni (različni moduli, za razvoj katerih je potrebno veliko časa in denarja).

- ni še celovite vsebinske in posledično informacijske uskladitve med različnimi informacijskimi sistemi MFERAC in IS-PA ter informacijskim sistemom ISARR, kljub temu, da je bilo finančno načrtovanje in realizacija ocenjeno kot prioritetni del procesa. Načrtovanje, poročanje in finančno upravljanje preko ISARRja je za udeležence v izvajanju kohezijske politike obvezno, vendar pa z njihovega vidika odvečno delo.
- neažurno vnašanje podatkov na ravni operacije v sistem ISARR. Vnos matičnih podatkov je velikokrat izveden šele po nastopu finančne realizacije v fazi priprave zahtevka za povračilo, kar ima za posledico zamude pri vnosu in izpisih zahtevkov za povračilo ter posledično zahtevka za plačilo Ministrstva za finance do Evropske komisije. Poleg tega zaradi multipliciranih vnosov v različne informacijske sisteme prihaja do neskladnosti med podatki v sistemih (ni samodejnega prenosa);
- podatki na dokumentih, ki so izpisani iz ISARRja in predloženi v fizični obliki, niso identični s podatki, ki se posredujejo elektronsko iz sistema ISARR v sistem IS-PA, saj ministrstva delajo določene popravke;
- finančni popravki zahtevkov za povračilo zaenkrat niso možni, zato mora organ za potrjevanje zahtevkov zavrniti, da ministrstvo lahko v sistemu ISARR pripravi nov, v skladu z dodatnimi zahtevami Ministrstva za finance, popravljen zahtevek;
- kazalniki so vneseni v informacijski sistem pomanjkljivo/ napačno oz. sploh niso vneseni, ter jih je potrebno popravljati ob zaključevanju projektov;
- človeške napake ob vnosih;
- nerazjasnjene definicije posameznih polj (vsak si drugače razlaga polja, zato vnos podatkov ni poenoten);
- napačne ravni teritorialnih enot;
- odzivnost informacijskega sistema na napake in potrebe po spremembah je dolgotrajna;
- pomanjkljivo delujoč informacijski sistem je vplival na težave sistema upravljanja in nadzora sredstev strukturnih skladov ter prav tako na zaključevanje projektov v okviru EPD 2004-2006;

Napredek na področju informatizacije:

- hitrejši vnosi matičnih podatkov posameznih operacij v sistem;
- hitrejši vnosi podatkov o izplačilih v sistem;

- povečan dostop do vnosa podatkov v vključenih institucijah;
- vzpostavljen Center za pomoč uporabnikom.

Kaj bi bilo potrebno še narediti:

- navodila glede vnosa matičnih podatkov posameznih operacij v sistem ob potrditvi (izdaja sklepa o sofinanciranju), pri čemer je vnos podatkov pogoj za potrditev operacije. Poleg tega je potreben vnos podatkov v ISARR pred odpiranjem projekta v Načrtu razvojnih programov v MFERACu.
- samodejni prenos podatkov o izplačilih ob realizaciji med različnimi informacijskimi sistemi;
- uskladitev med različnimi informacijskimi sistemi MFERAC in IS-PA ter informacijskim sistemom ISARR;
- sistem ISARR bi moral omogočiti finančne popravke že pripravljenih zahtevkov za povračilo, ki so v statusu registriran na organu za potrjevanje;
- Projektni svet ISARR in skupina za reševanje odprtih vsebinskih vprašanj;
- aktivno sodelovanje vseh vključenih v izvajanje kohezijske politike pri nadgradnji in razvoju;
- dodelitev dostopov do sistema ISARR po skrbnikih na vseh vključenih institucijah;
- ažurna evidenca uporabnikov sistema ISARR. Sedanji seznam je neažuren, saj vsebuje tudi osebe, ki niso več zaposlene.
- podpora projektu (proces izvedbe projekta od načrtovanja do potrjevanja, doseganja ciljev, finančne realizacije od priprave, potrditve in izplačevanja zahtevka za izplačilo, avtomatskega generiranja zahtevka za povračilo, elektronske oddaje le-tega organu za potrjevanje, spremljanja izvajanja procesa črpanja);
- poročanje in priprava rednih poročil direktno iz sistema ISARR;
- možnost vnosa napovedi izplačil iz proračuna RS in napovedi posredovanja zahtevkov za povračilo zaradi spremljanja zagotavljanja pravila $n+2/3$;
- možnost analiz in drugih statističnih obdelav podatkov;
- priprava načrta razvoja informacijskega sistema ISARR z jasno opredeljenimi aktivnostmi in natančno določenimi datumi za uresničitev teh aktivnosti;

6.3 SPREMLJANJE IZVAJANJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

b) Staro programsko obdobje 2004-2006

To obdobje je bilo za Slovenijo obdobje učenja. Negativne izkušnje, ki smo jih pridobili v tem obdobju, se v novi finančni perspektivi ne bi smele ponoviti.

Sloveniji je bilo v tem obdobju dodeljenih 334,5 mio EUR sredstev, od katerih je bilo 239 mio EUR sofinanciranih iz EU, 95,5 mio EUR pa iz domačega proračuna.

Razpoložljive pravice porabe, ki so bile dodeljene Sloveniji iz strukturnih skladov v tem obdobju, je bilo potrebno porabiti do konca leta 2008, sredstva kohezijskega sklada pa do konca leta 2010.

V stari finančni perspektivi je zapletena ureditev evropske kohezijske politike z neizkušenim kadrom marsikdaj podaljšala pot od podpisa pogodbe s prejemnikom pa do dejanskega povračila iz proračuna EU.

Mesečno se je v tem obdobju spremljalo stanje finančnega črpanja sredstev iz evropskih skladov. Podatki za pripravo mesečnih poročil so se pridobivali na ravni ukrepov od posameznih ministrstev ter se agregirali na raven prednostnih nalog ter celotnega programskega dokumenta.

Neposredno od neposrednih proračunskih uporabnikov so se pridobivali naslednji podatki:

- realizacija izplačil za tekoče leto po mesecih;
- napovedi izplačil za tekoče leto po mesecih ter kvartalno za prihodnje leto;
- realizacija posredovanih zahtevkov za povračilo na organ za potrjevanje (v okviru Ministrstva za finance) po mesecih;
- napovedi posredovanja zahtevkov za povračilo na organ za potrjevanje za tekoče leto po mesecih;
- napovedi posredovanja zahtevkov za povračilo na organ za potrjevanje za prihodnje leto po kvartalnih;
- podatki o razpisanih sredstvih;
- podatki o dodeljenih sredstvih;

- podatki o podpisanih pogodbah.

Iz informacijskega sistema ISARR so se pridobivali podatki le o certificiranih zahtevkih za povračilo. Organ upravljanja pa je razpolagal s podatki o razpoložljivih pravicah porabe po letih ter za celotno programsko obdobje.

Tabela 6.1: Napredek pri realizaciji EPD 2004-2006 skozi celotno programsko obdobje:

Sredstva strukturnih skladov	2004*	2005*	2006*	2007*	2008*	2009*	Končno
Razpoložljiva sredstva	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	334,5 mio €
Razpisana sredstva (EU+SLO del)	58 %	88 %	110 %	111 %	111 %	115 %	386,1 mio €
Dodeljena sredstva (EU+SLO del)	36 %	78 %	114 %	110 %	111 %	111 %	368,8 mio €
Podpisane pogodbe (EU+SLO del)	11 %	58 %	105 %	103 %	101 %	105 %	347,3 mio €
Izplačana sredstva (EU+SLO del)	7 %	30 %	69 %	94 %	106 %	107 %	358,0 mio €
Posredovani zahtevki za povračilo (EU del)	0 %	20 %	59 %	80 %	95 %	109 %	241,7 mio €

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2005a, 2006a, 2007a, 2008a

Opomba: * Stanje na dan 31.12.

Slovenija je z namenom porabe vseh razpoložljivih sredstev iz strukturnih skladov razpisala in dodelila več kot je bilo na voljo v okviru Enotnega programskega dokumenta. Te dodatne pravice porabe EU sredstev (»overcommitments«) so bile dodeljene s sklepom Vlade RS za porabo sredstev iz državnega proračuna v okviru posameznih prednostnih nalog in ukrepov. Pri tem je potrebno opozoriti, da je bil to le ukrep za zagotovitev črpanja dodeljenih pravic porabe po Enotnem programskem dokumentu in ne ukrep za zagotovitev dodatnih sredstev iz Evropske unije.

Prav tako so bili na začetku leta 2006 sprejeti nekateri finančni ukrepi za optimizacijo črpanja sredstev s prerazporeditvami razpoložljivih pravic porabe na tista področja, kjer so projekti pripravljene in sposobni hitre in učinkovite izvedbe. Omeniti je potrebno, da je bilo obdobje upravičenosti izdatkov zaradi gospodarsko-finančne krize podaljšano s konca decembra 2008 na konec junija 2009, kar je vsekakor vplivalo na uspešnejše črpanje.

V okviru kohezijskega sklada bodo do konca upravičenosti izdatkov izvedeni vsi projekti na področju okolja (18) ter vsi s področja prometa (9). Evropska komisija je programsko obdobje zaradi finančne krize podaljšala za eno leto, tako da bodo posamezni zaključili z izvajanjem šele konec 2011.

