

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Vrabelj

**Uspešnost Slovenije pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v obdobju od 2004  
do 2013**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Nina Vrabelj

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

Somentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Uspešnost Slovenije pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v obdobju od 2004  
do 2013**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

## **Uspešnost Slovenije pri črpanju sredstev evropske kohezijske politike v obdobju od 2004 do 2013**

V različnih slovenskih medijih velikokrat zasledimo prispevke o neučinkovitem črpanju sredstev iz evropske kohezijske politike, katere glavni cilj je zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik med različnimi geografskimi območji. Glavni namen magistrskega dela je preučitev problematike črpanja evropskih sredstev v zadnjih dveh programskih obdobjih, torej 2000-2006 in 2007-2013, ter poiskati vzroke, zakaj prihaja do težav pri implementaciji in spremljanju projektov. V uvodu bomo prikazali delovanje evropske kohezijske politike in njenih instrumentov, nato pa bomo v empiričnem delu opravili raziskavo in poskušali ugotoviti, kako uspešna je bila Slovenija pri črpanju evropskih sredstev v obdobjih 2004-2006 in 2007-2013 ter s kakšnimi problemi se je soočala. Učinkovitost bomo razbrali iz deleža uspešno počrpanih sredstev v primerjavi s celotno dodeljenimi, vendar se moramo pri tem zavedati, da celotna počrpana sredstva še vedno niso zagotovilo, da je črpanje zares učinkovito. Na podlagi obstoječih statističnih podatkov bomo primerjali učinkovitost Slovenije v primerjavi z drugimi državami članicami Evropske unije ter poskušali povzeti ključne ugotovitve in uvrstitev Slovenije v EU-28. Za zaključek bomo raziskali, kakšne spremembe je prinesel trenutno veljavni Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike za obdobje 2014-2020 ter poskušali ugotoviti, ali bodo novosti in ukrepi pripomogli k učinkovitejšemu črpanju evropskih sredstev.

Ključne besede: Evropska kohezijska politika, Črpanje evropskih sredstev, Evropski strukturni in investicijski skladi.

## **Slovenia's effectiveness at the absorption of Funds from European cohesion policy in the period from 2004 until 2013**

In various Slovenian media, we can frequently notice articles about inefficient absorption of funds from the European cohesion policy, whose main objective is to reduce economic and social disparities between different geographical areas. The main purpose of this master thesis is to study the absorption of European funds in last two programme periods 2000-2006 and 2007-2013 and to seek the causes and issues which occur during the implementation and monitoring process. Initially we will introduce the main activities and actions of the European cohesion policy and its instruments, subsequently we will conduct a study as empirical part of master thesis, where we will try to determine how successful was Slovenia in absorbing European funds in the both mentioned programme periods and what problems we have tackled. Efficiency of Slovenia shall be determined in a proportion of successfully absorbed funds in relation to the total allocated, but we must be aware that the total absorbed funds are not a guarantee that absorption was truly efficient. On the basis of existing statistical data, we will compare effectiveness of Slovenia in relation with other member states of the European Union and summarize the key findings. Finally, we will study the changes which were implemented in the currently valid Operational Programme for Cohesion Policy Funds 2014-2020 and try to determine whether the novelties and measures will achieve more efficient absorption of European funds across Europe.

Key words: European Cohesion Policy, Absorption of European Funds, European Structural and Investment Funds.

## KAZALO:

<b>1</b>	<b>UVOD</b> .....	<b>7</b>
1.1	Opredelitev problema in cilj raziskovanja .....	7
1.2	Pomembni izrazi .....	8
1.3	Raziskovalna vprašanja .....	9
1.4	Opredelitev raziskovalnih metod.....	10
1.5	Struktura magistrskega dela.....	11
<b>2</b>	<b>ZGODOVINSKI PREGLED RAZVOJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE</b> <b>12</b>	
<b>3</b>	<b>EVROPA 2020 – STRATEGIJA ZA GOSPODARSKO RAST EVROPSKE UNIJE</b> <b>15</b>	
<b>4</b>	<b>EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA IN NJENI INSTRUMENTI</b> .....	<b>17</b>
4.1	Faze izvajanja kohezijske politike .....	20
4.2	Naloge glavnih institucij pri izvajanju kohezijske politike .....	21
4.2.1	Nadzor nad porabo evropskih sredstev .....	21
4.3	Glavni instrumenti Evropske kohezijske politike .....	24
4.3.1	Strukturni skladi .....	24
4.3.1.1	Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR, European Regional Development Fund) .....	25
4.3.1.2	Evropski socialni sklad (ESS) .....	26
4.3.1.3	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja – EKSRP (prej Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad – EKVJS) .....	27
4.3.1.4	Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (prej Finančni instrument za usmerjanje ribištva ter Evropski sklad za ribištvo) .....	29
4.3.2	Kohezijski sklad .....	30
<b>5</b>	<b>ANALIZA (NE)UČINKOVITOSTI ČRPNJA SREDSTEV SLOVENIJE V</b> <b>PRIMERJAVI Z DRUGIMI DRŽAVAMI ČLANICAMI</b> .....	<b>32</b>
5.1	Učinkovitost črpanja držav članic v programskem obdobju 2000-2006.....	32
5.1.1	Slovenija v obdobju 2004-2006.....	38
5.2	Uspešnost črpanja držav članic v programskem obdobju 2007-2013.....	43
5.2.1	Slovenija v programskem obdobju 2007-2013 .....	47
<b>6</b>	<b>PROBLEMATIKA ČRPNJA EVROPSKIH SREDSTEV</b> .....	<b>52</b>
<b>7</b>	<b>NOVOSTI PROGRAMSKEGA OBDOBJA 2014-2020</b> .....	<b>57</b>
7.1	Zakonodajni okvir .....	57
7.1.1	Evropska zakonodaja .....	57
7.1.2	Slovenska zakonodaja .....	59
7.2	Evropska kohezijska politika 2014-2020 .....	61
7.3	Izvajanje kohezijske politike v Sloveniji 2014-2020.....	63
<b>8</b>	<b>SKLEP</b> .....	<b>65</b>
<b>9</b>	<b>LITERATURA</b> .....	<b>69</b>

## **KAZALO GRAFOV:**

Graf 4.1: Instrumenti evropske kohezijske politike .....	18
Graf 5.1: Absorpcijska sposobnost črpanja posamezne države članice iz strukturnih skladov v obdobju 2000-2006 .....	34
Graf 5.2: Absorpcijska sposobnost črpanja posamezne države članice iz sklada ESRR v obdobju 2000-2006.....	37
Graf 5.3: Struktura sredstev EPD po posameznih skladih .....	39
Graf 5.4: Absorpcijska sposobnost črpanja posamezne države članice v obdobju 2007-2013	46
Graf 5.5: Delež sofinanciranja večjih kapitalskih naložb držav članic iz kohezijskih sredstev .....	47
Graf 7.1: Pet skladov ESI v obdobju 2014-2020 .....	57

## **KAZALO TABEL:**

Tabela 5.1: Pregled dodeljenih in počrpanih sredstev po posamezni državi članici (v mio EUR) .....	33
Tabela 5.2: Pregled dodeljenih in počrpanih sredstev Cilja 1 in Cilja 2 po posameznih državah članicah (v mio EUR).....	36
Tabela 5.3: Napredek pri implementaciji črpanja strukturnih skladov v programskem obdobju 2004-2006.....	40
Tabela 5.4: Ravni NUTS glede na število prebivalcev .....	44
Tabela 5.5: Dodeljena in počrpana kohezijska sredstva posamezne države članice .....	45
Tabela 5.6: Dodeljena sredstva po posameznih operativnih programih .....	49
Tabela 5.7: Dodeljena in počrpana sredstva po posameznih operativnih programih.....	50
Tabela 7.1: Glavne uredbe, ki so pomembne za posamezne sklade ESI .....	59
Tabela 7.2: Prikaz obstoječega stanja Slovenije pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020 .	64

## SEZNAM KRATIC

BDP – Bruto domači proizvod  
BNP – Bruto nacionalni proizvod  
EU – Evropska unija  
EIB – Evropska investicijska banka  
EGS – Evropska gospodarska skupnost  
EK – Evropska komisija  
EKP – Evropska kohezijska politika  
EKSRP – Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja  
EP – Evropski parlament  
EPD – Enotni programski dokument  
EKUJS – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad  
ES – Evropski svet  
ESR – Evropski sklad za ribištvo  
ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj  
ESPR – Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo  
ESI – Evropski strukturni in investicijski skladi  
ESS – Evropski socialni sklad  
FIUR – Finančni instrument za usmerjanje ribištva  
IKT – Informacijsko komunikacijske tehnologije  
MIZŠ – Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport  
MSP – Mikro, mala in srednje velika podjetja  
NRP – Nacionalni reformni program  
NSRO – Nacionalni strateški referenčni okvir  
OP – Operativni program  
OR – Odbor regij  
PEU – Pogodba o Evropski uniji  
PRP – Program razvoj podeželja  
PS – Partnerski sporazum  
RS – Republika Slovenija  
SVLR – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko  
SVRK – Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko  
S4 – Slovenska strategija pametne specializacije

# 1 UVOD

## 1.1 Opredelitev problema in cilj raziskovanja

Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo (EU) v letu 2004 postala upravičena do črpanja sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki se izvajajo v okviru kohezijske politike. Le-ta predstavlja najobsežnejši geoekonomske redistributivni paket na svetu, kar pomeni, da se sredstva iz držav članic, zbrana v proračunu EU, skladno z načeli in cilji strukturne in kohezijske politike, prek njenih instrumentov prerazporedijo med države članice. Pri tem pa temeljno vodilo pri upravičenosti do sredstev ni gospodarski položaj države članice kot celote, temveč njenih posameznih regij. Na tovrsten način evropska politika postane večnivojska, in sicer se deli na evropske institucije, države članice ter njihove regije, ki imajo svoje specifične interese.

Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) in Evropski socialni sklad (ESS) sta strukturna sklada, namenjena naložbam v gospodarsko in socialno prestrukturiranje po vsej EU, zato zmanjšujeta razkorak v razvoju med evropskimi regijami, na primer pri naložbah v infrastrukturo in zaposlovanje. Skupaj s Kohezijskim skladom, Evropskim kmetijskim skladom za razvoj podeželja (EKSRP) in Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo (ESPR) tvorijo evropske strukturne in investicijske sklade (ESI). Kohezijski sklad vlaga v prometna omrežja in okoljske projekte; EKSRP podpira podeželska območja, z namenom, da bi kmetijski sektor postal vzdržljivejši, inovativnejši in okolju prijaznejši; ESPR pa spodbuja trajnostno in konkurenčnejše ribištvo in akvakulturo po vsej EU. Vsak sklad na svoj način prispeva k uresničevanju ciljev gospodarske rasti iz strategije Evropa 2020, ki predstavlja celotno strategijo EU za gospodarsko rast in delovna mesta do leta 2020.

Namen magistrskega dela je celovit prikaz delovanja Evropske kohezijske politike (EKP), njenih instrumentov, vključenih institucij, glavnih pravil ter načel posameznih instrumentov. V različnih medijih mnogokrat zasledimo različne prispevke o tem, da je Slovenija pri črpanju sredstev neuspešna, da sredstev nismo počrpali v dovolj velikem obsegu, da imamo pomanjkanje kompetentnega kadra na tem področju, da naše javne institucije ne sodelujejo med seboj ter zamujajo s pripravo različnih dokumentov. Vse omenjene trditve bomo raziskali v sklopu teoretičnega in empiričnega dela ter poskušali ugotoviti, kakšna je bila učinkovitost črpanja evropskih sredstev Slovenije v primerjavi z ostalimi članicami EU. Cilj magistrskega

dela je ugotoviti, kako uspešno je bilo črpanje Slovenije v preteklih finančnih obdobjih, in sicer 2004-2006 in 2007-2013, ter kako uspešna je bila Slovenija v primerjavi z drugimi državami članicami. Učinkovitost bomo razbrali iz deleža uspešno počrpanih sredstev v primerjavi s celotno dodeljenimi, vendar se moramo pri tem zavedati, da celotna počrpana sredstva še vedno niso zagotovilo, da je črpanje zares učinkovito, saj je le-ta pretežno odvisen tudi od nadzora porabe s strani različnih institucij, in sicer organa upravljanja in organov izvajanja pa tudi Evropske komisije in Računskega sodišča.

Za zaključek bomo preučili, kakšne spremembe je prinesel novi Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike za obdobje 2014-2020, ki ga je v mesecu novembru 2014 sprejela vlada Republike Slovenije ter s katerim smo določili naša prednostna področja in tematske cilje ter poskušali ugotoviti, ali bodo spremembe doprinesle k učinkovitejšemu črpanju evropskih sredstev.

## **1.2 Pomembni izrazi**

Pri poimenovanju Evropske kohezijske politike pogosto naletimo na izraza strukturalna politika in regionalna politika. Uporaba posameznega izraza se je spreminjala v različnih obdobjih, v tekočem se največkrat uporablja izraz kohezijska politika. Čeprav so vsi izrazi enakovredni, pa med njimi obstajajo nekatere razlike, in sicer se pojem kohezijska politika navezuje na ukrepe socialnih in ekonomskih razlik na določenih geografskih območjih. Kohezijska politika z investicijami vlaga v dvig konkurenčnosti posameznih geografskih območij, pri katerih se posledično po nekem daljšem časovnem obdobju spremenita socialna struktura in samo gospodarstvo. Poimenovanje strukturalna politika se predvsem navezuje na določene ukrepe ekonomskih politik, ki želijo vplivati na spremembo gospodarstva z namenom doseganja mikro- in makroekonomskih ciljev. Tvrstni izraz ponazarja nekoliko širše poimenovanje kot kohezijska politika, saj so pri strukturalni politiki poleg ciljev ekonomske in socialne kohezije možni tudi drugi cilji, kot so inovativnost gospodarstva, fleksibilnost trga delovne sile in podobno. Zadnji izraz pa se nanaša na poimenovanje ukrepov ekonomskih politik, ki se izvajajo na regionalnem nivoju, t.i. regionalna politika. Do uveljavitve tega izraza je prišlo predvsem iz razloga, ker se danes evropska kohezijska politika izvaja večinoma na regionalnem nivoju. Kot pravijo strokovnjaki, je izraz najmanj primeren za uporabo, saj poimenovanje ne sporoča ciljev in vrednot politike (Bučar in drugi 2007, 115).



### 1.3 Raziskovalna vprašanja

V sklopu raziskovalnega dela bomo poskušali odgovoriti na tri ključna raziskovalna vprašanja, in sicer:

- Kako uspešno je bilo črpanje evropskih sredstev Slovenije v preteklih programskih obdobjih, in sicer 2004-2006 in 2007-2013?