Tabela 6.2: Črpanje sredstev Kohezijskega sklada v obdobju 2004-2006

Sredstva kohezijskega sklada	Dodeljena sredstva	Povračila sredstev	
<i>Ministrstvo za okolje in prostor</i>	42.051.107 €	34.673.347 €	82,5 %
- ISPA	88.450.557 €	57.708.300 €	65,2 %
- Kohezijski sklad	130.501.664 €	92.381.647 €	70,8 %
Skupaj			
<i>Ministrstvo za promet</i>	38.907.593 €	34.730.455 €	89,3 %
- ISPA	84.204.145 €	74.148.124 €	88,1 %
- Kohezijski sklad	123.111.738 €	108.878.579 €	88,4 %
Skupaj			
<i>Skupaj MOP in MzP</i>	80.958.700 €	69.403.802 €	85,7 %
- ISPA	172.654.702 €	131.856.424 €	76,4 %
- Kohezijski sklad	253.613.402 €	201.260.226 €	79,4 %
Skupaj			

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko MFP

Prednosti preteklega finančnega obdobja 2004-2006:

- centraliziran sistem upravljanja;
- integracija posredniških teles za ESRR in ESS na organ upravljanja;
- uvedba tedenskih operativnih in ministrskih sestankov o črpanju EU sredstev, s čimer se izboljša pretok informacij;

- uvedba rednega poročanja o porabi EU sredstev na podlagi mesečnega finančnega poročanja;
- uvedba dodatnih pravic porabe EU sredstev (»overcommitments«), ki so bile dodeljene s sklepom Vlade RS za porabo sredstev iz državnega proračuna v okviru posameznih prednostnih nalog in ukrepov, da bi pospešili porabo sredstev evropske kohezijske politike in zagotovili črpanje pravic porabe, opredeljenih z Enotnim programskim dokumentom v celoti, ki pa ne pomenijo zagotovitev dejanskih dodatnih sredstev iz Evropske unije.
- redna izobraževanja in usposabljanja kadrov doma in tujini;
- izmenjava izkušenj z ostalimi državami članicami EU (obiski tujih delegacij: Estonci, Irci, Avstrijci, Nemci).

Slabosti finančnega obdobja 2004-2006:

- krajše obdobje črpanja (v treh letih je bilo potrebno pridobiti izkušnje in počrpati dodeljena sredstva);
- neusklajenost med evropsko in državno zakonodajo na določenih področjih, še posebej zaradi specifične slovenske ureditve, saj je evropska dokaj splošna. Še posebej je problematična zakonodaja na področju javnih naročil, državnih pomoči;
- višja stopnja nacionalnega sofinanciranja (25 %);
- fluktuacija kadrov oz. ustrezni in zadostni kadri;
- nefunkcionalen informacijski sistem ISARR;
- obsežna poročila, ki jih je bilo potrebno pripravljati ročno, ponavljanje podatkov, napake;
- različne razlage posameznih podatkov oz. definicije polj v informacijskem sistemu;
- podvajanje nalog finančnikov ter vsebinskih sektorjev, iz česar sledijo razlike v podatkih;
- napačne interpretacije podatkov s strani medijev;
- nedostopnost podatkov, ki bi morali biti v informacijskem sistemu;
- obremenitev neposrednih proračunskih uporabnikov z zbiranjem in pripravljanjem raznih poročil;
- kontrole po 13. členu Uredbe št. 1828/2006 niso revizije, kontrolorji niso revizorji (Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006, 13.čl.);
- zamude pri posredovanju zahtevkov zaradi zapletenih in dolgotrajnih postopkov ter zapletenega sistema kontrol.

b) Programsko obdobje 2007-2013

V tem programskem obdobju ima Slovenija za doseganje cilja 1 t.i. konvergenca na voljo 4,2 milijarde EUR (skupaj s slovensko soudeležbo 4,8 mrd EUR), kar je dosti več kot v prejšnjem finančnem obdobju.

Od tega za:

1. OP razvoja človeških virov (evropski socialni sklad) – 756 mio EUR;
2. OP krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007-2013 (evropski sklad za regionalni razvoj) - 1,710 mio EUR;
3. OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture (kohezijski sklad) – 1,635 mio EUR ter
4. Evropsko teritorialno sodelovanje (OP RR) – 104 mio EUR.

V tem obdobju je potrebno razpoložljiva sredstva oz. pravice porabe porabiti do konca leta 2015. Pri tem gre za skrajni rok, ko je potrebno Evropski komisiji posredovati dokazila o nastanku upravičenih javnih izdatkov na zahtevkih za povračilo.

Tabela 6.3: Napredek pri realizaciji na ravni vseh treh operativnih programov skozi celotno programsko obdobje:

Vsi Opji	stanje 31.12.07	% glede na pravice p. 2007-2013	stanje 31.12.08	% glede na pravice p. 2007-2013	stanje 31.12.09	% glede na pravice p. 2007-2013	stanje 30.11.10	% glede na pravice p. 2007-2013
Pravice porabe 2007-2013	EU del	4.101.048.637	-	4.101.048.637	-	4.101.048.637	4.101.048.636	-
	SLO del	723.714.482	-	723.714.482	-	723.714.482	723.714.481	-
	EU in SLO del	4.824.763.119	-	4.824.763.119	-	4.824.763.119	4.824.763.117	-
Vrednost potrjenih instrumentov od 1.1.2007 do navedenega datuma	EU del	336.374.404	8,2	1.289.507.152	31,4	2.090.221.872	2.992.856.361	73,0
	SLO del	26.307.068	-	196.555.270	-	331.853.213	439.890.328	-
	EU in SLO del	362.681.472	7,5	1.486.062.421	30,8	2.422.075.085	3.432.746.689	71,1
Potrjene operacije - kumulativa (od 1.1.2007 do navedenega datuma)	EU del	258.053.250	6,3	982.331.294	24,0	1.601.162.589	2.180.706.342	53,2
	SLO del	31.250.528	-	175.482.864	-	280.448.110	367.873.815	-
	EU in SLO del	289.303.779	6,0	1.157.814.158	24,0	1.881.610.699	2.548.580.157	52,8
Podpisane pogodbe (od 1.1.2007 do navedenega datuma)	EU del	118.858.059	2,9	783.616.777	19,1	1.415.380.789	1.775.341.690	43,3
	SLO del	6.686.670	-	78.800.947	-	184.692.929	232.864.588	-
	EU in SLO del	125.544.729	2,6	862.417.724	17,9	1.600.073.718	2.008.206.277	41,6
	drugi viri	86.100.154	-	790.761.772	-	714.001.237	1.104.923.905	-
Izplačana sredstva kohezijske politike* - kumulativa (od 1.1.2007 do navedenega datuma)	skupaj	211.644.883	-	1.653.179.496	-	2.314.074.956	3.112.041.286	-
	EU del	10.576.071	0,3	213.958.408	5,2	664.234.106	1.073.225.324	26,2
	SLO del	562.461	-	14.212.468	-	66.019.284	119.081.589	-
Posredovani zahtevki za povračilo na Organ za potrjevanje do navedenega datuma (kumulativa 1.1.07- navedenega datuma) - EU del	EU in SLO del	11.138.532	0,2	228.170.876	4,7	730.253.390	1.192.306.913	24,7
	EU del	0	0,0	52.171.844	1,3	432.945.324	747.125.363	18,2
Certificirani zahtevki za povračilo na EK do navedenega datuma (kumulativa 1.1.07- navedenega datuma) - EU del	EU del	0	0,0	0	0,0	188.385.295	520.580.937	12,7

Vir: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008b, 2008c, 2008d, 2009a, 2009b, 2009c, 2010a, 2010b, 2010c

Potrjenih instrumentov je že za 73 % pravic porabe za celotno obdobje, kar pa ne bi bilo mogoče, če programski dokumenti ne bi bili sprejeti med prvimi v EU, k čemur so pripomogli dobri pogajalci ter pripravljavci strateških dokumentov ter intenzivno vključevanje zainteresirane javnosti v tem procesu. Prav tako je pri objavljanju javnih razpisov oz. potrjevanju operacij pomembno, da so sredstva v zadostni višini načrtovana v državnem proračunu, saj jih drugače ni možno potrditi. Organ upravljanja mora na podlagi rednega spremljanja opozarjati ministrstva na nezadostno planiranje sredstev v proračunu, ki se usklajuje z letnimi pravicami porabe vsako leto ob pripravi proračuna.

Potrebno je omeniti tudi, da Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad ter Finančni instrument za usmerjanje ribištva v novi finančni perspektivi nista več del strukturne politike, saj velja zanju posebna ureditev, je pa zato kohezijski sklad del enotne pravne ureditve skupaj s strukturnima skladoma: Evropskim skladom za regionalni razvoj in Evropskim socialnim skladom (Bučar in drugi 2007), kar vsekakor olajša celotno izvajanje evropske kohezijske politike. Operativni programi ne določajo natančne vsebine programom, saj so v NFP bolj poudarjene prioritete in ne ukrepi, kar državam omogoča večji manevrski prostor pri natančnejšem določanju programov. Tudi Evropska komisija ni več aktivno vključena v izvajanje, temveč le nadzira izvajanje kohezijske politike. Gre za decentralizacijo izvajanja kohezijske politike z vidika nadnacionalne ureditve.

Tudi v tem obdobju se mesečno spremlja stanje finančnega črpanja sredstev kohezijske politike. Podatki za pripravo mesečnih poročil se sedaj pridobivajo na ravni prednostne usmeritve in posameznih neposrednih proračunskih uporabnikov ter združujejo na višjo raven razvojnih prioritet ter operativnih programov. Pomemben premik v tem obdobju je, da se podatki pridobivajo iz informacijskega sistema ISARR in sicer:

- pravice porabe;
- razpisana sredstva;
- operacije, potrjene preko javnih razpisov;
- neposredno potrjene operacije;
- podpisane pogodbe;
- posredovani zahtevki za povračilo na organ za potrjevanje (brez zavrnjenih zahtevkov);
- certificirani zahtevki za povračilo iz Evropske komisije.

Podatki o izplačilih iz državnega proračuna se trenutno še pridobivajo iz informacijskega sistema MFERAC, čeprav so te informacije dostopne tudi že v ISARRju, vendar še niso popolnoma usklajene.

Od neposrednih proračunskih uporabnikov se pridobivajo le podatki:

- napovedi izplačil za tekoče leto po mesecih, kvartalno za prihodnje leto ter letno za 2013, 2014 in 2015;
- napovedi posredovanja zahtevkov za povračilo na organ za potrjevanje za tekoče leto po mesecih;
- napovedi posredovanja zahtevkov za povračilo na organ za potrjevanje za prihodnje leto po kvartalnih ter letno za 2013, 2014 in 2015.

Te podatke zbira organ upravljanja trimesečno, tako da se ministrstva čim manj obremenjuje. Vseeno pa je podatke o napovedih potrebno spremljati že z vidika tveganja zagotavljanja pravila $n+2/3$. V primeru tveganja zagotavljanja tega pravila lahko organ upravljanja takoj ukrepa s prerazporeditvijo pravic porabe na druga, bolj uspešna ministrstva. Kot sem že omenila, to pravilo določa, da se lahko sredstva, ki so zagotovljena v okviru razpoložljivih pravic porabe za posamezno leto, porabljajo v letu, na katerega se pravice porabe nanašajo, neporabljen del pa se lahko prenese in porablja še v naslednjih treh oziroma dveh letih. Za razpoložljive pravice porabe od leta 2008 do vključno leta 2010 se tako upošteva pravilo $N+3$, kar pomeni, da se neporabljen del lahko prenese in porablja še v naslednjih treh letih. Za razpoložljive pravice porabe od leta 2011 pa do leta 2013 pa se upošteva pravilo $N+2$, kar pomeni, da se neporabljen del lahko prenese in porablja še v naslednjih dveh letih. Po tem obdobju (po 31.12.2015) se neizkoriščen del razpoložljivih pravic za posamezno leto ne more več koristiti (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2010). Spodnja tabela prikazuje spremljanje zagotavljanja pravila $n+2/3$, ki ga je uvedel organ upravljanja v novi finančni perspektivi, na podlagi katere se lahko z ažurnimi podatki takoj ugotovi, katero ministrstvo slabo planira in črpa sredstva v okviru posameznih prednostnih usmeritev.

Tabela 6.4: Spremljanje zagotavljanja pravila n+2/3 na ravni celotnega Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013 (v EUR):

OP RAZVOJ ČLOVEŠKIH VIROV SKUPAJ	prave porabe po spremembi OP in Uredbe in sklepa	Realizacija	Realizacija	Realizacija	Plan izplačil 2010	2011	2012	2013	2014	2015	Polegno zmanjšani ali povečani predvideno dinamiko porabe	
		izplačil 2007	izplačil 2008	izplačil 2009								
2007	EU del	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
poraba 2007-2010	SLO del	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2008	EU del	141.821.733	8.241.929	66.856.236	57.266.182	9.384.183	-	-	-	-	141.748.530	73.203
poraba 2008-2011	SLO del	25.064.495	1.457.114	11.797.346	10.141.088	1.656.027	-	-	-	-	25.051.576	12.919
2009	EU del	136.018.855	-	1.906.691	81.392.123	44.430.374	8.289.667	-	-	-	136.018.855	-
poraba 2009-2012	SLO del	23.839.069	-	336.475	14.200.894	7.838.813	1.462.897	-	-	-	23.839.069	-
2010	EU del	129.818.674	-	-	21.053.148	68.965.647	38.654.751	1.145.128	-	-	129.818.674	-
poraba 2010-2013	SLO del	22.943.436	-	-	3.842.392	12.079.379	6.819.580	202.086	-	-	22.943.436	-
2011	EU del	123.205.280	-	-	-	24.963.635	77.424.267	21.973.274	-	-	124.361.176	- 1.155.896
poraba 2011-2013	SLO del	21.774.781	-	-	-	4.498.225	13.605.561	3.874.981	-	-	21.978.767	- 203.986
2012	EU del	116.162.242	-	-	-	-	35.819.204	53.722.192	17.291.766	-	108.833.162	9.329.080
poraba 2012-2014	SLO del	20.530.212	-	-	-	-	6.381.246	9.483.033	3.048.832	-	18.913.111	1.617.101
2013	EU del	108.672.586	-	-	-	-	-	44.967.407	33.731.979	23.998.092	102.697.479	5.675.107
poraba 2013-2015	SLO del	19.206.725	-	-	-	-	-	7.843.519	5.955.360	4.232.304	18.031.183	1.175.542
skupaj	EU del	755.699.370	8.241.929	68.762.927	159.711.453	147.743.839	160.187.889	121.808.001	51.023.745	23.998.092	741.477.875	14.221.495
	SLO del	133.358.718	1.457.114	12.133.821	28.184.374	26.072.445	28.269.274	21.403.618	9.004.192	4.232.304	130.757.142	2.601.576

Vir: Interno gradivo SVLR 2010

Poleg tega je potrebno tudi spremljanje na višjem nivoju glede na prihodke in odhodke državnega proračuna RS do proračuna EU. Odhodki državnega proračuna namreč nastanejo ob izplačilu s postavk namenskih sredstev Evropske unije, prihodki državnega proračuna iz kohezijske politike pa nastanejo šele kasneje in le ob izpolnjevanju pogojev evropske zakonodaje.

Prihodki zajemajo:

- predpristopna sredstva Evropske unije;
- prejeta sredstva iz proračuna EU za izvajanje skupne kmetijske politike;
- prejeta sredstva iz proračuna EU za strukturno politiko;
- prejeta sredstva iz proračuna EU za kohezijsko politiko;
- prejeta sredstva iz proračuna za izvajanje notranje politike;
- ostala prejeta sredstva iz proračuna EU;
- prejeta sredstva od drugih evropskih institucij;
- prejeta vračila sredstev iz proračuna EU.

Odhodki pa zajemajo:

- plačila tradicionalnih lastnih sredstev v proračun EU;
- plačila sredstev v proračun EU iz naslova davka na dodano vrednost;
- plačila sredstev v proračun EU iz naslova bruto nacionalnega dohodka;
- plačila sredstev v proračun EU iz naslova popravka v korist Združenega kraljestva.

Tabela 6.5: Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU v posameznih letih (v EUR)

Leto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prihodki	182.926.999	302.400.964	348.393.816	347.253.610	363.230.950	594.928.469	695.277.348
Od tega za kohezijsko politiko*	0	43.601.035	106.536.734	87.540.844	123.789.636	315.910.133	455.432.197
Odhodki	169.574.537	285.588.729	287.891.788	355.904.036	427.915.174	439.301.120	396.784.795
Neto položaj	13.352.462	16.812.235	60.502.028	-8.650.426	-64.684.224	155.627.349	298.492.553

Vir: MF Neto položaj državnega proračuna

*Vključena sredstva iz proračuna EU za strukturne sklade in kohezijski sklad

Iz zgornje tabele vidimo, da je Slovenija v evropski proračun vplačala več kot je iz njega dobila le v letu 2007 in 2008.

Potrebni ukrepi za učinkovito spremljanje in poročanje:

- organ upravljanja mora preverjati skladnost in popolnost podatkov;
- delujoč informacijski sistem;
- pravočasen in sproten vnos podatkov v informacijski sistem s strani posredniških teles;
- pravilnost in točnost podatkov s strani posredniških teles;
- skupno načrtovanje in vsebinsko spremljanje uresničevanja ciljev vseh vpletenih institucij;
- usklajenost med načrtovanjem instrumentov in načrtovanjem proračuna;
- pravočasno načrtovanje in zagotavljanje pravila $n+2/3$ s strani posredniških teles;
- krajši postopki za potrjevanje instrumentov;
- obveščanje in informiranje javnosti glede načrtovanja in izvajanja instrumentov;
- vsebinski sektorji, ki izvajajo postopke pred potrditvijo instrumentov (do izdaje sklepa o potrditvi instrumenta), bi morali preko dostopa do sistema ISARR spremljati izvajanje instrumentov tudi po izdaji sklepa.

Izboljšave administrativnih postopkov v finančnem obdobju 2007-2013 v primerjavi z obdobjem 2004-2006:

- manj evropskih uredb, ki so bolj jasne;
- prenos določenih nalog z Evropske komisije na države članice;
- krajši čas za potrjevanje in manjše število instrumentov, ki niso tako razdrobljeni;
- preverjanje pravilnosti postopka izvajanja instrumentov;

- preverjanje dobavljenega blaga, izvedenih storitev, gradenj in izstavljenega zahtevka za plačilo s poročilom – kontrole na kraju samem;
- finančno izvajanje in upravljanje, opredeljeno s strani organa upravljanja;
- poročanje o ciljnih in kazalnikih iz operativnih programov (Kirbiš v Šoltes in drugi 2008).