Uspešnost Slovenije pri črpanju Evropskih sredstev bomo ugotavljali prek obstoječih statističnih podatkov, ki so dostopni na spletni strani Evropske komisije – Kohezijski podatki (*Cohesion Data*). Učinkovitost Slovenije bomo ugotovili glede na delež počrpanih sredstev v primerjavi z vsemi dodeljenimi sredstvi. Vse ugotovitve bomo obenem preverjali s podatki, ki so dostopni v javno dostopnih poročilih, pripravljenih s strani različnih slovenskih institucij (SVRK, Računsko sodišče RS).

- Kako uspešna je bila Slovenija pri izvajanju črpanja v primerjavi z drugimi državami članicami EU?

Podobno kot pri prejšnjem raziskovalnem vprašanju se bomo primarno oprli na zadnje dostopne statistične podatke s strani Evropske komisije. Svoje ugotovitve in trditve pa bomo istočasno preverjali z zadnjimi dostopnimi evalvacijami, ki so dostopne na spletni strani Evropske komisije. Na tem mestu lahko omenimo, da so bili statistični podatki za obdobje 2007-2013 posodobljeni v mesecu marcu 2017, in sicer zaradi morebitnih preplačil ali doplačil državam članicam, zaradi česar se določene vrednosti ne ujemajo popolnoma z evalvacijskimi poročili.

- Kakšne spremembe je prinesel nov Operativni program kohezijske politike 2014-2020 za učinkovitejše črpanje evropskih sredstev?

Spremembe, ki jih je prinesel nov Operativni program kohezijske politike, bomo ugotavljali predvsem na podlagi primarnih in sekundarnih virov. Veliko sprememb je nastalo na področju zakonodaje, predvsem novih uredb in pravil, zaradi česar bo to predstavljalo prvi del preučevanja, nato pa bomo svoje ugotovitve preverili še s sekundarnimi viri, in sicer bomo ugotovili, v čem vidijo doprinos novega programskega obdobja strokovnjaki in institucije.

## 1.4 Opredelitev raziskovalnih metod

V teoretičnem delu magistrskega dela bomo v pretežni meri uporabljali analizo primarnih in sekundarnih virov. Z analizo in interpretacijo primarnih virov bomo preučili številne uradne dokumente, in sicer predvsem pravno podlago (pogodbe, zakone, direktive, uredbe) ter poročila s strani javnih institucij. Z analizo in interpretacijo sekundarnih virov bomo lahko podali teoretično podlago za nadaljnje raziskovanje, saj gre za analizo že obstoječih podatkov in informacij, in sicer v obliki knjig, zbornikov, strokovnih člankov, poročil, medijskih člankov in uradnih spletnih strani. Sekundarni viri bodo služili kot opora za bolj podkrepljeno analizo primarnih virov oziroma glavni vir podatkov, če primarni viri ne bi bili na voljo.

Za preučevanje tematike bomo v magistrskem delu uporabili tudi druge metode družboslovnega raziskovanja, in sicer bomo z deskriptivno metodo opisali posamezna dejstva, procese in pojave kohezijske politike in njenih skladov. Z zgodovinsko metodo bomo preučili in prikazali razvoj evropske kohezijske politike od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti (EGS) naprej. Z metodo kompilacije se bomo osredotočili na povzemanje mnenj, ugotovitev, sklepov in rezultatov različnih strokovnjakov s področja evropske kohezijske politike in njenih skladov.

V empiričnem delu magistrskega dela bomo uporabili sekundarno analizo, ki predpostavlja, da je mogoče proučevane vsebine in pojave raziskati na osnovi obstoječih in dostopnih relevantnih podatkov (Toš in Hafner-Fink 1998, 186). Pri sekundarni analizi bomo uporabili dostopne statistične podatke o črpanju evropskih sredstev posamezne države članice. Z opisno oziroma deskriptivno statistiko bomo ponazorili statistične podatke glede uspešnosti Slovenije pri črpanju evropskih sredstev v primerjavi z drugimi državami članicami EU. Prav tako bomo uporabili študijo primera, ki temelji na tem, da pojave in procese preučimo na posameznem primeru, v našem primeru bo tega predstavljala Slovenija. Uporabili pa bomo tudi primerjalno metodo, ki se nanaša na primerjavo različnih so-obstoječih družb. S primerjalno metodo bomo primerjali učinkovito porabo sredstev med državami članicami, obenem pa bomo uporabili tudi zgodovinsko primerjavo, saj bomo analizirali porabo sredstev v dveh programskih obdobjih, in sicer 2000-2006 in 2007-2013.

## 1.5 Struktura magistrskega dela

Struktura magistrskega dela je razdeljena na dva dela, in sicer na teoretični in empirični del. Po uvodnem poglavju, kjer bomo opredelili problem in cilje raziskovanja, raziskovalna vprašanja ter metode dela, bomo v teoretičnem delu najprej v drugem poglavju prikazali kratek zgodovinski pregled razvoja kohezijske politike od ustanovitve EGS naprej. V tretjem poglavju bomo pregledali cilje strategije Evropa 2020, ki predstavlja celotno strategijo EU za gospodarsko rast in delovna mesta do leta 2020. V četrtem poglavju bomo z analizo primarnih in sekundarnih virov predstavili delovanje kohezijske politike, glavne institucije ter glavne instrumente, in sicer bomo predstavili posamezne sklade, prek katerih se izvaja črpanje evropskih sredstev. Peto poglavje je namenjeno empiričnemu delu, kjer bomo na podlagi obstoječih statističnih podatkov analizirali učinkovitost črpanja Slovenije v preteklih programskih obdobjih, vključno s primerjavo učinkovitosti z drugimi državami članicami EU. V šestem poglavju bomo poskušali ugotoviti, kaj so bili glavni vzroki za nastanek problemov pri črpanju evropskih sredstev v preteklih finančnih obdobjih. Sedmo poglavje bo namenjeno predstavitvi EKP v obdobju 2014-2020, kjer bomo raziskali pravne podlage, tako na evropski kot na nacionalni ravni, ter pregledali, kakšne spremembe je prinesel nov operativni program, vključno z novimi prednostnimi nalogami in cilji. Zadnje poglavje pa bo namenjeno zaključku magistrskega dela, torej sklepu, v katerem bomo odgovorili na vsa tri zastavljena raziskovalna vprašanja ter predstavili ugotovitve teoretičnega in empiričnega raziskovanja.

## 2 ZGODOVINSKI PREGLED RAZVOJA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

Kohezijska politika izvira že iz Pogodbe o ustanovitvi EGS oziroma Rimske pogodbe iz leta 1957. V tem obdobju se sicer oblikovanje skupne kmetijske politike še ni predvidevalo, so se pa pokazali prvi znaki, saj je vsebina pogodbe že težila k zmanjševanju razlik med posameznimi regijami ter k spodbujanju skladnostnega razvoja gospodarstva (Kajnič in Lajh 2009, 191). V skladu z omenjeno pogodbo sta bila v letu 1958 ustanovljena prva dva sklada, in sicer ESS in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS). Omenjena sklada sta tako prva začela uresničevati ukrepe kohezijske politike, kar pomeni da so se začeli izvajati projekti in aktivnosti, ki bodo prispevali k izboljšanju življenjskega standarda in zmanjševanju regionalnih razlik v državah Skupnosti. V tem obdobju je iz leta v leto naraščala zavest o kohezijski politiki ter njenemu pozitivnemu vplivu na posamezna območja držav članic. Ta spoznanja so pripeljala do ustanovitve novega sklada, in sicer ESRR, katerega cilj je bil pomoč najmanj razvitim regijam Skupnosti preko prerazporejanja proračunskih prispevkov razvitejših članic (Mrak 2004, 30–1). Politiko, ki se je razvijala, so nadzorovale vlade držav članic, ki so hitro ugotovile, da le-ta ni dosegala želenih rezultatov (Kajnič in Lajh 2009, 191). S tem razlogom je v začetku osemdesetih zmanjševanje regijskih razlik deloma zamrlo, saj prizadevanja niso bila najbolj ustrezna z vidika načel skupnega trga (Mrak 2004, 31).

Regionalna politika je ponovno zaživela v letu 1986, po podpisu Enotne evropske listine, ki je prva zapisala usmeritve kohezijske politike, ki se še do danes ni veliko spremenila. V tem obdobju je šlo predvsem za lajšanje bremena skupnega trga južnim evropskim državam (Grčija, Portugalska in Španija) ter zaostalim regijam. Že takrat je Enotna evropska listina predvidevala, da morajo obstoječi skladi tesneje sodelovati, kar je pomenilo, da so se posamezni strukturni skladi vključili v izvajanje kohezijske politike. Strukturni skladi so uvajali štiri temeljna načela, in sicer je bila primarna usmeritev na manj razvite in najbolj zaostale regije, programi se se načrtovali za večletno obdobje, naložbe so se usmerjale strateško ter obenem temeljile na vključevanju drugih partnerjev, bodisi lokalnih ali regionalnih. V letu 1988 je EK povišala delež sredstev za namen delovanja Strukturnih skladov v tistem programskem obdobju (1989 in 1993), in sicer z namenom, da bi se cilji kohezijske politike lažje uresničevali (Mrak 2004, 31).

Kot navajata Glöckler in Junius (v Glocker in drugi 1998, 193) je regionalna politika osrednji instrument kohezije, saj obravnava gospodarske in socialne dejavnike, ki ustvarjajo podlago za razlike v razvoju regij. Zaostanek najrevnejših regij EU zahteva preobrazbo in obnovitev gospodarskih dejavnosti. Regionalna politika EU lahko prispeva k izboljšanju konkurenčnega položaja zaostalih regij prek razvoja infrastrukture (avtoceste, telekomunikacije ipd.) in prispeva k razvoju človeških virov (poklicno usposabljanje, izobraževanje ipd.).

Takšna usmeritev kohezijske politike se je izkazala za pravilno, a je višja stopnja gospodarskega povezovanja že pred koncem štiriletne finančne perspektive opozorila na potrebo po dodatnih spremembah. Maastrichtska pogodba iz leta 1992 je za krepitev ekonomske in socialne kohezije, kot enega izmed svojih osnovnih ciljev navedla vzpostavitev ekonomsko-monetarne unije in oblikovanje skupnega trga. Poleg tega pa je le-ta predvidevala tudi ustanovitev Kohezijskega sklada, ki je bil namenjen spodbudi za projekte na področju okolja in prometa. Na zasedanju Evropskega sveta v Edinburgu je bilo dogovorjeno, da bo tretjina celotnega proračuna Skupnosti namenjena kohezijski politiki. Obenem pa so tudi podaljšali trajanje programskega obdobja, in sicer iz štirih na sedem let. Poleg že delujočih skladov pa je bil s pogodbo oblikovan tudi FIUR (Kajnič in Lajh 2009, 192).

Maastrichtska pogodba oziroma Pogodba o Evropski uniji (PEU) je uvedla 3 novosti na področju kohezijske politike, in sicer: Odbor regij (OR), načelo subsidiarnosti in Kohezijski sklad. OR je skupščina predstavnikov regionalnih in lokalnih oblasti, ki jo sestavlja 350 članov (župani, predsedniki regij ali izvoljeni predstavniki regij in mest) iz vseh držav članic EU. Lokalne in regionalne oblasti EU lahko prek OR izrazijo svoje stališče o zakonodaji EU, ki vpliva na njihove regije in mesta, saj na splošno velja, da 70 % zakonodaje EU neposredno vpliva na lokalno in regionalno raven, obenem pa sta ti dve ravni tudi bližje državljanom, zaradi česar morajo imeti le-ti možnost, da lahko sporočijo svoja stališča (Odbor regij 1994). S tem pa je povezano tudi načelo subsidiarnosti, ki spodbuja, da se odločitve sprejemajo v čim tesnejši povezavi z državljani. Odločitve naj se ne bi sprejemale na evropskem nivoju, če je učinkoviteje, da se sprejmejo na lokalni, regionalni ali nacionalni ravni, razen na področjih, ki so v izključni pristojnosti EU. Načelo subsidiarnosti se pogostokrat povezuje tudi z načeloma nujnosti in sorazmernosti, ki navajata, da lahko EU ukrepa takrat, ko je to potrebno za doseg ciljev PEU (Evropska komisija 2014).

V letu 1997 je Amsterdamska pogodba ponovno potrdila privrženost držav članic regionalni kohezijski politiki. Del pogodbenih določil je bil že v tistem obdobju namenjen problematiki na področju zaposlovanja, kar je spodbudilo, da se države članice skupaj soočijo in spopadejo z visko stopnjo brezposelnosti. Z akcijskim načrtom Agenda 2000 iz leta 1997 so države članice namenile dodatna sredstva za poglobljeno in razširjeno delovanje v novem programskem obdobju 2000-2006. V tem obdobju so bile sprejete številne reforme temeljnih politik EU, ki pa so pri regionalni politiki ostale osredotočene na pomoč regijam z razvojnimi zaostanki. Ob upoštevanju dosedanjih elementov kohezijske politike je bila reforma iz leta 1999 namenjena izboljšanju učinkovitosti njenih instrumentov. Predvsem je spodbujala izboljšanje upravljanja in vodenja posameznih skladov ter razjasnila odgovornosti, ki jih nosi vsaka posamezna stranka vključena v procese črpanja sredstev. Večje spremembe so nastale tudi na področju upravljanja sredstev skladov. V programskem obdobju 2000-2006 je višina sredstev ostala na enaki ravni kot v letu 1999, le da so bila v ta znesek vključena tudi sredstva za predpristopno pomoč in strukturne ukrepe, ki so se uporabljali v prvi fazi širitve EU. Za države pristopnice iz vzhodne in srednje Evrope sta bila namenjena ISPA in SAPARD, ki sta spodbujala nadaljnji ekonomski in socialni razvoj držav pristopnic. Poleg omenjenih dveh programov pa so bili na voljo še PHARE, PHARE CBD, CARDS in finančni instrument za Turčijo. Bodoče članice so pred vstopom v EU prejemale predpristopno pomoč, predvsem na področjih prometa in okolja, po samem vstopu pa so jim bila za te namene na voljo sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada (Mrak 2004, 31–2).

EK je želela, da države članice in njihove regije prevzamejo odgovornost za izvajanje kohezijske politike. Rezultat tega je decentraliziran sistem pri črpanju strukturnih sredstev, kjer države članice same nosijo odgovornost za upravljanje in nadzor nad rabo sredstev. Torej vloga EK temelji zgolj na preverjanju in ugotavljanju, ali so v državah članicah vzpostavljeni primerni in učinkoviti revizijski sistemi, ki lahko zagotavljajo pravilno porabo sredstev v skladu s sprejetimi pravili EU.

### **3 EVROPA 2020 – STRATEGIJA ZA GOSPODARSKO RAST EVROPSKE UNIJE**

Evropa 2020 je desetletna strategija gospodarske rasti Evropske unije, namenjena njeni gospodarski rasti. Nastala je na podlagi gospodarskih sprememb, ki so v preteklem desetletju prizadele države Evrope, predvsem gospodarske krize, ki je razkrila temeljne težave in netrajnostne gospodarske razmere v številnih evropskih državah. Istočasno pa se je pokazala močna gospodarska soodvisnost držav EU, zaradi česar je strategija uvedla temeljite spremembe, ki bodo odstranile pomanjkljivosti preteklega modela gospodarske rasti in ustvarjale pogoje za nadaljnji razvoj. Strategija temelji na treh medsebojno povezanih gospodarskih vidikih, in sicer pametna, trajnostna in vključujoča rast gospodarstva EU, ki bi posledično lahko državam članicam zagotovila višjo stopnjo produktivnosti in zaposlenosti ter socialno kohezijo.

EU se je premagovanja krize lotila z ustvarjanjem pogojev, ki bi prispevali k razvoju konkurenčnejšega gospodarstva ter višji stopnji zaposlenosti. Prednostne naloge strategije Evropa 2020 navajajo, da lahko EU preko učinkovitega vlaganja v izobraževanje, raziskave in inovacije zagotavlja pametno rast; s preходом na nizkoogljično gospodarstvo zagotavlja trajnostno rast ter z ustvarjanjem novih delovnih mest in zmanjševanju revščine prispeva k zagotavljanju vključujoče rasti (Evropska komisija 2014).

Strategija navaja krovne cilje na petih področjih, ki naj bi jih EU uresničila do konca leta 2020. Na področju zaposlovanje je potrebno povišati zaposlenost aktivnega prebivalstva (med 20 in 64 let) na vsaj 75 %. Na področju raziskav in razvoja bi bilo potrebno vlaganje v projekte vsaj 3 % BDP. Na področju podnebnih sprememb, so v veljavo vstopili trije cilji, in sicer bi bilo potrebno znižati izpustne pline za vsaj 20 % v primerjavi z letom 1990, potrebno bi bilo pridobiti vsaj 20 % energije iz obnovljivih virov energije ter povišati energetska učinkovitost, prav tako za 20 %. Na področju izobraževanja se izpostavlja primarna cilja, da poskušamo znižati število mladih, ki opustijo šolanje, na vsaj 10 % ali manj; medtem ko bi bilo potrebno povišati število oseb s terciarno izobrazbo na vsaj 40 %. In še zadnje, peto področje, je namenjeno revščini in socialni izključenosti, le-to navaja, da bi bilo potrebno znižati število revnih in socialno izključenih prebivalcev za vsaj 20 milijonov (Evropska komisija 2014).

Vsi zgoraj naštetih cilji so medsebojno povezani in dopolnjujoči ter opredeljujejo pričakovane dosežke EU do leta 2020, prav tako pa so preoblikovani v nacionalne cilje, s čimer državam članicam pomagajo oceniti njihov napredek pri doseganju skupnih ciljev. Z vsemi naštetimi prednostnimi nalogami in cilji je usklajena tudi EKP, torej njeni instrumenti, ki so predstavljeni v naslednjem poglavju.



#### 4 EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA IN NJENI INSTRUMENTI

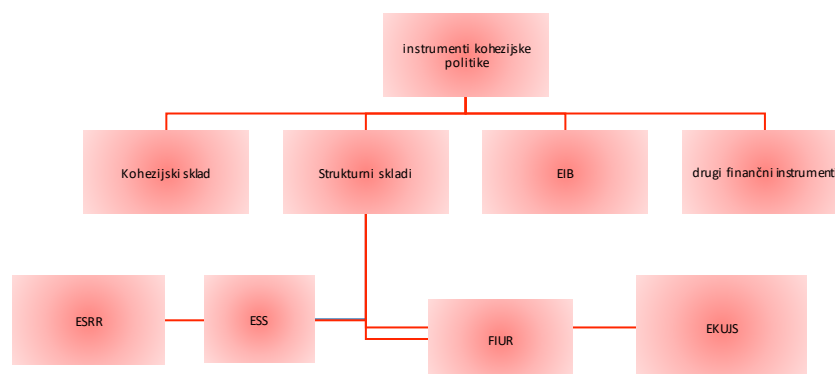
Kohezijska politika predstavlja glavno naložbeno politiko EU, ki se usmerja v njena mesta in regije, in sicer je predvsem namenjena podpori za ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje poslovne konkurenčnosti, trajnostnega razvoja in gospodarske rasti, pa tudi za izboljšanje kakovosti življenja državljanov. Njene naložbe prispevajo tudi k doseganju veliko drugih ciljev politik EU, in sicer dopolnjuje politike na področju zaposlovanja, energije, izobraževanja, enotnega trga, okolja ter raziskav in inovacij. Predvsem pa kohezijska politika uresničuje cilje iz petih krovnih področij Strategije Evropa 2020, ki so bili natančneje opisani v predhodnem poglavju.

Temeljno vodilo kohezijske politike EU je finančna solidarnost med državami. Njen osnovni cilj je spodbujanje gospodarske rasti in izboljšanje kakovost življenja s strateškimi naložbami v regije in mesta EU, ki so manj razvita. Kot pravi (Mrak 2004, 34) izvajanje te politike omogoča prenos sredstev s strani razvitih držav v manj razvite regije, in sicer v višini približno 35 % proračuna EU. Kot pravijo Ederveen in drugi (2006), so strukturni skladi najpomembnejši instrument te politike ter spodbujajo regionalni razvoj držav članic EU in pospešujejo proces konvergence oziroma približevanja. Obenem pa izpostavljajo vprašanje, kako učinkoviti so posamezni skladi za spodbujanje gospodarske rasti in zmanjševanje socialnih razlik znotraj EU, kar bomo ugotovili v nadaljevanju magistrskega dela.

Gospodarske dejavnosti so neenakomerno porazdeljene po svetovnem prostoru, prav tako tudi med državami članicami EU in znotraj njih. Predvsem so razvidne razlike v bogastvu, gostoti poseljenosti prebivalstva in gospodarskih dejavnosti po posameznih regijah v določeni državi. Številne študije so pokazale, da se medregionalne razlike povečujejo od leta 1980 naprej, predvsem glede na BDP na prebivalca in zaposlenost. Že od reforme strukturnih skladov iz leta 1989 je načelo kohezije ena izmed ključnih politik EU. V kontekstu hitro spreminjajoče se gospodarske, demografske in politične realnosti v EU je kohezijska politika postajala vedno večji del proračuna EU. Sredstva, ki so na voljo za podporo kohezijskim ciljem, so se od leta 1980 več kot podvojila, zaradi česar kohezija predstavlja resnično pomembno obveznost EU (Farole in drugi 2011).

Sredstva kohezijske politike so namenjena naslednjim štirim prednostnim ciljem: Informacijske in komunikacijske tehnologije, Izboljšanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij (MSP), Raziskave in inovacije ter Prehod na nizkoogljično gospodarstvo. Za vsakodnevno upravljanje sredstev so v sodelovanju z EK odgovorni nacionalni in regionalni programi (Evropska komisija 2015). Tovrsten pristop je v pomoč tako državam prejemnicam, kot tudi neto plačnicam v proračunu, saj slednjim omogoči višje gospodarske oziroma investicijske zmožnosti, in sicer podjetja lahko pridobijo nove poslovne odnose v dejavnostih, ki se v teh regijah še niso razvila. Kohezijska politika na tak način vsem mestom in regijam omogoča, da pripomorejo k trajnostnemu razvoju in skupni konkurenčnosti EU. Za izvajanja kohezijske politike skrbijo naslednji finančni instrumenti:

Graf 4.1: Instrumenti evropske kohezijske politike



Vir: Mrak (2004, 36).

Kohezijski sklad, Strukturalni skladi, Evropska investicijska banka (EIB) in drugi finančni instrumenti delujejo prek Evropskega investicijskega sklada in Evropske skupnosti za jedrsko energijo oziroma EURATOM, pri čemer slednji podeljuje le jamstva in posojila. Glavna razlika med delovanjem Strukturalnih skladov in Kohezijskega sklada ter EIB in ostalimi finančnimi instrumenti je, da obe vrsti skladov delujeta po načelu subsidiarnosti, kar pomeni, da se nepovratna sredstva primarno namenjajo državam v razvoju oziroma manj razvitim regijam, medtem ko ostali instrumenti le-tem v prvi vrsti nudijo pomoč predvsem v obliki povratnih virov oziroma ugodnih posojil (Mrak 2004, 34–5). V nadaljevanju bomo podrobneje predstavili

delovanje kohezijskega sklada in strukturnih skladov, ki imajo bistven pomen za pridobitev odgovorov na zastavljena raziskovalna vprašanja.

EU poleg kohezijske politike v državah članicah nudi tudi strukturno pomoč, predvsem v obliki programov predpristopne pomoči, s področja infrastrukture, industrije, okolja, storitev, kmetijstva ter razvoja podeželja. Dodaten instrument izražanja solidarnosti v sedanjih in bodočih članicah pa je tudi Evropski solidarnostni sklad, le-ta zagotavlja prilagodljivo, učinkovito in hitro pomoč prebivalcem obstoječih in bodočih članic v primeru naravnih nesreč. K ustanovitvi sklada so prispevale hude poplave v Srednji Evropi v letu 2002, ampak se zaradi njegove koristi ta solidarnostna oblika nadaljuje še danes, in sicer so v celotnem obdobju delovanja pomagali že pri 72 naravnih nesrečah, kot so suše, poplave, potresi, požari in drugo. Podatki prikazujejo, da je sklad pomagal že 24 evropskim državam, vsem skupaj v znesku 3,8 milijarde evrov (Evropska komisija 2000).

Če seštejemo vse pomoči na podlagi instrumentov, ki temeljijo na načelu solidarnosti (Strukturni skladi, Kohezijski sklad in predpristopna pomoč), je bilo za izboljšanje ekonomske situacije v najmanj razvitih regijah po posameznih finančnih perspektivah namenjenih:

- 2000-2006: 213 milijard evrov;
- 2007-2013: 308 milijard evrov;
- 2014-2020: 351 milijard evrov.

Finančna sredstva se med države članice razdelijo na podlagi predpisov, ki določajo dodeljene vrednosti, in sicer so le-ti za trenutno finančno obdobje začeli veljati 21. decembra 2013. V obdobju 2014-2020 je kar tretjina proračuna EU (približno 351,8 milijarde EUR), namenjena ukrepom za izvajanje kohezijske politike. Nacionalne vlade se v Svetu EU pred vsakim novim finančnim obdobjem pogajajo o razdelitvi finančnih sredstev. Prednost pri dodeljevanju sredstev imajo regije, ki zaostajajo v razvoju, čeprav kohezijska politika pozitivno vpliva na vse regije. Malo več kot polovica proračuna EU (182,2 milijarde EUR), se namenjeni manj razvitim regijam, katerih BDP je nižji od 75 % povprečja EU-27. 35 milijard EUR je namenjenih regijam v prehodu, katerih BDP je od 75 % do 90 % povprečja EU, 54 milijard EUR pa razvitejšim regijam, katerih BDP presega 90 % povprečja EU. Z dodeljenimi sredstvi države članice sofinancirajo tematske programe, ki se bodisi izvajajo na ravni celotne države (na primer na področju okolja ali prometa) ali pa so usmerjene le v določen del države (na primer regionalni programi).

Že od vsega začetka izvajanja kohezijske politike so med regijami držav članic nastajale bistvene razlike v učinkovitosti in načinu implementacije dodeljenih sredstev. Evropska komisija definira implementacijo kot operativni proces, ki proizvede pričakujoče rezultate. Torej je implementacija proces, ki pretvori vlaganja v rezultate. Rezultati se lahko proizvedejo na dva različna načina: s kvantitativno implementacijo, ki pomeni porabo dodeljenih sredstev v določenem časovnem okvirju, ter s kvalitativno implementacijo, ki ponazarja investicije virov v dobre projekte, ki bodo prispevali h gospodarski rasti in ustvarjanju novih delovnih mest (Milio 2010, 26).

#### **4.1 Faze izvajanja kohezijske politike**

Izvajanje kohezijske politike lahko razdelimo na več faz. Najprej Evropski svet (ES) in Evropski parlament (EP) skupaj določita proračun za politiko in pravila za uporabo proračunskih sredstev na podlagi predloga Komisije. Poleg splošnih pravil za evropske strukturne in investicijske sklade (ESRR, ESS, Kohezijski sklad, EKSRP in ESPR) veljajo tudi posebna pravila za vsak sklad posebej. V drugi fazi se na podlagi postopka posvetovanj med EK in državami članicami EU oblikujejo strnjena načela in prednostne naloge kohezijske politike. Vsaka država članica pripravi osnutek partnerskega sporazuma, ki določa strategijo države članice in vključuje predlog seznama programov. Poleg tega države članice predložijo tudi operativne programe (OP), ki zajemajo celotno ozemlje države članice in/ali regije. Predstavljeni so tudi programi sodelovanja, ki vključujejo več kot eno državo. V tretji fazi se na pogajanjih EK z nacionalnimi organi določi končna vsebina partnerskega sporazuma in vsakega programa. Programi določajo prednostne naloge države in/ali regij ali zadevno območje sodelovanja. Pri pripravi programov in upravljanju operativnih programov lahko sodelujejo tudi delavci, delodajalci in organi civilne družbe. V četrti fazi države članice in njihove regije izvajajo programe. To pomeni, da je treba izbrati, spremljati in oceniti več tisoč projektov. To delo organizirajo t.i. organi upravljanja v vsaki državi in/ali regiji. V peti fazi EK določi, kako se bodo sredstva dodelila, in državam omogoči začetne naložbe v programe. V sklopu šeste faze EK izplača potrjene izdatke vsaki državi. V sedmi fazi EK in država članica skupaj spremljata vsak program. In v zadnji, osmi fazi EK in država članica pripravita redno poročilo za celotno programsko obdobje (Evropska komisija).

Države članice morajo za vsak operativni program imenovati organ upravljanja, organ za potrjevanje in funkcionalno neodvisen revizijski organ. Da pa imajo države članice več prožnosti pri vzpostavitvi sistemov nadzora, je treba upoštevati tudi možnost, da lahko organ upravljanja izvaja naloge organa za potrjevanje. Države članice bi morale imeti tudi možnost imenovati posredniške organe za izvajanje določenih nalog organa upravljanja ali organa za potrjevanje. V tem primeru bi morale države članice jasno določiti njihove pristojnosti in naloge (Uredba (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah, 106. člen).

#### **4.2 Naloge glavnih institucij pri izvajanju kohezijske politike**

**Organ upravljanja** je odgovoren za uspešno in učinkovito uporabo skladov in ESPR ter tako izpolnjuje znatno število nalog, povezanih z upravljanjem in spremljanjem programa, finančnim upravljanjem, nadzorom in izbiro projektov (Uredba (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah, 108. člen).