Pomembni premiki k bolj učinkovitemu črpanju finančnih sredstev iz evropskih skladov:

- prenos funkcije posredniških teles za ESRR in ESS na SVLR v vlogi organa upravljanja, s čimer je bil odpravljen en nivo koordinacije, kar je povečalo odzivnost, transparentnost, enotnost in učinkovitost sistema;
- prenos določenih nalog organa upravljanja na posredniška telesa in sicer tistih, ki se vsebinsko nanašajo na delo posameznega ministrstva. Naloge so prenesene s sklepom, medsebojna razmerja pa so urejena z operativnimi sporazumi, s katerimi se določi način izvajanja prenesenih nalog;
- sprememba uredbe o izvajanju postopkov z bolj jasno opredelitvijo nalog organov in poenostavitvijo postopkov pri izvajanju kohezijske politike;
- prenos Sektorja za spremljanje in vrednotenje z vsemi nalogami v Urad za kohezijsko politiko oz. organ upravljanja, s čimer je le-ta prevzel pristojnosti in naloge na področju vzpostavitve sistema za zapis in shranjevanje računovodskih podatkov v računalniški obliki predvsem za področje evropske kohezijske politike;
- v času ekonomsko socialne krize je Vlada RS obravnavala področje črpanja evropskih sredstev kot prednostno področje ter v okviru proračunskih sredstev zagotovila potreben obseg sredstev za lastno udeležbo, katero mora vsaka država članica prispevati sama;
- določitev skrbnikov posameznih prednostnih usmeritev na organu upravljanja in posredniških telesih ter njihovih namestnikov;
- okrepljeno sodelovanje in komunikacija med organom upravljanja, organom za potrjevanje, revizijskim organom in resornimi ministrstvi (mesečni sestanki vseh institucij, sestanki pristojnih ministrov, tedenski sestanki organa upravljanja in organa za potrjevanje);
- finančni ukrepi za optimizacijo črpanja sredstev s prerazporeditvami in dodelitvijo dodatnih pravic porabe (zaenkrat samo v stari finančni perspektivi);

- letni načrti, ki omogočajo celovit pregled nad sektorskimi načrti, kar vpliva na optimalno vsebinsko načrtovanje, preprečevanje tveganj, hkrati pa pospešujejo potrjevanje instrumentov, saj se ministrstva čutijo dolžna slediti letnim načrtom;
- redno spremljanje stanja implementacije in poročanje pristojnim institucijam (ministrom, predsedniku vlade, Državnemu zboru, Evropski komisiji, Mednarodnemu denarnemu skladu,...);
- enotno spremljanje črpanja sredstev iz vseh treh evropskih skladov;
- boljša promocija evropskih skladov;
- spremljanje izpolnjevanja priporočil revizijskih organov;
- številna izobraževanja in usposabljanja kadrov doma in v tujini;
- dodatno zaposlovanje na področju kontrol upravičenosti stroškov iz sredstev tehnične pomoči;
- boljša priprava instrumentov;
- priprava jasnih navodil in usmeritev;
- natančnejše definiranje upravičenih stroškov;
- priprava akcijskih načrtov, s katerimi se spremljajo napovedi načrtovanih instrumentov, izplačila iz proračuna ter posredovanje zahtevkov za povračilo;
- skrajševanje časa od izplačila iz državnega proračuna do povračila EU ter pospeševanje prilivov v proračun RS (omejen čas med posredovanjem zahtevka za izplačilo in zahtevka za povračilo, poenostavljeno uvrščanje projektov v Načrt razvojnih programov, o čemer namesto vlade odloča organ upravljanja, začetek odpravljanja dvojnih vnosov podatkov v sistem ISARR in MFERAC);
- uvedba izplačil predplačil upravičencem za pospešitev izvajanja operacij, saj se z njimi zmanjšuje tveganja zaradi problemov likvidnosti podjetij in otežkočenega dostopa do virov financiranja;
- uvedba DDV kot upravičenega stroška na ravni operacije v primeru, ko prejemnik sredstev ni upravičen do povračila le-tega iz nacionalnih sredstev;
- ureditev pavšalnih plačil v okviru Evropskega socialnega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj (posredni stroški na osnovi pavšala, standardni strošek na enoto, izplačila v enkratnem znesku »lump sums«, ki pokrijejo del ali celotne stroške operacije);

- poenostavitev postopkov za dokazovanje upravičenih stroškov z minimalnim potrebnim obsegom standardiziranih dokazil pri kontrolah;
- odprava večkratnih kontrol, kar vpliva na krajši čas do izplačila iz državnega proračuna;
- zaradi izkušenj, ki smo jih pridobili v stari finančni perspektivi, so se bistveno izboljšala navodila OU ter organa za potrjevanje;
- zaradi velikih pritiskov, preobremenjenosti kadrov, je bila fluktuacija kadrov v stari finančni perspektivi ogromna, v zadnjem času pa je minimalna. Večina novozaposlenih je za določen čas do leta 2015, kot ukrep povečanja stalnosti zaposlitev pa je SVLR uvedel 20% dodatek na plačo;
- za izboljšanje podpornih storitev za potencialne prijavitelje oz. koristnike sredstev evropske kohezijske politike je bila vzpostavljena baza ponudnikov svetovalnih storitev, ki pomagajo pri pripravi projektov, prijavah, vodenju in administriranju projekta.

Kaj je potrebno še podvzeti:

- potrebno je ažurno identificiranje prednostnih usmeritev in ministrstev, ki ne črpajo uspešno;
- oblikovanje sistema, ki bo avtomatično opozarjal na nevarnost nezagotavljanja pravila $n+3/+2$;
- hitro ukrepanje organa upravljanja s prerazporejanjem sredstev od manj uspešnih k bolj uspešnim ministrstvom;
- priprava kvalitetnejših zahtevkov za povračilo, s čimer se bo zmanjšalo število zavrnitev zahtevkov;
- sistem ISARR bi moral omogočiti finančne popravke že pripravljenih zahtevkov za povračilo, ki so v statusu registriran na organu za potrjevanje, brez dolgotrajnih zavrnitev;
- upoštevanje rokov za predložitev zahtevanih dopolnitev pregledanih zahtevkov za povračilo na organ za potrjevanje, kar skrajšuje postopek pridobitve povračil iz Evropske komisije v državni proračun;
- možnost blokad v informacijskem sistemu ob neupoštevanju rokov;
- informacijska uskladitev med različnimi informacijskimi sistemi MFERAC in IS-PA ter informacijskim sistemom ISARR s samodejnimi prenosi podatkov;
- ustrezne in zadostne revizijske sledi ter enotna hramba dokumentacije;

- nadomeščanje kadrov;
- informiranje in obveščanje javnosti o možnostih na področju evropskih skladov;
- obvezna poročila o razpisih, ki bi poleg seznama potrjenih operacij vsebovala tudi podatke o zavrženih in zavrnjenih operacijah ter razloge za to, s čimer bi pridobili pomembne informacije za kasnejše potencialne prijavitelje;
- poleg sprotnega poročanja o finančni realizaciji bi bilo potrebno uvesti tudi bolj pogosto spremljanje doseganja kazalnikov na ravni operacije (vsaj enkrat letno);
- tesnejše sodelovanje med skrbniki finančnega spremljanja ter vsebinskimi sektorji, saj samo finančno spremljanje ne zadostuje za pravočasno opozarjanje na možne težave pri uspešnem črpanju;
- vse finančne podatke je potrebno pridobiti iz informacijskega sistema ter omogočiti tudi preverjanje pravilnosti le-teh;
- natančno definiranje vodenja ločenega računovodstva;
- redno svetovanje prijaviteljem projektov;
- nadaljnja poenostavitev administrativnih postopkov in še bolj jasna ter usklajena navodila za udeležence v izvajanju kohezijske politike;
- popolna operativnost informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje (ISARR);
- zagotavljanje podatkov v sistemu ISARR;
- priročniki z organizacijskimi shemami, opisom procesov, delovnih postopkov in krogotokov dokumentacije za potrebe izvajanja kohezijske politike;
- organizacija nadaljnjih izobraževanj in usposabljanj na področjih, ki so se izkazala za problematična tekom revizij (javna naročila, državne pomoči, kontrole, ločeno računovodstvo...), za vse udeležence, vključene v izvajanje evropske kohezijske politike;
- vzpostavitev baze projektov, s katero bi lažje preprečevali dvojno financiranje, z opozorili;
- izvajanje kontrol po 13. členu Uredbe št. 1828/2006 pred izplačilom iz proračuna;
- redno spremljanje vsebinskega in finančnega napredka na projektih.

Vizija vseh vključenih institucij, posebej pa izziv organa upravljanja, je spremljanje in poročanje popolnoma podprto z informacijskim sistemom ISARR.

7 ZAKLJUČEK

Redno spremljanje vsebinskega in finančnega izvajanja projektov in programov na vseh nivojih je nujno za učinkovito upravljanje ter posledično črpanje sredstev evropske kohezijske politike. Organ upravljanja redno spremlja stanje izvajanja ter na podlagi tega izvaja ukrepe za izboljšanje črpanja, kot npr. prerazporejanja finančnih sredstev med prednostnimi usmeritvami. O izvajanju poroča pristojnim institucijam kot so: ministrstvom, vključenim v izvajanje evropske kohezijske politike, predsedniku vlade, Državnemu zboru in Evropski komisiji. Tedensko se spremljajo tudi stanja plačil in posredovanih zahtevkov za povračilo iz EU na podlagi podatkov Ministrstva za finance, mesečno spremljamo finančno črpanje na podlagi podatkov ministrstev ter informacijskega sistema ISARR ter četrtletno in letno v obliki predpisanih poročil. Letna poročila o izvajanju se pošiljajo Evropski komisiji. Pomembno je, kakšne ukrepe podvzame organ upravljanja, da bi na podlagi spremljanja izboljšal črpanje iz evropskih skladov.