**Organ za potrjevanje** pripravlja zahteve za povračila in jih izstavlja EK. Pripraviti bi moral računovodske izkaze, ki potrjujejo popolnost, točnost in resničnost računovodskih izkazov in dejstvo, da so izdatki, vneseni v izkaze, v skladu z veljavnimi pravili Unije in nacionalnimi pravili (Uredba (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah, 109. člen).

**Revizijski organ** mora zagotoviti, da se izvedejo revizije sistemov upravljanja in nadzora, ustreznega vzorca operacij in računovodskih izkazov. Določiti bi bilo treba pristojnosti in naloge revizijskega organa. Revizije prijavljenih izdatkov bi se morale izvajati na reprezentativnem vzorcu operacij, kar bi omogočilo ekstrapolacijo rezultatov. Kot splošno pravilo za zagotavljanje zanesljivega reprezentativnega vzorca bi se morala uporabljati metoda statističnega vzorčenja. Vendar bi lahko revizijski organi v ustrezno utemeljenih okoliščinah uporabljali ne-statistične metode vzorčenja, če so v skladu s pogoji iz te uredbe (Uredba (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah, 110. člen).

##### **4.2.1 Nadzor nad porabo evropskih sredstev**

Organ upravljanja je pristojen za opravljanje nalog iz 125. člena Uredbe 1303/2013/EU. V skladu z Uredbo EKP upravljalna preverjanja lahko izvajajo:

- Organ upravljanja (Služba vlade RS za razvoj in kohezijsko politiko – SVRK);

- imenovani posredniški organ (v posredniški organ sodijo ministrstva, pristojna za: gospodarski razvoj in tehnologijo; delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti; okolje in prostor; infrastrukturo; izobraževanje; kulturo; javno upravo; pravosodje; znanost in šport ter zdravje);
- izvajalski organ, ki lahko izvaja le administrativno preverjanje po 125. členu Uredbe (EU) št. 1303/2013 (izvajalski organ so pravne osebe, oblikovane kot javni zavodi in agencije ali javni skladi, katerih ustanovitelj je država oziroma občina, ki so pridobili soglasje Organa upravljanja).

Kontrolna enota organa upravljanja prevzame ključno vlogo upravljalnih preverjanj po potrditvi operacije. V okviru preverjanj opravlja naslednje naloge: izvaja administrativna preverjanja; izvaja preverjanja na kraju samem in izvaja preverjanja upravljanja nalog posredniških organov. Kontrolna enota organa upravljanja v sklopu teh preverjanj pri posredniškem organu preveri pravilnost in ustreznost izvedenih administrativnih preverjanj in preverjanj na kraju samem. Organ upravljanja in posredniški organ lahko skleneta sporazum, kjer se dogovorita o načinu izvajanja nalog posredniških organov (SVRK 2016, 10).

Posredniški organ izvaja naloge, ki so podrobneje opredeljene v 10. členu Uredbe EKP. V okviru načina izbora operacij in izvajanja operacij imenovan posredniški organ opravlja naslednje naloge:

- predhodno preverja administrativno, tehnično, finančno in vsebinsko ustreznost vloge za neposredno potrditev operacije;
- pošlje organu upravljanja vlogo za potrditev ustreznosti načina izbora operacije (v nadaljnjem besedilu: vloga za odločitev o podpori);
- izvede javni razpis oziroma javni poziv;
- izvaja administrativna preverjanja po 125. členu Uredbe 1303/2013/EU;
- izvaja preverjanja na kraju samem po 125. členu Uredbe 1303/2013/EU;
- izvaja preverjanja upravljanja nalog izvajalskih organov;
- spremlja izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poroča organu upravljanja;
- zagotavlja vpogled v dokumentacijo s področja evropske kohezijske politike organu upravljanja in organu za potrjevanje;
- daje navodila izvajalskemu organu, pregleduje njegovo dokumentacijo in poročila, če presodi, da je to potrebno, ter opravlja naloge posredovanja med izvajalskim organom in organom upravljanja;

- preverja, da upravičenci vodijo ločeno knjigovodstvo za posamezno operacijo;
- hrani dokumentacijo v skladu z določbo 140. člena Uredbe 1303/2013/EU in predpisi, ki urejajo hranjenje dokumentarnega gradiva;
- skrbi za pravilen in pravočasen vnos podatkov v informacijske sisteme, ki so predvideni za finančno upravljanje, spremljanje, nadziranje in vrednotenje operacij;
- zagotavlja javnost dela in obvešča domačo javnost o izvajanju evropske kohezijske politike (SVRK 2016, 10–1).

Posredniški organ, poleg administrativnega preverjanja in preverjanj na kraju samem po 125. členu Uredbe (EU) št. 1303/2013, preverja opravljanje nalog izvajalskih organov (SVRK 2016, 11).

Izvajalski organ izvaja naloge, ki so podrobneje opredeljene v 10. členu (3., 4., 10., 11., 12. in 13. točka tretjega odstavka) in 13. členu Uredbe EKP. V okviru načina izbora operacij in izvajanja operacij izvajalski organ opravlja naslednje naloge:

- izvede javni razpis oziroma javni poziv;
- izvaja administrativna preverjanja po 125. členu Uredbe 1303/2013/EU;
- preverja, da upravičenci vodijo ločeno knjigovodstvo za posamezno operacijo;
- hrani dokumentacijo v skladu z določbo 140. člena Uredbe 1303/2013/EU in predpisi, ki urejajo hranjenje dokumentarnega gradiva;
- skrbi za pravilen in pravočasen vnos podatkov v informacijske sisteme, ki so predvideni za finančno upravljanje, spremljanje, nadziranje in vrednotenje operacij;
- zagotavlja javnost dela in obvešča domačo javnost o izvajanju evropske kohezijske politike;
- spremlja izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poroča posredniškemu organu ter
- zagotavlja vpogled v dokumentacijo s področja EKP posredniškemu organu, organu upravljanja v skladu z Navodili OU (SVRK 2016, 11–2).

Posredniški organ mora preverjati ustreznost opravljanja nalog izvajalskih organov, zato da zagotovi učinkovitost izvedenih preverjanj in tako zmanjša tveganje za neuspešno črpanje evropskih sredstev (SVRK 2016, 12).

Upravičenec na javnih razpisih je javni ali zasebni organ, ki prejme evropsko pomoč in je odgovoren za izvedbo operacije, predvsem z vidika, da zagotovi točnost in skladnost izdatkov, ki jih uveljavljajo, z vsemi veljavnimi predpisi na evropski in nacionalni ravni (Uredba (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah, 2. člen).

### 4.3 Glavni instrumenti Evropske kohezijske politike

#### 4.3.1 Strukturni skladi

Strukturni skladi, ki so v pretežni meri usklajeni s prednostnimi cilji, svoja sredstva usmerjajo v regije. Cilji so smernice, ki jih priporoča EU in se odražajo glede na prioritete strukturne politike v določenem obdobju. Predstavljajo osnovo za razdeljevanje sredstev strukturnih skladov ali, z drugimi besedami, odločajo o tem, kateri projekti imajo prednost za pridobitev podpore. Prednostni cilji so primarno usmerjeni k temu, da se sredstva namenijo državam članicam oziroma regijam, ki imajo največje probleme oziroma jih najbolj potrebujejo. Tovrstno delovanje imenujemo načelo koncentracije, ki predstavlja osnovno načelo izvajanja strukturnih pomoči in določa, da se sredstva porabijo le za namene, ki izhajajo iz prioritarnih ciljev. Glede na 159. člen Pogodbe ES se med strukturne sklade uvrščajo ESRR, ESS in EKOJS, medtem ko je Uredba (ES) 1260 iz leta 1999 določila, da se med strukturne sklade prišteje tudi FIUR (Mulec 2008, 26–7). Kot pravi Roney (2000, 67) je zelo pomembno, da se zavedamo koristnosti strukturnih skladov, ki poleg drugih koristi spodbujajo tudi zaposlenost. Programska obdobja so postavljena v večletna obdobja, zaradi česar je priporočljivo, da se že v zgodnji fazi vzpostavijo priložnosti posameznih regij.

#### Načela strukturne politike

Delovanje strukturnih skladov temelji na šestih osnovnih načelih, ki se upoštevajo pri načrtovanju, izvajanju in spremljanju izvajanja posameznih dejavnosti, ki so sofinancirane iz strukturnih skladov, da se zagotovi čim bolj učinkovito izvajanje EKP.

- **Načelo koncentracije:** sredstva se namenijo državam članicam oziroma regijam, ki jih najbolj potrebujejo oziroma imajo največje probleme. S tem načelom se zagotavlja zmanjševanje regionalnih razlik. Strukturna pomoč se v skladu s tem načelom usmerja še v dva prednostna cilja, in sicer:



- **Načelo programiranja:** usmerjanje sredstev je predhodno načrtovano in programirano, le-ta se dodelijo na podlagi večletnih operativnih programov, ki so skladni s cilji in prednostnimi nalogami EU;
- **Načelo subsidiarnosti:** s tovrstnim načelom želijo zagotoviti, da so sprejete odločitve čim bližje državljanom. Odločitve naj se ne bi sprejemale na evropskem nivoju, če je učinkoviteje, da se sprejmejo na lokalni, regionalni ali nacionalni ravni, razen na področjih, ki so v izključni pristojnosti EU;
- **Načelo dodatnosti:** pomeni, da se morajo, da jih države članice prejmejo s strani skladov dopolnjevati z javnimi ali drugimi enakovrednimi strukturnimi izdatki oziroma jih ne morejo nadomestiti. Javni izdatki posamezne države članice se torej ne smejo zmanjšati na račun sofinanciranja iz skladov;
- **Načelo partnerstva:** gre za partnersko sodelovanje med državo članico in Evropsko komisijo, občasno pa tudi med partnerji znotraj posamezne države članice. Sodelovanje med partnerji se predvideva pri vseh stopnjah načrtovanja in izvajanja programov (na primer: zasnova, izvajanje, upravljanje, pa vse do spremljanja in vrednotenja);
- **Načelo učinkovitosti vrednotenja učinkov:** države članice same nosijo odgovornost za izajanje, nadzor in samo učinkovitost operacij, s čimer si EU posredno prizadeva izboljšati učinkovitost delovanja posameznih skladov.

#### *4.3.1.1 Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR, European Regional Development Fund)*

V odziv na neenakost življenjskega standarda v posameznih regijah EGS, se je v letu 1975 ustanovil ESRR, katerega še danes temeljni cilj je spodbujanje socialne in ekonomske enakosti preko odpravljanja neravnovesij med posameznimi regijami ter pomoč pri njihovem razvoju. Preko ESRR se sofinancira projekte, ki prispevajo k uresničevanju tega cilja, in sicer preko investicij, ki omogočajo ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest ter naložb v infrastrukturo, razvoj lastnih potencialov s spodbujanjem lokalnega razvoja in ukrepe, ki sodijo v okvir tehnične pomoči (Bučar in drugi 2007, 110).

Države članice so se zaradi povečevanja gospodarskih in socialnih razlik med regijam najprej poskušale lotiti reševanja problemov prek svojih sistemov regionalne pomoči, a se je kaj hitro izkazalo, da so ti sistemi nezadostni. Zaradi pomembnosti nastalih problemov se je v reševanje vpletla še Evropska komisija ter tako prispevala k zagotavljanju solidarnosti in nesorazmerij, ki jih je nudila ekonomska unija. Hitro po ustanovitvi pa so se prikazale številne pomanjkljivosti

delovanja ESRR, predvsem so se problemi pojavili pri razdeljevanju sredstev, ki je potekalo na osnovi kvotnega sistema, kar je povzročilo, da so bila sredstva na voljo regijam posameznih članic in ne regijam na ravni celotne EGS. ESRR je bil namenjen predvsem poviševanju produktivnosti, zmogljivejši infrastrukturi, lokalnim razvojnim projektom ter razvoju mladega gospodarstva v najmanj razvitih regijah. Proračun ESRR vsebuje skoraj polovico vseh sredstev, ki so namenjena Strukturnim skladom (Mrak 2004, 38–9).

Še danes je glavni namen sklada ESRR krepitev socialne in ekonomske kohezije ter s tem zmanjševanje večjih razvojnih neravnovesij med posameznimi regijami EU. Sklad se ciljno usmerja v regije, ki imajo omejene možnosti, predvsem gre za podeželska in mestna območja, industrijska območja, območja z naravnimi ali geografskimi ovirami (na primer gorska ali manj poseljena območja). Tako kot vsi ostali skladi tudi ESRR uresničuje prednostne naloge EU, predvsem spodbuja krepitev inovativnosti in s tem konkurenčnosti, ustvarja in ohranja trajna delovna mesta ter zagotavlja trajnostni razvoj (EU skladi 2007).

Cilj ESRR je krepiti ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo z odpravljanjem največjih ravnovesij v regijah Unije. Prednostno se financirajo raziskave, informacijsko komunikacijske tehnologije (IKT), MSP ter nizkoogljična gospodarstva. Infrastruktura je še vedno pomembna, predvsem v manj razvitih regijah (Evropska komisija 2016, 199).

Glede na to koliko sredstev se dodeli posameznemu področju, je odvisno od same kategorizacije posamezne regije, in sicer velja, da morajo razvite regije vsaj 80 % sredstev nameniti vsaj dvema zgoraj navedenima področjema, regije v prehodu morajo za dve področji nameniti 60 % sredstev, medtem ko je delež pri nerazvitih regijah manjši, in sicer 50 %. Podobna pravila pa obstajajo tudi na področju projektov, ki so povezana z nizkoogljičnim gospodarstvom, in sicer mora vsaka regija glede na njihovo razvitost nameniti določen delež sredstev temu področju (razvite regije vsaj 20 %, srednje razvite 15 % in manj razvite 12 %) (Evropska komisija 2014).

#### *4.3.1.2 Evropski socialni sklad (ESS)*

ESS predstavlja najstarejši strukturni sklad EU, ustanovljen v letu 1957, s primarno nalogo, da se na vzpostavljenem skupnem trgu izboljšajo možnosti zaposlovanja. Temeljni cilj sklada je boj proti brezposelnosti in preprečevanju le-te, in sicer prek vzpostavljanja različnih ukrepov, ki bodo prispevali k razvoju človeških virov in s tem socialni vključenosti. Glavni cilji sklada

so doseg visoke ravni zaposlenosti, enakopravnost med moškimi in ženskami, trajnostni razvoj in socialna kohezija (Bučar in drugi 2007, 110).

Še danes ta sklad deluje z enakim namenom, torej zmanjšuje brezposelnost, spodbuja brezposelne pri aktivnem iskanju zaposlitve, pomaga posameznikom pridobiti boljša delovna mesta, poskuša v čim večji meri na trg delovne sile vključevati socialno ogrožene, ranljive skupine, mlade ter druge osebe z manj priložnostmi. Tovrstne cilje ESS zagotavlja prek vzpostavljanja različnih projektov in programov, prek katerih se tako delavce kot delodajalce dodatno usposablja in izobražuje. Sklad v veliki meri prispeva k ohranjanju konkurenčnosti evropskega gospodarstva prek ustvarjanja novih in boljših delovnih mest, usposabljanja posameznikov ter obenem tudi zmanjšuje možnosti, da delavci izgubijo stik s trgom delovne sile.

V finančni perspektivi 2014-2020 so do naložb upravičene vse regije EU, in sicer gre za naložbe v človeški kapital, ki se mu bo namenilo 80 milijard evrov, poleg tega pa bo vsaj še 3,2 milijarde evrov, namenjenih pobudam za zaposlovanje mladih. 20 % naložb iz ESS bo namenjenih tematski osredotočenosti, in sicer gre za naložbe spodbujanja večje socialne vključenosti in boja proti revščini. Države članice bodo namenile določen delež za posamezne operativne programe za največ pet prednostnih naložb, in sicer najmanj 80 % sredstev iz ESS v bolj razvitih regijah, 70 % v regijah v prehodu in 60 % v manj razvitih regijah (Evropska komisija 2015, 219).

ESS podpira države članice pri izvajanju prednostnih nalog in doseganju krovnih ciljev ter soočanju z izzivi posameznih držav v povezavi s strategijo Unije za pametno, trajnostno in vključujočo rast. V tem obdobju so glavne naloge ESS izboljšanje dostopa do trga dela, spodbujanje kakovostnih delovnih mest in visoke stopnje zaposlenosti, spodbujanje poklicne in geografske mobilnosti delavcev, krepitev socialnega vključevanja, boj proti revščini, spodbujanje mladih pri prehodu v prvo zaposlitev ter spodbujanje nediskriminacije, enakosti spolov (Evropska komisija 2016, 219).

#### *4.3.1.3 Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja – EKSRP (prej Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad – EKUJS)*

EKUJS je bil ustanovljen v letu 1962 za namene financiranja skupne kmetijske politike, kar pomeni, da je financiral ukrepe za pomoč kmetom ter programe za razvoj podeželja. Že v letu

1964 se je razdelil na dva dela, in sicer na izjemno pomemben jamstveni oddelek in usmerjevalni oddelek, ki sta delovala po različnih pravilih. Osnovni namen jamstvenega oddelka je bil financirati stroške, ki nastanejo pri izvajanju tržnih in cenovnih politik. Tovrstni stroški so izjemno nepredvidljivi, zaradi česar se morajo sredstva prilagajati dejanskim potrebam. Pri takšnem usklajevanju so potrebne nenehne dopolnitve in spremembe v proračunu. Drugi oddelek, torej usmerjevalni oddelek, je bil namenjen sofinanciranju projektov, ki spodbujajo razvoj podeželja in strukturne politike. Jamstveni oddelek je financiral stroške v celoti, medtem ko usmerjevalni zagotavlja le določen delež sredstev oziroma delno sofinanciral projekte.

Ob ustanovitvi je bilo sicer rečeno, da bo usmerjevalni del sklada uporabljal približno tretjino sredstev sklada, danes pa se je to razmerje sunkovito zvišalo v jamstvenem delu. Razmerje med obema deloma sklada je 10 % za usmerjevalni del in 90 % za jamstveni del (Mrak 2004, 41).

Usmerjevalni oddelek je usmerjen k sofinanciranju različnih razvojnih aktivnosti podeželja, predvsem pa pomaga mladim in starejšim kmetom, investira v kmetijsko-predelovalne institucije, investira v okoljske projekte, spodbuja optimalno rabo gozdov ter spodbuja k razvoju turizma na podeželskih območjih ter drugih dodatnih gospodarskih dejavnostih (Bučar in drugi 2007, 110). Tovrstne aktivnosti so v pretežni meri sofinancirane kot dopolnilne dejavnosti na kmetiji, ki lajšajo položaj številnih kmetov.

Do večje spremembe kmetijskega sklada je prišlo v finančnem okviru za obdobje 2007-2013, ki je bil sprejet v letu 2006, in sicer se je razdelil na dva dela: E KUJS in E KSRP, medtem ko je v istem letu (2005) začela veljati še Uredba (ES) št. 1698/2005, ki vsebuje določila za pobudo Leader, iz katere se sofinancirajo investicije v spodbujanje diverzifikacije podeželskih gospodarstev, izboljšanje gozdarskega in kmetijskega sektorja, gradnjo lokalnih investicij, okoljske ukrepe ter podobno, vse z namenom, da bi prispevali k izboljšanju kakovosti življenja na podeželju (Evropska komisija 2013).

Mulec (2008, 40–1) pravi, da bodo predvidene reforme na področju kmetijstva tudi v prihodnje težko zagotovile učinkovitost kohezijske politike, in sicer naj bi poglobitni razlog izviral v nasprotujočih si ciljnih jamstvenega in usmerjevalnega oddelka ter ostalih instrumentov, ki se uvrščajo v I. in II. steber evropske skupne kmetijske politike finančnega obdobja 2007-2013. S sredstvi jamstvenega oddelka se podpira uspešnejše in bogatejše kmetije, medtem ko

usmerjevalni sklad podpira predvsem manj uspešne kmetije, zaradi česar prihaja do še večjih neravnovesij in neenakomernega razvoja na podeželju. Prav tako so določeni ukrepi na kmetijskem področju povzročili negativne učinke na okolje, predvsem zaradi intenzivnosti podpore, ki vključuje tudi podpiranje presežene proizvodnje kmetijskih izdelkov, s čimer so povzročili motnje tako na trgu EU kot na svetovnih trgih.

Delež proračuna EU, ki ga države članice namenjajo izdatkom za kmetijsko politiko, se je izjemno znižal, in sicer je v sedemdesetih letih obsegal več kot dve tretini proračuna EU, danes pa zavzema le še malo manj kot 40 %. K zmanjšanju sredstev so predvsem prispevale druge obveznosti EU, ki so bile posledica različnih reform, prav tako pa je EU v letu 2004 sprejela 13 novih članic, medtem ko se zaradi širitve ni povečal proračun, namenjen kmetijski politiki, čeprav so bile nove članice dokaj nerazvite z velikim deležem kmetijskih površin.

#### *4.3.1.4 Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (prej Finančni instrument za usmerjanje ribištva ter Evropski sklad za ribištvo)*

V letu 1993 je prišlo do oblikovanja Evropskega sklada za ribištvo (ESR), ki ga je v obdobju 2007-2013 nadomestil Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR), le-tega pa je v trenutnem obdobju 2014-2020 nadomestil Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR). Sklad pa je že od svoje ustanovitve namenjen pomoči pri prilagajanju strukturnim spremembam na področju ribištva. Struktura ribiške proizvodnje tako na kopnem kot na morju se mora spremeniti v smeri, da se bo zagotovilo ravnovesje med morskimi viri in njihovo uporabo, s čimer se bo povečala tudi konkurenčnost podjetij v tem sektorju, izboljšala se bosta ponudba in razvoj proizvodov, istočasno pa se bo zagotovila oživitvev območij, ki so odvisna od ribištva. Ukrepi sklada so namenjeni predvsem prilagoditvi, posodobitvi in modernizaciji ribiškega sektorja (ribiških flor, ribogojnic, morskih gojišč ipd.), pristanišč ter trženju (Mrak 2004, 43).

Mulec (2008, 45–6) pravi, da je tudi pri ESPR zaznati neučinkovitost kohezijske politike na tem področju, in sicer so ukrepi v nasprotju z nekaterimi cilji enakomernega razvoja in varovanja okolja, ki naj bi jih strukturni skladi prvenstveno podpirali. Intenzivna podpora ukrepom je, podobno kot pri skladu EKSRP, povzročila motnje na evropskem in svetovnem trgu, poleg tega pa so povzročili negativne učinke za okolje, za kar pa ni bilo predvidenih ustreznih sankcij za države članice, ki so odobrile projekte, ki ne izpolnjujejo okoljevarstvenih standardov in skladnega razvoja.

#### 4.3.2 Kohezijski sklad

Z Maastrichtsko pogodbo se je v letu 1993 oblikoval Kohezijski sklad, s primarnim namenom zmanjševanja socialnih in ekonomskih neskladij med državami članicami ter za spodbujanje stabilnega in trajnostnega razvoja gospodarstva. Uradno je bil ustanovljen v letu 1994 z Uredbo Sveta (ES) št. 1164/94. V začetnem obdobju je bil tako namenjen najmanj razvitim državam članicam, in sicer Grčiji, Portugalski, Irski in Španiji. Njegov namen je razvijati manj razvite regije ter povezati regije oziroma države na vseevropsko raven, s čimer krepi kohezijo in solidarnost znotraj EU (Bučar in drugi 2007, 112). Sredstva iz kohezijskega sklada so namenjena večjim porjektivom, ki spodbujajo razvoj prometne in okoljske infrastrukture v državah članicah, kjer je bruto nacionalni proizvod (BNP) na prebivalca nižji od 90 % povprečja EU. Tovrstna pomoč deluje na malo drugačen način kot pomoč iz strukturnih skladov, saj je sofinanciranje odvisno od dogovorov med EK in posamezno državo članico.

Razdelitev sredstev Kohezijskega sklada se med države prejemnice opravi predvsem na osnovi števila prebivalstva in BNP na prebivalca, pri tem pa se upošteva tudi povečanje državne blaginje v preteklem obdobju ter velikost področja oziroma države. Upravičenost držav do sredstev iz Kohezijskega sklada je bila ponovno preverjena ob koncu leta 2003 glede na njihovo raven BNP. V tistem obdobju je Irska že preseгла mejo 90 %, zaradi česar od leta 2004 ni bila več upravičena do sredstev iz tega sklada. Od maja 2004 so poleg Grčije, Portugalske in Španije postale upravičene še vse nove članice, in sicer Češka, Ciper, Madžarska, Estonija, Litva, Latvija, Poljska, Slovaška, Malta in Slovenija.

V trenutnem obdobju 2014-2020 pa je do sredstev iz Kohezijskega sklada upravičenih kar petnajst držav članic, in sicer Ciper, Bolgarija, Estonija, Češka, Hrvaška, Grčija, Litva, Latvija, Malta, Madžarska, Portugalska, Poljska, Slovaška, Romunija in Slovenija. Le-tim se bo iz Kohezijskega sklada dodelilo skupno 63,4 milijard EUR za dejavnosti iz področij okolja in prometa. Na področju okolja Kohezijski sklad predvsem podpira investicije, ki so povezani s prometom ali energetiko, vendar morajo le-ti prispevati k varovanju okolja, lahko gre za uporabo obnovljivih virov energije ali pa prispevajo k povišanju energetske učinkovitosti. Medtem ko je področje prometnih omrežij namenjeno večjim infrastrukturnim projektom za povezovanje Evrope, lahko gre za krepitev javnega prevoza, razvoj železniškega prometa ali pa podporo intermodalnosti. Podprti so predvsem projekti za katere obstaja velik evropski interes (Evropska komisija 2014).

Če se izkaže, da ima posamezna država članica tekom črpanja sredstev iz Kohezijskega sklada pretiran javno-finančni primanjkljaj ter tega stanja ustrezno ne odpravi in ne sprejme primernih ukrepov, lahko Svet na podlagi odločitve s kvalificirano večino začasno zaustavi črpanje finančnih sredstev (Evropska komisija 2014).

Kohezijski sklad v večji meri podpira področje javnih dobrin, tudi tistih mešanega značaja. S podporo tovrstnim projektom se lahko vzpostavi infrastruktura, ki bo v prihodnosti zagotovila vsestranski razvoj držav članic. Prevelika povezanost transportnega omrežja pa bi lahko po drugi strani tudi poglobila razvojne neenakosti med razvitimi in nerazvitimi regijami, saj z medsebojno povezanostjo lahko omogočimo podjetjem v razvitejših regijah, da s svojimi produkti oskrbujejo oddaljene manj razvite regije, s čimer lahko preprečijo njihovo nadaljnjo industrializacijo (Puga v Mulec 2008, 48).

Kohezijski sklad deluje na osnovi štirih načel, in sicer:

- spodbuja večjo uporabo zasebnega financiranja – veliko sofinanciranih projektov je zaradi morebitnega ustvarjanja dobička privlačnih tudi za investitorje, zaradi česar EU spodbuja večjo uporabo sredstev, ki se pridobijo s strani zasebnih investitorjev, da bi s tem dosegli čim višji učinek podpore;
- makroekonomska pogojenost – če država članica ne izpolnjuje pogojev programov konvergence in stabilnosti glede na kriterije prevelikega javnega dolga in proračunskega primanjkljaja, lahko EU prekine pritek sredstev v državo članico;
- učinkovito uveljavljanje principa »onesnaževalec plača« - gre za spodbujanje uporabe čistih in okolju prijaznih tehnologij in projektov, katerih podpora se lahko ukine, če se izvajalci ne držijo načela;
- odgovornost držav članic pri finančnem nadzoru, saj so če-te primarno odgovorne za finančni nadzor in upravljanje projektov.

Nekateri strokovnjaki menijo, da bi morale države članice s prevzemom evra postati neupravičene za črpanje sredstev iz kohezijskega sklada, saj bi moral le-ta prispevati k ekonomski konvergenci kohezijske države. S tem ko država izpolni pogoje za prevzem evra, razlogi za finančno podporo izginejo (Hugh v Mulec 2008, 50).

## 5 ANALIZA (NE)UČINKOVITOSTI ČRPANJA SREDSTEV SLOVENIJE V PRIMERJAVI Z DRUGIMI DRŽAVAMI ČLANICAMI

V predhodnih poglavjih smo predstavili razvoj in delovanje evropske kohezijske politike ter njenih instrumentov. V nadaljevanju pa sledi pomembno poglavje za pridobitev odgovora na prvi dve raziskovalni vprašanji, in sicer bomo poskušali ugotoviti, kako uspešna je bila Slovenija pri izvajanju in črpanju evropske politike v primerjavi z drugimi članicami EU ter kako uspešno je bilo črpanje Slovenije po posameznih programih v obdobjih 2000-2006 in 2007-2013.

### 5.1 Učinkovitost črpanja držav članic v programskem obdobju 2000-2006

V predzadnjem programskem obdobju so bili v veljavi trije cilji evropske kohezijske politike, in sicer je Agenda 2000 za obdobje 2000-2006 predvidela dva cilja regionalne narave, horizontalni cilj pa se je nanašal na človeške cilje.