K bolj učinkovitemu črpanju sredstev evropske kohezijske politike je vsekakor v največji meri pripomogla osveščenost zaposlenih, da lahko z izboljšanjem nacionalnih postopkov, motiviranjem kadrov v vseh vključenih institucijah od načrtovanja izvajanja pa do vrednotenja učinkov ter jasnimi in usklajenimi navodili pripomorejo k odpravljanju pomanjkljivosti na področju izvajanja in znotraj tega spremljanja črpanja sredstev iz evropske kohezijske politike.

V Sloveniji se trenutno še izvajata dve finančni obdobji črpanja sredstev, pri čemer organ upravljanja spremlja izvajanje črpanja s pomočjo preglednic v excelu, brez v celoti delujočega informacijskega sistema, ki sicer obstaja, za njegovo vzpostavitev je bilo porabljenega že ogromno nacionalnega in evropskega denarja, vendar pa vsi postopki še vedno niso v celoti informacijsko podprti. Celovita navodila, ki opredeljujejo postopke od priprave pa do zaključka programa (t.i. zaključevanje) z jasno opredeljenimi cilji in postopki izvajanja po fazah s pripadajočo informacijsko podporo, so namreč osnova učinkovitega sistema.

Iz rezultatov analize spremljanja izvajanja evropske kohezijske politike v mojem delu izhaja, da centraliziran ter integriran sistem upravljanja in spremljanja, za kakršnega se je odločila Slovenija, v veliki meri vpliva na uspešnost črpanja sredstev iz evropskih skladov, ni pa to edini pogoj za uspešnost črpanja. Obstaja še cela vrsta drugih dejavnikov kot so: osveščenost ljudi

glede pomembnosti evropskih sredstev za razvoj Slovenije, konstruktivno sodelovanje vseh vključenih institucij pri načrtovanju in izvajanju evropske kohezijske politike, uporabnost spremljanja finančnega in vsebinskega izvajanja črpanja sredstev iz evropskih skladov, ki ni sam sebi namen.

Za morebitno pomanjkljivo spremljanje izvajanja kohezijske politike prav tako ni kriv le slab informacijski sistem, ki je le podpora postopkom. Kompleksno področje evropske kohezijske politike, ki zajema zakonodajo iz množice različnih področij, mora skozi celoten proces upoštevati spremembe zakonodaje in v skladu s tem ves čas tekoče prilagajati in usklajevati postopke. Spremljanje in prilagajanje tako obsežnega in kompleksnega informacijskega sistema je bilo v preteklosti otežkočeno predvsem zaradi nedorečenosti postopkov pri izvajanju, kar pa se z novimi navodili in njihovim usklajevanjem izboljšuje.

Slovenija je bila tako do sedaj pri črpanju finančnih sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada ena izmed najuspešnejših držav članic, ji pa ob povečani finančni pomoči v zdajšnji perspektivi brez ustreznega sprotnega spremljanja in ukrepanja ne bo uspelo počrpati celotnih sredstev, ki ji jih je namenila Evropa v programskem obdobju 2007-2013. Zavedati se namreč moramo, da je potrebno še kar nekaj dela in dobre volje, da bo sistem upravljanja s finančnimi sredstvi evropske kohezijske politike deloval popolno, brez pomanjkljivosti.

Z mojo analizo sta bili tako potrjeni obe na začetku postavljeni hipotezi.

8 LITERATURA

Allen, David. 2005. *Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform?* V Mark A. Pollack, Helen Wallace in William Wallace. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Aljančič, Mojca in Andrej Horvat. 2001. *Programi PHARE, ISPA in SAPARD v Sloveniji*. Ljubljana: Urad Vlade RS za informiranje.

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

Bachtler, J.. 2007. Improving the added value of EU Cohesion policy. Dostopno prek: <http://ppebru.int.europa.eu/Press/peve07/docs/071108bachtler.ppt#257,1> (12. december 2009).

Bachtler, J. in G. Gorzelak. 2007. *Reforming EU Cohesion Policy: A Reappraisal of the Performance of the Structural Funds*. Policy Studies, 28 (4).

Bebler, Anton. 2007. *Uvod v evropske integracije*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Bemelmans-Videc in Vedung. 1998. Policy Instruments Types, Packages, Choices and Evaluation V: Bemelmans – Videc, Rist in Vedung (ur.): *Carrots, Sticks and Sermons*. Transaction Publishers, New Brunswick: 249-276.

Bollen, Frank. 1999. The Reform of the EU Structural Funds: 10 Questions on the Magnitude and Direction of Reforms, *EIPASCOPE*, 1-9. Dostopno preko: <http://aei.pitt.edu/841/> (27. december 2009).

Bohinc, Rado. 2007. *Pravo evropske unije: temelji pravoznanstva EU za študente družboslovja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2003. *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Bučar, Maja, Primož Karnar, Anja Marija Ciraj in Sabina Kajnč. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

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

Cvikl, M. M. in P. Zemljič 2000. *Zakon o javnih financah (ZJF): s komentarjem*. Ljubljana: Bonex.

Cvikl, M. M. In E. Korpič – Horvat. 2007. *Proračunsko pravo. Priprava, izvrševanje in nadzor proračunov*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Černe, Tanja. 2008. *Predstavitev sistema izvajanja administrativnih kontrol in kontrol na kraju samem v RS. Delovno gradivo seminarja o nadzoru nad porabo sredstev evropske kohezijske politike*. Ljubljana: interno.

Dolenc, Nataša. 2005. *Možnosti za razvoj zasavske regije, diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Dujić, Dragan. 2008. *Kohezijska politika EU in možne smeri njene reforme, diplomsko delo*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

European Policies Research Centre. 2008. *The Management and Implementation of Cohesion Policy (ERDF) in the EU25, 2000-06*. Glasgow.

Evropska komisija. 2007a. *Regionalna politika: Predpisi o strukturnih skladih*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reglem_sl.htm (30. marec 2010).

Evropska komisija. 2007b. *How the Commission will gain assurance on Structural Fund expenditure in the 2007-13 programme period*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/slides/2007/audit.ppt (14.december 2009).

Evropska komisija. *Regional Policy – Inforegio*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/index_en.htm (9.12.2010).

Falkner, Gerda, Miriam Hartlapp in Oliver Treib. 2005. *Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to EU Implementation are Only »Sometimes True Theories«*. Dostopno prek: www.mpi-fg-koeln.mpg.de/socialeurope/downloads/2005WorldsOfCompliance.pdf (17. januar 2010).

Ferfila, Bogomil. 2007b. *Zbornik o Evropski uniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Fink Hafner, Danica. 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Grad, F., I. Kaučič, C. Ribičič in I. Kristan. 1999. *Državna ureditev Slovenije*. (3. spremenjena in dopolnjena izdaja). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Grafenauer, Božo. 2003. Slovenska država med centralizmom in regionalizmom. *Zgodovinski časopis, let. 57, št. 1/2*. Ljubljana: Zveza zgodovinskih društev Slovenije.

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

Grilc, P. in T. Ilešič. 2004. *Pravo Evropske unije*. Prva knjiga. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Halpin, Cormac. 1996. *Structural Funds: Success or Failure?* Dostopno prek: <http://www.tcd.ie/Economics/SER/archive/1996/CORMAC.HTM> (12.december 2009).

Hogwood, Brian in Lewis Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, Liesbet. 1996. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. V: Damjan Lajh. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Howlett, Michael. 2004. *Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice*. *Policy and Society* 23. Dostopno prek: <http://www.econ.usyd.edu.au/policyandsociety/vol23no2> (20. januar 2010).

Howlett, Michael in M.Ramesh. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.

Inforegio panorama. 2006. *Nova, pregledna evropska kohezijska politika*. št. 21, (december).

Karnar, Primož. 2007. *Analiza problematike črpanja finančnih sredstev iz strukturnih skladov EU-Problem institucionalne rigidnosti EU ali slovenske nepripravljenosti, diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Kafol, Ciril. 2005. *Evropski skladi kot vzvod prehoda v informacijsko družbo, magistrsko delo*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Kirbiš, Monika. 2008. *Črpanje evropskih sredstev v Sloveniji – svetla ali črna prihodnost? Delo* (25. avgust).

Klužer, Franci. 2005. *Delavnica za spremljanje. Delovno gradivo delavnice*. Ljubljana: interno.

Košir, Franci, Marko Jakovac in Boris Kodelja. 2009. *Uporaba informacijskega sistema ISARR. Delovno gradivo seminarja*. Ljubljana: interno.

Kustec Lipicer, Simona. 2002. Javnopolitična omrežja. V Danica Fink Hafner, Damjan Lajh, ur. *Analiza politik*, 67-81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Lajh, Damjan. 2004. Europeanisation and Regionalisation: Domestic change(s) and Structural Networks in Slovenia. *Paper prepared for ECPR 2004 Joint Sessions of Workshops*.

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

Lang, Jochen. 1998. *Management der EU-Strukturpolitik*. Berlin: ED. Sigma.

Mairate, A. 2006. The 'Added Value' of European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40 (2): 167-178.

Mesec, Staša. 2009. Načrtovanje, spremljanje in vrednotenje. *Delovno gradivo delavnice s posredniškimi telesi*. Ljubljana: interno.