- **Cilj 1:** je bil namenjen spodbujanju strukturnega prilagajanja regij in razvoju zaostalih regij razvoja, njegovo delovanje pa pokrival tudi obrobna področja EU, ki so bila redko poseljena ali bolj oddaljena;
- **Cilj 2:** je bil namenjen gospodarski in socialni preobrazbi regij, predvsem takšnih, v katerih so se pojavili strukturni problemi, ampak zaradi nezadostovanja pogojev niso bile upravičene do sofinanciranja iz Cilja 1. V tem cilju gre predvsem za območja, ki so se znašla v obdobju socialnih ali gospodarskih sprememb (podeželjska, ribiška ali zaostala urbana območja);
- **Cilj 3:** je bil namenjen razvoju človeških virov v regijah, in sicer le v tistih, ki niso bile upravičene do pomoči iz Cilja 1. Cilj je popolnoma usklajen z Evropsko strategijo zaposlenosti in predstavlja referenčni okvir za področje zaposlenosti v PES (Mulec 2008, 65–6).

Že v času oblikovanja finančnega programskega obdobja 2000-2006 je EU ugotovila, da je stanje v državah kandidatkah, ki se potegujejo za članstvo EU, zaskrbljujoče, predvsem v državah vzhodne in srednje Evrope. Te skrbi so se odrazile v oblikovanju dveh novih predpristopnih pomoči, ki bi pospešile razvoj gospodarstva in infrastrukture, in sicer:



- *Instrument for Structural Policies for pre-Accession* oziroma ISPA, ki je bila namenjena investiranju operacij na področju transporta in okolja. Ta instrument je deloval po zgledu Kohezijskega sklada;
- *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* oziroma SAPARD, le-ta je spobujal investicije v podeželska območja oziroma v skupno kmetijsko politiko;
- obenem pa je EU vzpostavila tudi 40 milijard evrov rezerve za pričakovane strukturne izdatke po širitvi (Mrak 2004, 44).

V obdobju 2000-2006 je bilo za Cilja 1 in 2 v strukturnih skladih na voljo 185 milijard evrov ali v povprečju 26,5 milijard na leto. Od tega je bilo 170 milijard namenjenih državam EU-15, predvsem za sofinanciranje izdatkov Cilja 1 (86 % od celote). Na nacionalnem nivoju pa so države članice prispevale še sofinanciranje iz javnih sredstev, in sicer 122,6 milijarde v EU-15 in 5,7 milijarde v EU-10. Iz spodnjih tabel je razvidna višina dodeljenih in počrpanih sredstev po posamezni državi članici v tem obdobju. V tabelah so podatki prikazani ločeno za obstoječe države članice EU-15 in nove članice EU-10, ki so se vključile v EU z letom 2004.

Tabela 5.1: Pregled dodeljenih in počrpanih sredstev po posamezni državi članici (v mio EUR)

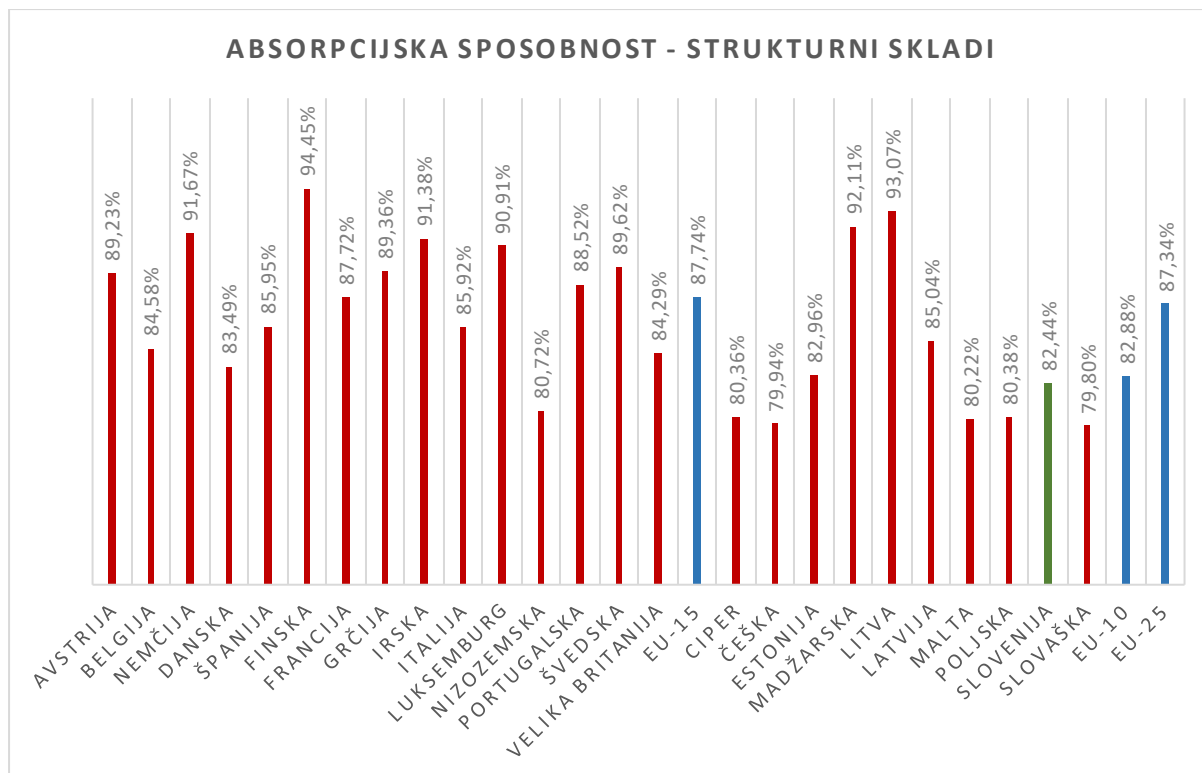
Države	Strukturni skladi – dodeljena sredstva				Strukturni skladi – počrpana sredstva			
	Cilj 1		Cilj 2		Cilj 1		Cilj 2	
	Javna sredstva	Strukturna sredstva	Javna sredstva	Strukturna sredstva	Javna sredstva	Strukturna sredstva	Javna sredstva	Strukturna sredstva
Avstrija	389,9	282,9	1.328,2	733,5	374,4	257,0	1.412,6	649,9
Belgija	1.357,9	671,2	1.129,6	464,8	1.304,2	579,7	1.054,7	381,1
Nemčija	33.524,9	21.503,2	7.611,5	3.761,4	33.003,3	19.809,9	7.190,6	3.350,4
Danska			412,9	196,8			400,0	164,3
Španija	62.492,8	41.257,6	6.032,6	2.863,9	53.872,4	35.601,8	4.955,2	2.322,4
Finska	1.978,0	989,0	1.319,9	530,0	1.933,2	928,9	1.403,1	505,8
Francija	7.774,0	4.118,1	16.953,3	6.504,2	7.058,9	3.523,7	17.920,8	5.794,6
Grčija	32.418,0	22.698,0			28.528,6	20.282,6		
Irska	5.506,2	3.184,2			5.459,1	2.909,6		
Italija	45.327,7	23.886,1	6.995,6	2.721,0	38.637,9	20.396,0	6.446,0	2.464,5
Luksemburg			145,4	44,0			181,8	40,0
Nizozemska	416,5	131,9	2.188,1	859,0	437,3	114,7	2.032,3	685,2
Portugalska	32.237,6	20.453,7			29.949,0	18.106,5		
Švedska	1.402,3	778,0	1.052,3	440,0	1.497,1	673,0	1.124,9	418,6
Velika Britanija	11.751,3	6.287,7	11.299,8	5.052,9	10.343,6	5.381,9	10.046,9	4.176,8
<b>EU-15</b>	<b>236.577,3</b>	<b>146.241,6</b>	<b>56.469,3</b>	<b>24.171,5</b>	<b>212.399,0</b>	<b>128.565,2</b>	<b>54.168,8</b>	<b>20.954,0</b>

Ciper			58,7	28,0			47,0	22,5
Česka	1.954,9	1.454,3	142,6	71,3	1.598,7	1.165,6	107,9	54,0
Estonija	495,8	371,4			459,6	308,1		
Madžarska	2.696,4	1.995,7			2.488,2	1.838,3		
Litva	1.204,6	895,2			1.184,8	833,2		
Latvija	846,5	625,6			756,3	532,0		
Malta	86,5	63,2			69,6	50,7		
Poljska	11.487,3	8.275,8			9.691,6	6.651,8		
<b>Slovenija</b>	<b>334,5</b>	<b>237,5</b>			<b>282,1</b>	<b>195,8</b>		
Slovaška	1.424,9	1.041,0	77,9	37,0	1.148,5	828,6	65,4	31,6
<b>EU-10</b>	<b>20.531,5</b>	<b>14.959,6</b>	<b>279,2</b>	<b>136,4</b>	<b>17.679,4</b>	<b>12.403,9</b>	<b>220,3</b>	<b>108,0</b>
<b>EU-25</b>	<b>257.108,7</b>	<b>161.201,2</b>	<b>56.758,5</b>	<b>24.307,9</b>	<b>230.078,4</b>	<b>140.969,2</b>	<b>54.389,1</b>	<b>21.062,0</b>

Vir: Evropska komisija (2010, 22).

Pridobljene podatke o dodeljenih in počrpanih sredstvih lahko analiziramo na preprost način, da bi ugotovili, katere države članice so bile pri tem najbolj uspešne in kako se je v primerjavi z njimi odrezala Slovenija. Sešteli bomo vrednosti obeh ciljev strukturnih sredstev ter primerjali delež med dodeljenimi in počrpanimi sredstvi. Rezultati izračuna so prikazani v spodnjem grafu.

Graf 5.1: Absorpcijska sposobnost črpanja posamezne države članice iz strukturnih skladov v obdobju 2000-2006



V regijah držav EU-15 več kot četrtna prebivalstva živi v regijah, ki so bile upravičene do črpanja iz Cilja 1, ter 21 % v tistih, ki so izpolnjevale pogoje za pomoč iz Cilja 2. V državah EU-10 so bile vse regije upravičene do Cilja 1, razen Praga, Ciper in Bratislava; medtem ko so upravičenost do črpanja iz Cilja 2 izpolnjevale regije, kjer živi 30 % prebivalstva. Z izračunom zgornjih deležev med dodeljenimi in počrpanimi sredstvi ugotovimo uspešnost črpanja posamezne države članice in ugotovimo, da so bile pri porabi sredstev bolj uspešne države EU-15, in sicer so skupaj počrpale 87,74 % od vseh dodeljenih sredstev. Najbolj učinkovito so sredstva počrpali na Finskem (94,45 %), v Nemčiji (91,67 %) ter na Irskem (91,91 %). Medtem ko je imela največje odstopanje med EU-15 Nizozemska, ki je pridobila le 80,72 %.

Slovenija je bila po uspešnosti na četrtem mestu izmed držav EU-15 in na devetnajstem mestu, če gledamo EU-25. Pri črpanju evropskih sredstev so se slabše od Slovenije odrezale le Slovaška, Češka, Malta, Ciper, Poljska in Nizozemska, vse ostale države pa so počrpale večje deleže.

Sklad ESRR je daleč največji sklad, saj se prek njega podelita skoraj dve tretjini sredstev. V tem obdobju je bilo na voljo 122,8 milijard evrov oziroma 17,5 milijard na leto. Večina sredstev je bila namenjena državam EU-15 (92,5 %), saj so se nove članice priključile šele v letu 2004. Večina podpore je bila namenjena za uresničevanje Cilja 1, in sicer 81 % v EU-15 in skoraj 99 % v EU-10. Obseg dodeljenih sredstev se med regijami držav članic bistveno razlikuje, predvsem je ta odvisen od števila prebivalstva v določeni regiji ter BNP na prebivalca. Za Cilj 1 je bilo ključno, da je bil BNP na prebivalca nižji od 75 % od povprečja EU. V spodnjih tabelah prikazujemo dodeljena in počrpana sredstva le iz sklada ESRR ter uspešnost posameznih držav članic.

Tabela 5.2: Pregled dodeljenih in počrpanih sredstev Cilja 1 in Cilja 2 po posameznih državah članicah (v mio EUR)

Države	ESRR - dodeljena sredstva			ESRR - porabljena sredstva		
	Cilj 1	Cilj 2	Skupaj	Cilj 1	Cilj 2	Skupaj
Avstrija	181,5	706,0	887,5	161,5	623,8	785,3
Belgija	427,6	416,3	843,9	377,9	342,1	720,0
Nemčija	12.177,0	3.251,6	15.428,6	11.199,7	2.908,9	14.108,6
Danska		141,6	141,6		125,1	125,1
Španija	25.358,5	2.553,6	27.912,1	22.189,4	2.070,1	24.259,5
Finska	498,6	412,2	910,8	470,1	392,6	862,7
Francija	2.466,2	5.702,7	8.168,9	2.122,2	5.129,8	7.252,0
Grčija	15.152,5		15.152,5	13.580,6		13.580,6
Irska	1.946,3		1.946,3	1.810,4		1.810,4
Italija	15.918,1	2.721,0	18.639,1	13.919,6	2.464,5	16.384,1
Luksemburg		44,0	44,0		40,4	40,4
Nizozemska	81,7	859,0	940,7	77,6	685,4	762,9
Portugalska	13.229,8		13.229,8	11.717,9		11.717,9
Švedska	489,5	386,0	875,4	432,3	368,4	800,7
Velika Britanija	3.970,1	4.526,1	8.496,2	3.447,7	3.785,7	7.233,4
<b>EU-15</b>	<b>91.897,5</b>	<b>21.720,1</b>	<b>113.617,6</b>	<b>81.506,7</b>	<b>18.936,8</b>	<b>100.443,5</b>
Ciper		28,0	28,0		22,5	22,5
Češka	914,3	71,3	985,6	781,3	54,0	835,3
Estonija	232,8		232,8	203,6		203,6
Madžarska	1.239,4		1.239,4	1.212,1		1.212,1
Litva	583,9		583,9	567,3		567,3
Latvija	382,0		382,0	343,6		343,6
Malta	46,7		46,7	39,0		39,0
Poljska	4.972,8		4.972,8	4.198,3		4.198,3
<b>Slovenija</b>	<b>136,5</b>		<b>136,5</b>	<b>123,8</b>		<b>123,8</b>
Slovaška	573,6	37,0	610,6	465,1	31,6	496,7
<b>EU-10</b>	<b>9.082,0</b>	<b>136,4</b>	<b>9.218,4</b>	<b>7.934,1</b>	<b>108,0</b>	<b>8.042,1</b>
<b>EU-25</b>	<b>100.979,5</b>	<b>21.856,4</b>	<b>112.836,0</b>	<b>89.440,8</b>	<b>19.044,8</b>	<b>108.485,6</b>

Vir: Evropska komisija (2010, 23).

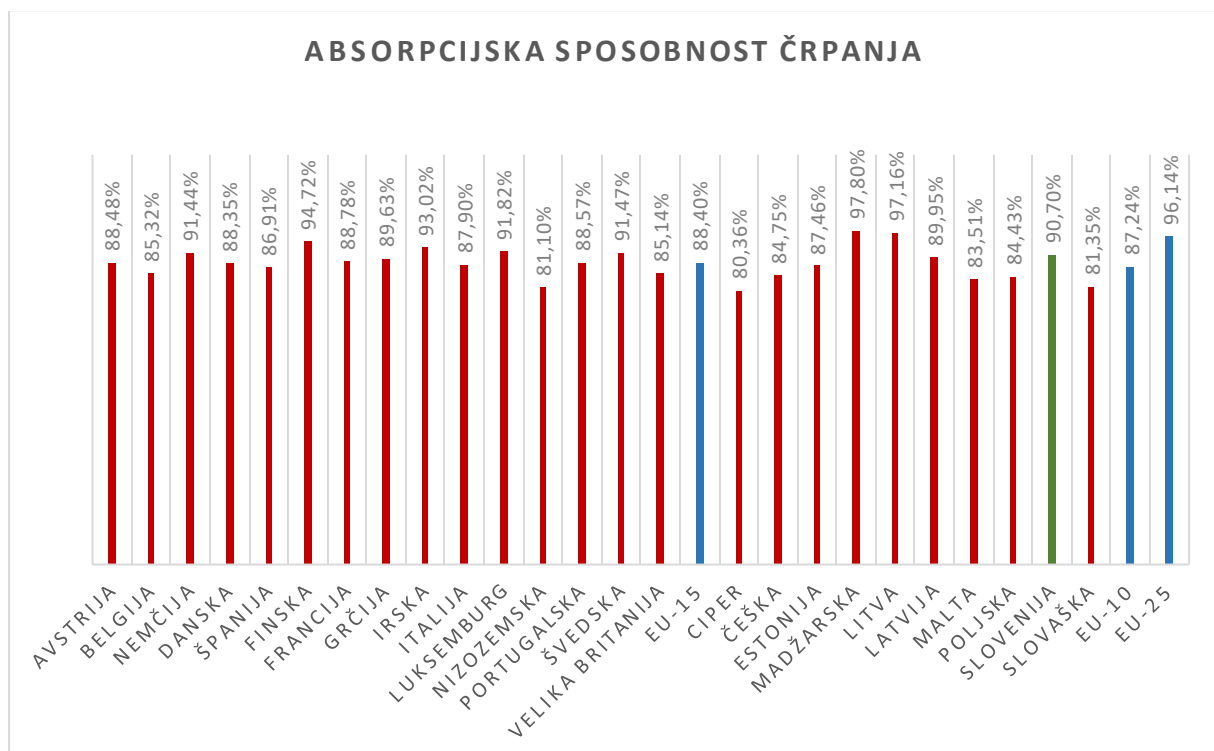
Približno četrtnina sredstev je bila dodeljena Španiji, kar odraža njihovo velikost in veliko število regij, ki ustrezajo pogojem Cilja 1, prav tako je bilo iz istega razloga 16 % sredstev namenjenih Italiji. Nekaj manj kot 14 % se je podelilo vzhodni Nemčiji ter približno 12 % Grčiji in tudi Portugalski. Omenjenih pet držav je tako prejelo 80 % vseh sredstev, namenjenih EU-15 oziroma 90 % v okviru Cilja 1 (Evropska komisija 2010, 23). Večji delež sredstev so države članice počrpale do konca leta 2008, saj je že v tem finančnem obdobju veljalo pravilo N+2, ki temelji na predpostavki, da je potrebno dodeljena sredstva s strani EU v posameznem letu v okviru operativnega programa počrpati najkasneje v dveh letih, ki sledita temu konkretnemu letu. V tem finančnem obdobju je pravilo N+2 veljalo le za črpanje sredstev iz strukturnih

skladov. Na tem mestu lahko omenimo tudi to, da je v letu 2007 Odbor za proračun izpostavil zaskrbljenost nad visokim deležem neporavnanih obveznosti ob koncu leta 2016, saj so te znašale več kot 75 milijonov EUR, vendar so v obdobju N+2, torej do konca leta 2008, vse upravičene države članice še uspešno počrpale 217 milijonov evrov.

Pomanjkljivost navedenih podatkov o uspešnosti črpanja pa je, da iz njih ne moremo razbrati, kakšen učinek je imelo vlaganje v kohezijsko politiko na skupne izdatke regionalnega razvoja, ki so se pojavili v tem obdobju. Pomanjkanje tega pomembnega podatka pomeni, da se lahko le zanesemo na to široko oceno, ki označuje velikost prispevka posameznega sklada.

Obseg dodeljenih sredstev se je med regijami EU-15 izrazito spreminjal, ne le zaradi obsega BDP na prebivalca, ampak tudi glede na njihovo blaginjo. Prav tako je prišlo do razlik ne le v vrednosti dodeljenih sredstev, ampak tudi pri različnih načinih rabe, kot na primer pri podpori podjetništvu ali pa razvoju infrastrukture. Kateremu področju so sredstva namenjena, je odvisno od potreb posamezne države članice.

Graf 5.2: Absorpcijska sposobnost črpanja posamezne države članice iz sklada ESRR v obdobju 2000-2006



Pri analizi črpanja sredstev iz sklada ESRR pa opazimo, da se je Slovenija odrezala nekoliko bolje v primerjavi s črpanjem iz vseh strukturnih skladov, in sicer je Slovenija uspešno počrpala 90,70 % vseh dodeljenih sredstev. Če analiziramo le države EU-15, opazimo, da je bila Slovenija na tretjem mestu, takoj za Madžarsko in Litvo; če pogledamo vse države članice EU-25, pa je bila Slovenija na osmem mestu, in sicer so višjo učinkovitost dosegle še Finska, Irska, Luksemburg, Švedska in Nemčija. Vse ostale države članice pa so počrpale manjše deleže kot Slovenija.

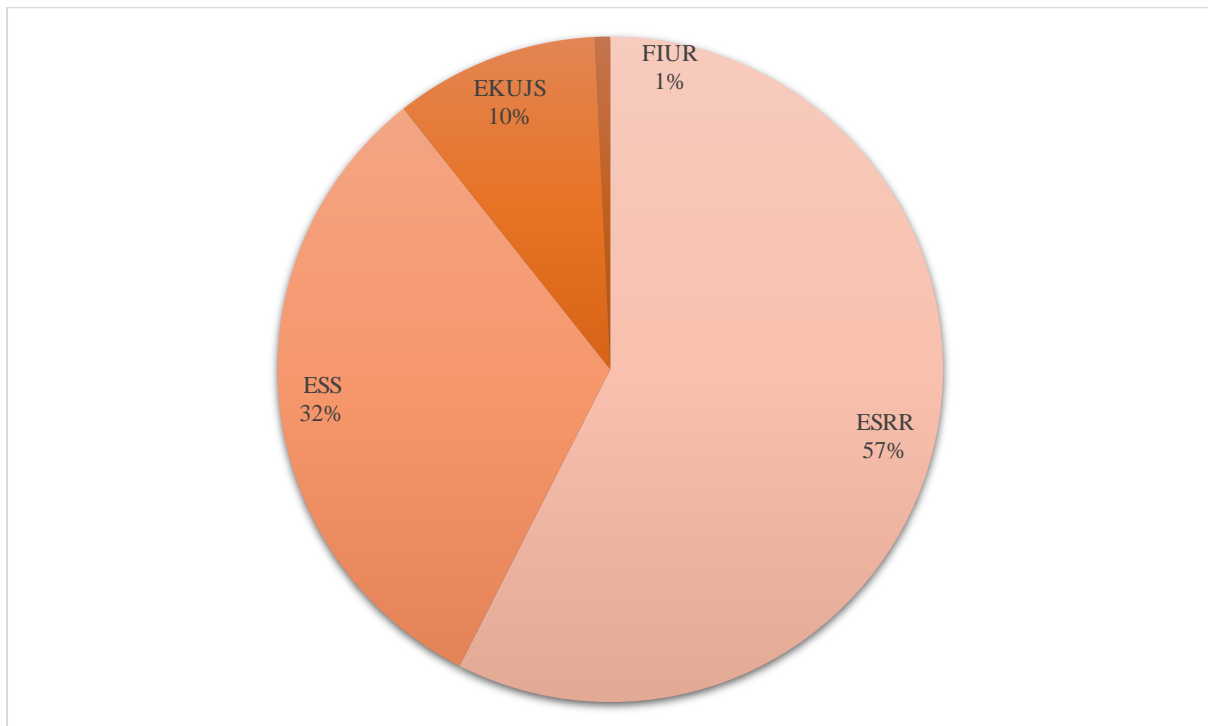
#### 5.1.1 Slovenija v obdobju 2004-2006

Enotni programski dokument (EPD) je pogodba sklenjena med EK in Slovenijo in predstavlja pravno podlago za črpanje evropskih sredstev v tem obdobju. Celotni proračun izvajanja strukturne politike v okviru EDP, vključno z nacionalnimi javnimi sredstvi, je obsegal 334,5 milijona evrov. Za celotno obdobje 2004-2006 pa je Slovenija na pristopnih pogajanjih pridobila 458 milijonov nepovratnih sredstev, torej tako iz kohezijskega kot iz strukturnih skladov. Slovenija je v EDP navedla določene cilje, ki ji želi uresničiti, in sicer:

- da bi zmanjšali zaostanek v BDP na prebivalca in dosegli njegovo povprečno rast, ki bi bila višja kot je v skupini EU-15;
- da bi povešali zaposlenost, saj se preko ustvarjanja novih delovnih mest odrazi gospodarska rast – v obdobju 2004-2006 si je zadala ustvariti 4000 novih delovnih mest ter
- da bi preko rasti BDP in zaposlenosti uravnovesili regionalni razvoj, ki bo zagotovil blaginjo v manj razvitih in obrobni regijah (Vlada Republike Slovenije 2003).

Slovenija je bila do konca obdobja 2006 upravičena do sredstev iz t.i. Cilja 1, kamor je EU usmerila več kot dve tretjini sredstev strukturnih skladov, in sicer v največji meri prek ESRR, ESS, EKUJS in FIUR.

Graf 5.3: Struktura sredstev EPD po posameznih skladih



Vir: SVRK (2006).

Največji delež EU sredstev je bil na voljo v okviru sklada ESRR, in sicer 57 % oziroma 136 milijonov EUR, drugi najvišji proračun je imel ESS, kjer je bilo na voljo 32 % vseh EU sredstev oziroma 75 milijonov EUR. Nato je sledil EKUJS z 10 % sredstvi oziroma 23 milijoni. Najmanj sredstev pa je bilo na voljo v okviru sklada FIUR, in sicer 1 % oziroma 1,7 milijona EUR (Republika Slovenija 2010, 14).

Računsko sodišče RS je revidiralo uspešnost črpanja sredstev iz evropskega proračuna v finančnem obdobju 2004-2006. Revizija se je nanašala na obdobje od leta 2004 do junija 2009. V tem obdobju je Slovenija največ sredstev pridobila na podlagi EPD 2004-2006 in Programa razvoja podeželja (PRP) za Republiko Slovenijo 2004-2006. Na podlagi teh dveh programov bi lahko pridobila 519,1 milijona evrov oziroma 72,45 % vseh odobrenih pravic iz vseh obravnavanih programov. Pri obeh programih je EK Sloveniji na namenske podračune izplačala skupno 493,1 milijona evrov oziroma 95 % odobrenih pravic iz posameznega programa, kar je maksimalno, kar država lahko pridobi pred zaključkom programov. Najnižjo učinkovitost smo črpali sredstva iz programa proti vsem oblikam diskriminacije Equal, zaradi česar nam je EK zmanjšala odobrene pravice tega programa (Računsko sodišče 2010, 4-5).

Tabela 5.3: Napredek pri implementaciji črpanja strukturnih skladov v programskem obdobju 2004-2006

<b>Sredstva strukturnih skladov(EU + SLO del)</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>v EUR</b>
Razpisana sredstva	58 %	88 %	110 %	111 %	111 %	115 %	386 mio
Dodeljena sredstva	36 %	78 %	114 %	110 %	111 %	111 %	371 mio
Podpisane pogodbe	11 %	58 %	105 %	103 %	101 %	105 %	350 mio
Izplačana sredstva	7 %	30 %	69 %	94 %	106 %	107 %	358 mio
Posredovani zahtevki za povračilo (le EU del)	0 %	20 %	59 %	80 %	95 %	109 %	258 mio

Vir: EU skladi (2007).

Če pogledamo tabelo 5.3 lahko opazimo, da je konec leta 2009 delež podpisanih pogodb znašal 105 %, medtem ko je bil delež izplačanih sredstev 107 %, zahtevki posredovani v izplačilo na EU, pa so predstavljali 109 % vseh sredstev.

Iz Kohezijskega sklada je RS pridobila na namenski podračun za 117,2 milijona evrov prilivov oziroma dve tretjini odobrenih pravic (Računsko sodišče 2010, 4–5). Zakaj smo imeli največ težav na tem področju? Sloveniji je bila v tem obdobju dodeljena pravica koriščenja sredstev v višini 172.654.702 evrov, od tega je bila polovica sredstev namenjena prometu, druga polovica pa okolju. Ob koncu leta 2011 je imela Slovenija od skupno 28 prijavljenih projektov zaključenih le 17, preostalih 11 pa je bilo še v izvajanju. Navedeno nas opozarja, da vsakršne zamude, ki nastanejo v dinamiki infrastrukturnega projekta, povzročijo dvojni negativni vpliv na nadaljnje izvajanje projekta. V teh primerih ne gre zgolj za vpliv inflacije, ampak se povečujejo tudi stroški vodenja in upravljanja projekta, obenem pa preseganje načrtovanih rokov negativno vpliva na naslednje finančno obdobje, saj je treba zaključevati projekte za nazaj. Ob tem pa se zapirajo tudi časovne škarje, ker je absolutno skrajni rok za povračilo stroškov iz kohezijskega sklada, upoštevajoč pravilo N+2 oziroma N+3, določen (Klun 2015, 117–20). Iz kohezijskega sklada je bilo Sloveniji povrnjenih le 79,36 % dodeljenih sredstev. Pri tem skladu se je pojavilo največ problemov, saj je pri izvajanju kohezijskih projektov izjemno pomembna priprava investicijske dokumentacije, ki je zahtevna in zamudna. Investicijska dokumentacija mora vsebovati vse izračune in vsebine, ki so določene v Uredbi o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. Na podlagi takšne dokumentacije je mogoče oceniti vse ekonomske, finančne, okoljske, tehnološke, razvojne, prostorske, varnostne in druge kazalnike, ki odločajo o izvedbi investicije. Poleg zamudne priprave investicijske dokumentacije pa prihaja do dodatnih zamud tudi pri izvajanju postopkov javnega naročanja, saj gre za dolgotrajen proces od same objave



javnega naročila pa do podpisa pogodbe, tako da po vseh dolgotrajnih postopkih za samo izvedbo projekta ne ostane veliko časa (EU skladi 2007).