Mikuš Marzidovšek, Barbara. 2009. *Analiza črpanja evropskih sredstev iz strukturnega sklada za regionalni razvoj*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ministrstvo za finance. 2009. Priprava, izvrševanje in nadzor državnega proračuna. *Priročnik za tečaj*. Ljubljana.

Ministrstvo za finance. 2010. *Smernice za izvajanje povračil iz naslova prispevka Skupnosti v državni proračun v okviru operativnih programov za doseganje Cilja 1 pri izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013*. Ljubljana.

Ministrstvo za finance. *Pregled glavnih projektov*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/o_ministrstvu/generalni_sekretariat/sluzba_za_informacijsko_tehnologije_in_storitve/pregled_glavnih_projektov/ (13. januar 2010).

Ministrstvo za finance. *Neto položaj državnega proračuna RS do proračuna EU*. Dostopno prek: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/neto_polozej_drzavnega_proracuna_rs_do_proracuna_eu/ (12. december 2010).

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

Mrak, Mojmir in Peter Wostner. 2005. *Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU*. IB revija 3: 4–21.

Mulec, Breda. 2008. *Kohezijska politika Evropske unije in problemi njene implementacije s posebnim poudarkom na Republiki Sloveniji in državah jugovzhodne Evrope*. Ljubljana: Založba Koščak.

Payne, Diane Bridgid. 1999. *Policy Making in the European Union: an analysis of the impact of the reform of the Structural funds in Ireland*. Groningen: Groningen Interuniversity Center for Social Science Theory and Methodology.

Pogačnik, Petra. 2004. *Regionalna strukturna politika v EU – vir konvergence ali divergence, diplomsko delo*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.

Pogodba o ustanovitvi Evropske Skupnosti. 2002. Konsolidirana različica. Uradni list Evropske unije C 325 (12. december 2002).

Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. Uradni list RS št. 50/07 (6. junij 2007).

Pressman, Jeffrey L. in Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers*

who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley, Los Angeles, London: University of California.

Računsko sodišče Republike Slovenije. 2009. Kako preverjamo izplačila za evropski denar. *Revizijsko poročilo.* Ljubljana.

Ragin, Charles. 2007. *Družboslovno raziskovanje. Enotnost in raznolikost metode.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Richardson, Jeremy. 2000. Government, Interest Groups and Policy Change. *Political studies* 48: 1006-1025.

Sklep Sveta z dne 6. oktobra 2006 o strateških smernicah Skupnosti o koheziji. Uradni list EK št. L 291 (21. oktober 2006).

Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj. 2003. *Enotni programski dokument 2004–2006.* Ljubljana.

Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj. 2004. *Navodila organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči EPD 2004-2006.* Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2005a. *Letno poročilo 2004 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006.* Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2006a. *Letno poročilo 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006.* Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2006b. *Navodila organa upravljanja za sisteme upravljanja in nadzora za strukturne sklade v Republiki Sloveniji.* Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2006c. *Navodila za beleženje in sporočanje sprememb opisa sistema upravljanja in nadzora za Kohezijski sklad in strukturne sklade*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007a. *Letno poročilo 2006 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007b. *Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007c. *Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007d. *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007e. *Navodila organa upravljanja za spremljanje aktivnosti v zvezi s projekti 5 let po zaključku pomoči*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007f. *Navodila organa upravljanja za spremljanje in poročanje o izvajanju kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007g. *Navodila organa upravljanja z nepravilnostmi v okviru strukturnih skladov, kohezijskega sklada in programov pobude skupnosti za programsko obdobje 2004-2006*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008a. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta v programskem obdobju 2004-2006*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008b. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa o razvoju okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008c. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008d. *Letno poročilo 2007 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008e. *Naslednja finančna perspektiva 2007-2013*. Dostopno prek: http://www.svrez.gov.si/si/aktualne_teme/naslednja_financna_perspektiva/ (10. november 2009).

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008f. *Navodilo za poročanje o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju v okviru evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008g. *Navodila za zaključevanje projektov/programov in hranjenje dokumentacije*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008h. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008i. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008j. *Opis sistema upravljanja in nadzora za Operativni program razvoja človeških virov 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2008k. *Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja Enotnega programskega dokumenta na projektni ravni*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009a. *Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa o razvoju okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009b. *Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009c. *Letno poročilo 2008 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009d. *Navodila organa upravljanja za spremljanje izvajanja OP z informacijskim sistemom ISARR*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2009e. *Razvijamo se s sredstvi Evropske unije*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2010a. *Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa o razvoju okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2010b. *Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2010c. *Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2010d. *Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2010e. *Navodila organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči kohezijske politike 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2010f. *Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2010g. *Postopkovnik organa upravljanja za upravljanje s prejetimi revizijskimi poročili in izvajanjem preventivnih in popravljalnih ukrepov*. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Mesečna finančna poročila*. Interno gradivo. Ljubljana.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Nadzorni odbori v programskem obdobju 2007-2013*. Dostopno prek: http://www.euskladi.si/predstavitev/aktivnosti/nadzorni_odbori/2007-2013/ (13. januar 2010).

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Področje evropske kohezijske politike*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/ (20. december 2009).

Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve. 2009. *Poročilo o uresničevanju Programa reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji 2009*. Dostopno prek: http://www.svrez.gov.si/si/dejavnosti/lizbonska_strategija/ (oktober 2009).

Stojanovska, Violeta. 2003. *Strukturni skladi in regionalna politika Evropske unije (primer Slovenije)*. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Šoltés, Igor, Andreja Jerina, Dražen Levojevič, Monika Kirbiš, Nataša Prah in Nataša Franetič. 2008. *Nadzor nad porabo sredstev Evropske kohezijske politike. Delovno gradivo seminarja*. Ljubljana: Aletheia.

Šušteršič, Janez. 2007. *Kaj nam ekonomska teorija pove o primernih izdatkih proračuna EU?* Ljubljana: Služba Vlade RS za evropske zadeve. Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled_proracuna_EU/Sustersic.pdf (17. avgust 2009).

The World Factbook za leto 2006. 2006. Dostopno prek: <http://www.umsl.edu/services/govdocs/wofact2006/>

Urad Vlade RS za komuniciranje. *Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/> (2. julij 2010).

Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj. Uradni list Evropske unije št. L 371 (27. december 2006).

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2007-2013. 2009. Ur. l. RS št. 17/09, 40/09, 3/10, 31/10 in 45/10.

Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS. 2004. Ur. l. RS št. 30/2004, 48/2004, 87/2004.

Uredba Sveta (ES) št. 1260/1999 z dne 21. junija 1999 o splošnih določbah o Strukturnih skladih. Uradni list EK št.L 161 (26.junij1999).

Uredba Sveta (ES) št. 1080/2006 z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999. Uradni list Evropske unije št. L 210 (31. julij 2006).

Uredba Sveta (ES) št. 1081/2006 z dne 5. julija 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999. Uradni list Evropske unije št. L 210 (31. julij 2006).

Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. Uradni list Evropske unije št. L 210 (31. julij 2006).

Uredba Sveta (ES) št. 1081/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/1994. Uradni list Evropske unije št. L 210 (31. julij

Wostner Peter. 2007. *Reforma kohezijske politike*. Ljubljana: Služba Vlade RS za evropske zadeve. Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/pregled_proracuna_EU/Wostner_1.pdf (17. avgust 2009).

Zajc, Drago. 2004. *Razvoj parlamentarizma: funkcije sodobnih parlamentov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011. Ur. l. RS 99/2009.

Zakon o javnih financah. Ur.l. RS 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02, 109/08, 49/09.

Žurga, Gordana. 2004. *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

PRILOGE

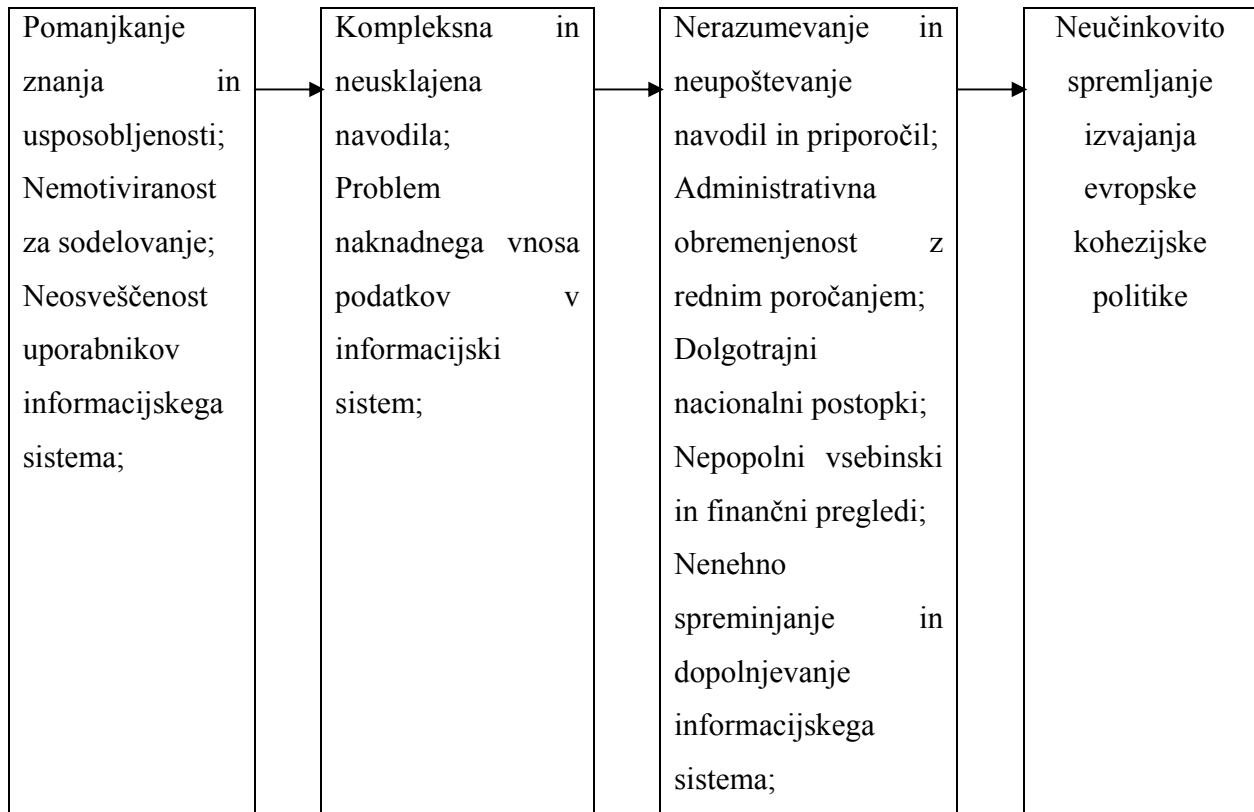
A. PRELIMINARNI MODEL RAZISKOVALNEGA PROBLEMA

Splošna tema: Spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike v Sloveniji

Problem: Slovenija je bila do sedaj pri črpanju finančnih sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada uspešna, vendar pa ji ob povečani finančni pomoči brez ustreznega spremljanja ne bo uspelo počrpati celotnih sredstev, ki ji jih je namenila Evropska unija v programskem obdobju 2007-2015. Po šestih letih izvajanja evropske kohezijske politike namreč še vedno obstajajo določene pomanjkljivosti, ki bi jih lahko rešili s skupnim načrtovanjem in spremljanjem izvajanja, poenostavitvami postopkov ter bolj sistematičnim spremljanjem izvajanja in doseganja ciljev.

Razlogi: premajhna usposobljenost kadra, nemotiviranost vključenih institucij za skupno načrtovanje in spremljanje izvajanja z vidika uresničevanja ciljev, problem vnosa podatkov v informacijski sistem, problem prenosa znanja od redkih usposobljenih na novozaposlene ljudi, pomanjkanje jasnih navodil, administrativna obremenjenost z rednim poročanjem zaradi nedodelanega sistema poročanja in spremljanja, nepovezanost različnih informacijskih sistemov, pomanjkanje celovitih vsebinskih in finančnih pregledov, dolgotrajni postopki potrjevanja instrumentov in velika fluktuacija kadra na tem področju.

Model:

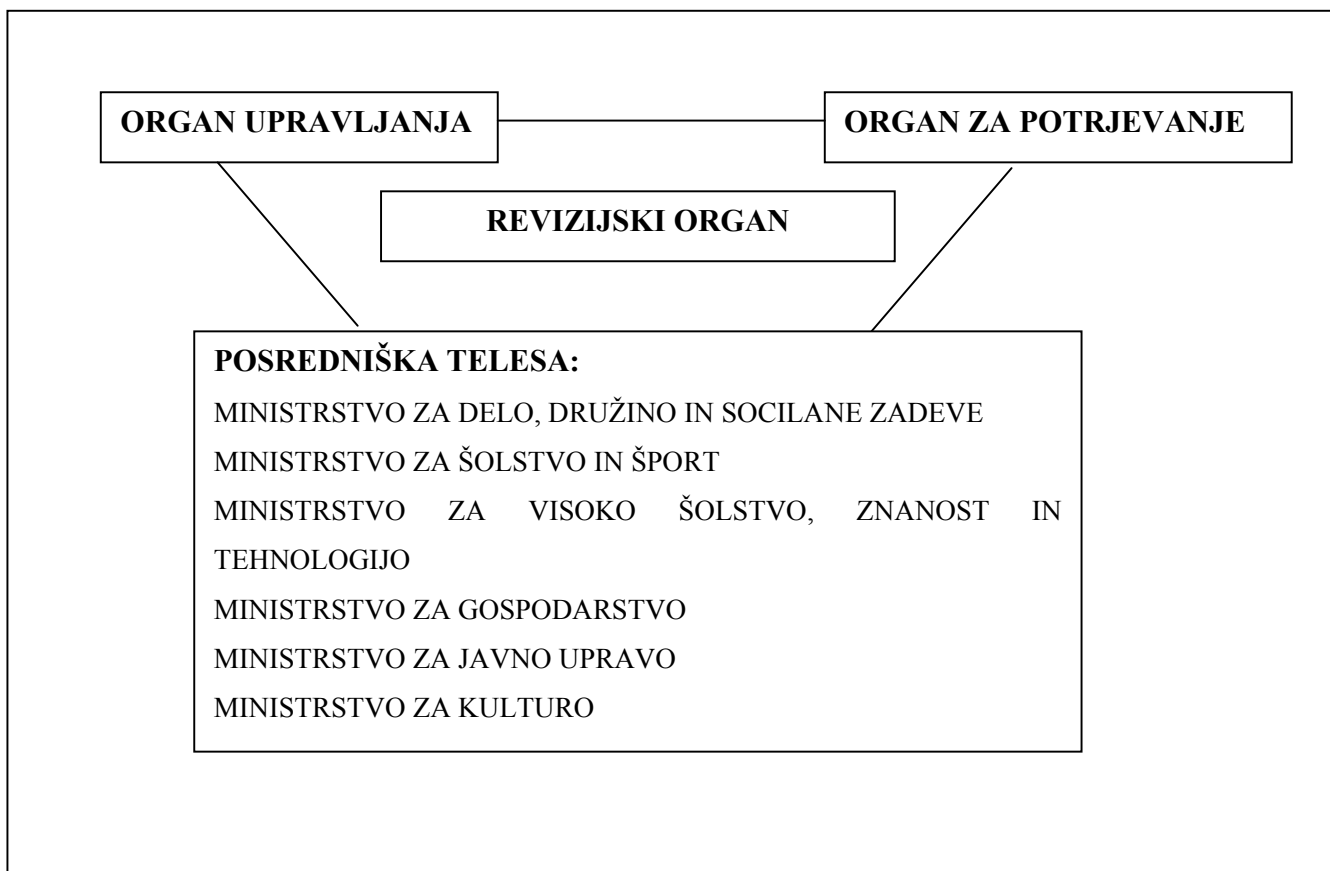


Domneva:

Večja administrativna usposobljenost in sodelovanje bosta prispevala k boljšim navodilom z upoštevanimi poenostavitvami, k upoštevanju teh navodil, k ažurnemu vnosu podatkov v informacijski sistem ter posledično k zanesljivemu informacijskemu sistemu in s tem celovitim pregledom;

Motivirati je potrebno javnopolitične odločevalce, da prioritarno pripravijo celovita navodila, ki bodo natančno opredeljevala postopke od priprave pa do zaključka programa z jasno opredeljenimi cilji, ter osvestiti uporabnike informacijskega sistema o nujnosti uporabe. S tem bi omogočili lažje in natančnejše spremljanje črpanja evropskih finančnih sredstev ter hitrejšo pripravo potrebne dokumentacije za pridobitev povračil iz EU;

B. JAVNOPOLITIČNI AKTERJI V SLOVENIJI



UPRAVIČENCI:

NEPOSREDNI PRORAČUNSKI UPORABNIKI
DRŽAVA
OBČINE
LOKALNE SKUPNOSTI
ZAVODI
AGENCIJE
RAZISKOVALNE IN IZOBRAŽEVALNE INSTITUCIJE
PODJETJA
OSEBE ZASEBNEGA PRAVA (društva, gospodarske družbe)

PREJEMNIKI SREDSTEV:

POSAMEZNIKI
PODJETJA
ZAVODI
RAZISKOVALNE IN IZOBRAŽEVALNE INSTITUCIJE
OBČINE
LOKALNE SKUPNOSTI
OSEBE ZASEBNEGA PRAVA

C. Razdelitev finančnih sredstev evropske kohezijske politike (konvergenca, kohezijski sklad) v finančnem obdobju 2000-2006 po državah članicah:

V mio EUR

Država članica	Strukturni skladi	Kohezijski sklad	Skupaj
Avstrija	271	0	271
Belgija	645	0	645
Ciper	60	54	114
Češka	1.685	936	2.621
Danska	0	0	0
Estonija	386	309	695
Finska	948	0	948
Francija	3.946	0	3.946
Grčija	21.321	3.388	24.709
Irska	3.066	584	3.650
Italija	21.516	0	21.516
Latvija	649	515	1.164
Litva	930	608	1.538
Luksemburg	0	0	0
Madžarska	2.095	1.113	3.208
Malta	67	22	89
Nemčija	20.602	0	20.602
Nizozemska	126	0	126
Poljska	8.631	4.179	12.810
Portugalska	19.179	3.388	22.567
Slovaška	1.187	571	1.758
Slovenija	268	189	457
Španija	38.043	12.357	50.400
Švedska	748	0	748
Velika Britanija	6.056	0	6.056
SKUPAJ	152.425	28.213	180.638

Vir: Regional Policy - Inforegio

D. Razdelitev finančnih sredstev evropske kohezijske politike (konvergenca, kohezijski sklad) v finančnem obdobju 2007-2013 po državah članicah:

V mio EUR

Država članica	Konvergenca	Kohezijski sklad	Skupaj
Avstrija	0	0	0
Belgija	0	0	0
Bolgarija	4.391	2.283	6.674
Ciper	0	213	213
Češka	17.064	8.819	25.883
Danska	0	0	0
Estonija	2.252	1.152	3.404
Finska	0	0	0
Francija	3.191	0	3.191
Grčija	9.420	3.697	13.117
Irska	0	0	0
Italija	21.211	0	21.211
Latvija	2.991	1.540	4.531
Litva	4.470	2.305	6.775
Luksemburg	0	0	0
Madžarska	14.248	8.642	22.890
Malta	556	284	840
Nemčija	11.864	0	11.864
Nizozemska	0	0	0
Poljska	44.377	22.176	66.553
Portugalska	17.133	3.060	20.193
Romunija	12.661	6.552	19.213
Slovaška	7.013	3.899	10.912
Slovenija	2.689	1.412	4.101
Španija	21.054	3.543	24.597
Švedska	0	0	0
Velika Britanija	2.738	0	2.738
SKUPAJ	199.323	69.577	268.900

Vir: Regional Policy - Inforegio

E. Tabela podatkov

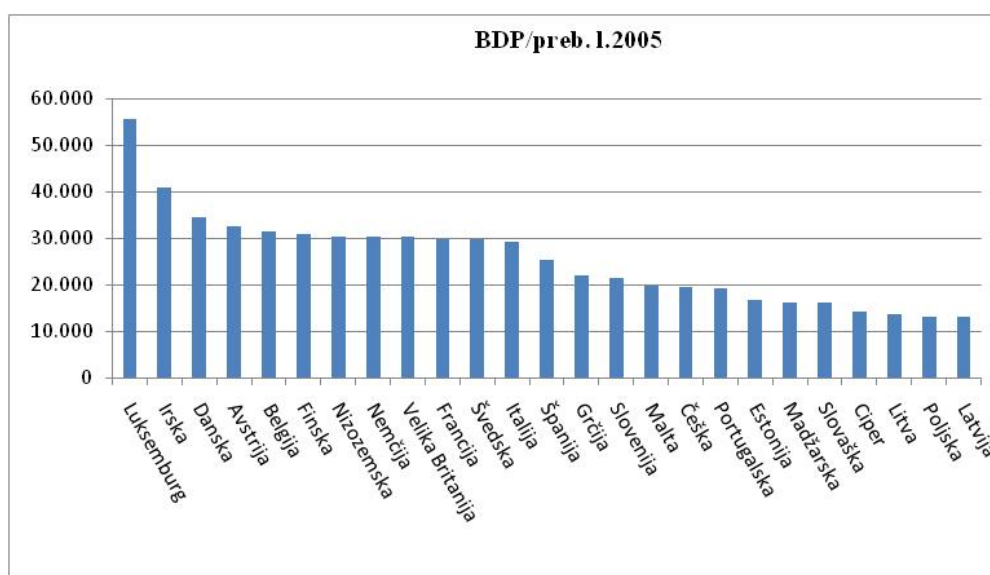
Država	Gospodarska razvitost (BDP na preb. L. 2005 v \$)	Popolnoma centraliziran sistem upravljanja	Integriran sistem spremljanja	Integriran sistem za upravljanje	IZID: Ocenjena stopnja črpanja sredstev iz strukturnih skladov za obd. 2000-2006
Avstrija	32.700	NE	DA	DA	94,99%
Belgija	31.400	NE	NE	NE	92,52%
Ciper	14.368	DA	DA	DA	95,00%
Češka	19.500	DA	NE	NE	91,99%
Danska	34.600	DA	DA	DA	85,40%
Estonija	16.700	DA	DA	DA	94,95%
Finska	30.900	DA	DA	DA	94,93%
Francija	29.900	NE	DA	NE	93,11%
Grčija	22.200	DA	DA	NE	94,37%
Irska	41.000	NE	NE	DA	94,50%
Italija	29.200	NE	NE	NE	88,34%
Latvija	13.200	DA	NE	DA	95,00%
Litva	13.700	DA	DA	NE	95,00%
Luksemburg	55.600	DA	DA	NE	86,20%
Madžarska	16.300	DA	DA	NE	94,12%
Malta	19.900	DA	DA	NE	95,00%
Nemčija	30.400	NE	NE	NE	94,91%
Nizozemska	30.500	NE	NE	NE	85,44%
Poljska	13.300	DA	NE	DA	94,82%
Portugalska	19.300	DA	NE	DA	94,75%
Slovaška	16.100	DA	NE	DA	93,31%
Slovenija	21.600	DA	DA	DA	95,00%
Španija	25.500	NE	NE	DA	92,92%
Švedska	29.800	NE	NE	NE	93,73%
Velika Britanija	30.300	NE	NE	NE	91,64%

Vir: European Policies Research Centre 2008, The World Factbook za leto 2006

Ciper se deli pri BDP na Republiko Ciper, kjer je BDP na preb. Znašal 21.600 \$, ter Severni Ciper, kjer je znašal 7.135 \$. Izračunano je povprečje obeh delov.

F. Preglednica in graf za dihotomizacijo neodvisne spremenljivke *Gospodarska razvitost*

Država	Gospodarska razvitost (BDP na preb. L. 2005 v \$)	Gospodarska razvitost (BDP na preb. L. 2005 v \$)
Luksemburg	55.600	1
Irski	41.000	1
Danska	34.600	1
Avstrija	32.700	1
Belgija	31.400	1
Finska	30.900	1
Nizozemska	30.500	1
Nemčija	30.400	1
Velika Britanija	30.300	1
Francija	29.900	1
Švedska	29.800	1
Italija	29.200	1
Španija	25.500	0
Grčija	22.200	0
Slovenija	21.600	0
Malta	19.900	0
Češka	19.500	0
Portugalska	19.300	0
Estonija	16.700	0
Madžarska	16.300	0
Slovaška	16.100	0
Ciper	14.368	0
Litva	13.700	0
Poljska	13.300	0
Latvija	13.200	0



G. Preglednica za dihotomizacijo neodvisne spremenljivke *Popolnoma centraliziran sistem upravljanja*

Država	Popolnoma centraliziran sistem upravljanja	Popolnoma centraliziran sistem upravljanja
Ciper	DA	1
Češka	DA	1
Danska	DA	1
Estonija	DA	1
Finska	DA	1
Grčija	DA	1
Latvija	DA	1
Litva	DA	1
Luksemburg	DA	1
Madžarska	DA	1
Malta	DA	1
Poljska	DA	1
Portugalska	DA	1
Slovaška	DA	1
Slovenija	DA	1
Avstrija	NE	0
Belgija	NE	0
Francija	NE	0
Irska	NE	0
Italija	NE	0
Nemčija	NE	0
Nizozemska	NE	0
Španija	NE	0
Švedska	NE	0
Velika Britanija	NE	0

H. Preglednica za dihotomizacijo neodvisne spremenljivke *Integriran sistem spremljanja*

Država	Integriran sistem spremljanja	Integriran sistem spremljanja
Avstrija	DA	1
Ciper	DA	1
Danska	DA	1
Estonija	DA	1
Finska	DA	1
Francija	DA	1
Grčija	DA	1
Litva	DA	1
Luksemburg	DA	1
Madžarska	DA	1
Malta	DA	1
Slovenija	DA	1
Belgija	NE	0
Češka	NE	0
Irska	NE	0
Italija	NE	0
Latvija	NE	0
Nemčija	NE	0
Nizozemska	NE	0
Poljska	NE	0
Portugalska	NE	0
Slovaška	NE	0
Španija	NE	0
Švedska	NE	0
Velika Britanija	NE	0

I. Preglednica za dihotomizacijo neodvisne spremenljivke *Integriran sistem upravljanja*

Država	Integriran sistem za upravljanje	Integriran sistem za upravljanje
Avstrija	DA	1
Ciper	DA	1
Danska	DA	1
Estonija	DA	1
Finska	DA	1
Irski	DA	1
Latvija	DA	1
Poljska	DA	1
Portugalska	DA	1
Slovaška	DA	1
Slovenija	DA	1
Španija	DA	1
Belgija	NE	0
Češka	NE	0
Francija	NE	0
Grčija	NE	0
Italija	NE	0
Litva	NE	0
Luksemburg	NE	0
Madžarska	NE	0
Malta	NE	0
Nemčija	NE	0
Nizozemska	NE	0
Švedska	NE	0
Velika Britanija	NE	0

J. Preglednica in graf za dihotomizacijo odvisne spremenljivke *Stopnja črpanja sredstev iz strukturnih skladov*

Država	IZID: Ocenjena stopnja črpanja sredstev iz strukturnih skladov za obd. 2000-2006	IZID: Ocenjena stopnja črpanja sredstev iz strukturnih skladov za obd. 2000-2006
Ciper	95,00%	1
Latvija	95,00%	1
Litva	95,00%	1
Malta	95,00%	1
Slovenija	95,00%	1
Avstrija	94,99%	1
Estonija	94,95%	1
Finska	94,93%	1
Nemčija	94,91%	1
Poljska	94,82%	1
Portugalska	94,75%	1
Irska	94,50%	0
Grčija	94,37%	0
Madžarska	94,12%	0
Švedska	93,73%	0
Slovaška	93,31%	0
Francija	93,11%	0
Španija	92,92%	0
Belgija	92,52%	0
Češka	91,99%	0
Velika Britanija	91,64%	0
Italija	88,34%	0
Luksemburg	86,20%	0
Nizozemska	85,44%	0
Danska	85,40%	0