Računsko sodišče RS je prikazalo, kakšen je bil v posameznih letih neto položaj državnega proračuna do evropskega proračuna in kakšen je bil neto položaj Slovenije do evropskega proračuna. Državni proračun je v letih 2007 in 2008 iz evropskega proračuna prejel manj sredstev, kot jih je vanj vplačal, in sicer v letu 2007 za 8,6 milijona evrov in v letu 2008 za 64,7 milijona evrov, ter tako izkazoval negativen neto položaj do evropskega proračuna. V letih 2004, 2005, 2006 in prvi polovici leta 2009 pa je državni proračun do evropskega proračuna izkazoval pozitiven neto položaj. Neto položaj RS do evropskega proračuna je bil v celotnem obravnavanem obdobju, torej od leta 2004 do 30. 6. 2009, pozitiven. To pomeni, da je bilo iz evropskega proračuna v državnega nakazanih več sredstev, kot smo jih vanj vplačali. Republika Slovenija kot celota je bila tako v obdobju, na katero se nanaša revizija, neto prejemnica sredstev iz evropskega proračuna (Računsko sodišče 2010, 5).

Slovenija na področju državne administracije ni bila najbolje pripravljena na vstop v EU. Kadrov, ki bi imeli ustrezne izkušnje, ni bilo dovolj. Zaposleni v državni upravi, ki delajo na dodeljevanju evropskih sredstev, morajo pravilno izpeljati postopke in izbrati dobre projekte. Ob kakršni koli morebitno odkriti nepravilnosti je treba sredstva, ki so bila nakazana upravičencu (podjetju, posamezniku, kmetu ipd.) in jih je ta nenamensko porabil ali se izkaže, da jih je neupravičeno pridobil, vrniti. Izplačila upravičencem se vedno izvedejo iz državnega proračuna, nato pa se vsa dokumentacija pošlje v pregled EK in če ta ugotovi, da nekateri zneski niso upravičeni v celotni višini, se zgodi, da je nakazilo (oziroma refundacija) v slovenski proračun manjše od plačila iz proračuna. Ravno iz tega vidika je pravilnost celotnega postopka dodeljevanja toliko bolj pomembna. O dejanskem črpanju evropskih sredstev torej lahko govorimo takrat, ko so zahtevki za izplačila posredovani v Bruselj, njihovo pravilnost pa EK potrdi in povrne sredstva v slovenski proračun (Razgledi 2008). Obenem lahko omenimo tudi visoko fluktuacijo na tovrstnih delovnih mestih, ki sicer ne zahtevajo visoke stopnje izobrazbe, vseeno pa predstavljajo delo v zapletenem sistemu dodeljevanja evropskih sredstev z ogromnimi količinami administrativnega dela na ne najboljše plačanih delovnih mestih.

Prvo obdobje izvajanja evropske strukturne politike med letoma 2004 in 2006 je prineslo pomembne vsebinske in organizacijsko-koordinacijske izkušnje tudi na področju vrednotenja. Izkazala se je potreba po sistemski ureditvi področja odgovornih oseb za izvajanje vrednotenj.

Zaradi tega so bila v letu 2007 sistemizirana 4 delovna mesta za področje vrednotenja, ki centralno pokrivajo vsebine po skladih, horizontalno pa tudi vsebine iz Cilja 3 (Republika Slovenija 2010, 303).

Kohezijska politika za Slovenijo predstavlja izjemen pomen, o tem ni nobenega dvoma, saj z njenim izvajanjem prispevamo k bolj skladnemu in enakomernemu razvoju ter zmanjšujemo razlike med območji oziroma ozemlji, kar posledično prispeva tudi h krepitvi socialne in ekonomske kohezije. Na tak način se manjšajo razlike med območji, ki so posledica neenakomerno razpršenih virov, bodisi gospodarskih, socialnih, naravnih ali drugih. Politika, ki spodbuja socialno-ekonomsko manj razvita območja, je v Sloveniji že dolgo uveljavljena, in sicer je bil že eden od osnovnih ciljev Državnega razvojnega programa RS med leti 2001-2006 zmanjševanje razlik v razvoju slovenskih regij. Glede na javno dostopne podatke iz statističnega urada Eurostat iz leta 2005, je Slovenija dosegala 74,40-odstotni delež razvitosti glede na povprečje EU. Izračun je veljal za triletno obdobje, od 2001 do 2003, in se je meril glede na bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca v standardu kupne moči. Ti podatki so se prav tako upoštevali pri izračunu za dodeljevanje sredstev iz Kohezijskega in strukturnih skladov, na osnovi katerih je bilo državam članicam v obdobju 2007-2013 dodeljena pravica do sredstev iz cilja Konvergenca. Iz tega naslova je Sloveniji v naslednjem finančnem obdobju pripadalo nekaj več kot pol milijarde evrov letno, kar je zadoščalo za financiranje večine razvojnih potreb.

Naknadno oziroma *Ex-post* vrednotenje Programov kohezijske politike 2000-2006 je prikazalo, da je črpanje sredstev pozitivno vplivalo na Slovenijo, in sicer se je rast BDP na prebivalca v letu 2006 povečala za 7 %, v letu 2005 je bil BDP na zaposlenega 60 %, ampak nižji v primerjavi s povprečjem EU. Zaposlenost je med leti 2000 do 2005 pozitivno prispevala k rasti BDP, slabše pa je k rasti prispevala produktivnost. Stopnja zaposlenosti je variirala med 66 in 68 %. Sredstva so bila pretežno namenjena financiranju investicij v infrastrukturo, pa tudi v človeški kapital in pomoč podjetjem. Za obdobje 2000-2006 so bili deleži po področjih financiranja naslednji: 49,4 % za investicije v infrastrukturo, 30,8 % za pomoč podjetjem in 19,8 % za človeške vire. Slovenija je dobila relativno malo sredstev v letu 2007, in sicer 0,29 % BDP (v primerjavi z 2004, ko je bil ta delež 1,2 %) (Republika Slovenija 2010, 304).

V končnem poročilu EDP zasledimo nekaj priporočil, v katero smer naj se Slovenija osredotoči v prihodnosti, in sicer bi morali povečati ne-tehnološke investicije (investicije v RR, eko

investicije, investicije v trženje), večjo pozornost je treba nameniti vertikalnim in horizontalnim povezavam in manjšemu drobljenju za dosego boljšega položaja na trgu. Več aktivnosti bi bilo treba usmeriti v pospeševanje nekmetskih aktivnosti, aktivnosti kmečkega turizma naj se vključijo v strateške cilje promocije turizma na nacionalni ravni. Zvišati bi bilo treba ozaveščenosti o pomenu vključenosti v sheme kakovosti, oblikovanje različnih oblik sodelovanja med proizvajalci v prehranski industriji z namenom ustvariti visokokakovostne proizvode pod določeno blagovno znamko ter opredelitev trženja (Republika Slovenija 2010, 305–6).

## **5.2 Uspešnost črpanja držav članic v programskem obdobju 2007-2013**

V tem obdobju je vsaka država članica v skladu z normativi EU pripravila svoje programske dokumente za izvajanje kohezijske politike 2007-2013, in sicer na dveh hierarhičnih ravneh. Prva raven je predstavljala usmeritev države članice na nacionalnem nivoju, kjer se je opredelila strategija posamezne članice v tem obdobju izvajanja. Programski dokument pod imenom nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO) je tako obsegal analizo stanja v državi, določal je glavne mehanizme, ki bodo zagotavljali doseganje zadanih ciljev, obenem pa je določil število operativnih programov ter njihovo finančno razdelitev. Pri pripravi dokumentov pa je bilo seveda pomembno, da se je v sami strategiji in ciljnih izkazala povezanost z Lizbonsko strategijo, Strateškimi smernicami za kohezijsko politiko pa tudi s Skupnim poročilom o socialni vključenosti. Druga raven je obsegala pripravo operativnih programov v skladu z NSRO. Operativni programi predstavljajo pravno podlago za črpanje sredstev kohezijske politike, saj so potrjeni z odločbo EK. Operativni programi v tem obdobju imajo enako funkcijo, kot jo je imel Enotni programski dokument v prejšnjem programskem obdobju (EU skladi 2007).

V obdobju 2007-2013 je število ciljev ostalo enako, vendar so cilje iz preteklega finančnega obdobja nadomestili novi trije prednostni cilji, in sicer:

- Cilj »Konvergenca«, ki je zelo podoben Cilju 1 iz preteklega obdobja in je namenjen gospodarski konvergenca najmanj razvitih držav članic in regij pri izboljšanju pogojev za rast in zaposlovanje, in sicer tistim, katerih BDP na prebivalca je nižji od 75 % EU povprečja. V Cilj Konvergenca se uvrščajo tudi vse države prejemnice iz kohezijskega sklada, vključno s predhodno pomočjo, ter regije, ki jih bo prizadel statistični učinek. Področja delovanja so fizični in človeški kapital, inovacije, družba znanja, prilagajanje spremembam, okolje in upravna učinkovitost. Financiranje poteka iz ESRR, ESS in

Kohezijskega sklada. Koncentracija pomoči tega cilja je najvišja, in sicer je v tem cilju 81,54 % sredstev vseh skladov oziroma 251,33 milijarde evrov, namesto preteklih 75 %;

- Cilj »Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje«, ki ima na voljo 15,95 % vseh sredstev, je namenjen regijam, ki niso upravičene do sredstev iz Cilja Konvergenca, ali regijam v vmesnem obdobju (*“phasing-in”*). Sredstva iz ESRR se usmerjajo v izboljšanje konkurenčnosti, poslovne privlačnosti ter podpirajo inovacije, znanje in varovanje okolja. Sredstva iz ESS se usmerjajo v izboljšanje prilagodljivosti delavcev in podjetij za razvoj trga dela, usmerjenega k socialnemu vključevanju prek državnih programov ali ustreznega ozemeljskega nivoja;
- Cilj »Evropsko ozemeljsko sodelovanje«, ki vsebuje najmanjši delež, in sicer 2,52 % oziroma 7,7 milijarde evrov. Pomoči so namenjene čezmejnemu sodelovanju regij na ravni NUTS 3, transnacionalnemu sodelovanju in medregionalnemu sodelovanju. Cilj se v celoti financira iz ESRR.

NUTS je evropski statistično klasifikacijski model teritorialnih enot, ki je bil oblikovan v začetku sedemdesetih let dvajsetega stoletja, in s katerim so omogočili zbiranje, razvoj in razširjanje usklajenih regionalnih statističnih podatkov v EU. Ta hierarhični sistem služi tudi za socialno-ekonomske analize regij in oblikovanje posegov v okviru kohezijske politike. Kot pravi Lajh (2006, 68), ni nujno, da teritorialna členitev držav članic ustreza njihovi notranji teritorialni administrativni ureditvi. Vse države članice so s svojim celotnim ozemljem opredeljene na ravni NUTS-0, ki predstavlja osnovno raven statistične klasifikacije (Petzold et al. v Lajh 2006, 68), medtem ko so ostale ravni regij opredeljene glede na število prebivalstva, ki je prikazano v spodnji tabeli. Danes je EU razdeljena deli na 276 regij NUTS-2, ki so upravičene do črpanja iz skladov kohezijske politike.

Tabela 5.4: Ravni NUTS glede na število prebivalcev

Raven NUTS	Od (število prebivalcev)	Do (število prebivalcev)
NUTS -1	3.000.000	7.000.000
NUTS -2	800.000	3.000.000
NUTS - 3	150.000	800.000

Vir: European Regional Statistics v Lajh (2006, 70).

V celotnem obdobju 2007-2013 so imele države članice na voljo 308,041 milijarde evrov nepovratnih sredstev, in sicer v spodnji tabeli prikazujemo podatke o dodeljenih in počrpanih sredstvih vsake posamezne države članice.

Tabela 5.5: Dodeljena in počrpana kohezijska sredstva posamezne države članice

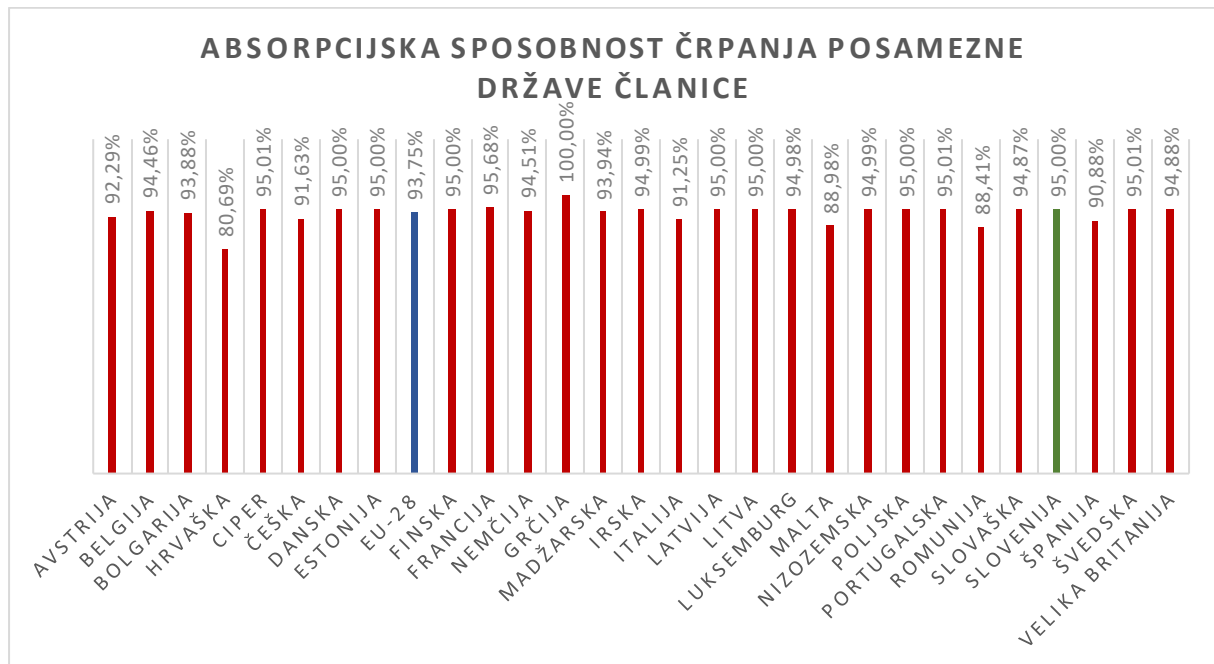
Država	Dodeljena sredstva	Počrpana sredstva
Avstrija	1.204.500.000	1.111.664.720,60
Belgija	2.063.400.000	1.949.189.643,50
Bolgarija	6.673.800.000	6.265.272.621,30
Hrvaška	858.200.000	692.492.687,50
Ciper	612.400.000	581.813.242,50
Češka	26.539.600.000	24.318.537.282,10
Danska	509.600.000	484.098.377,00
Estonija	3.403.500.000	3.233.286.887,10
EU-28	339.669.400.000	318.444.725.325,30
Finska	1.595.900.000	1.516.167.741,80
Francija	13.449.300.000	12.868.272.679,40
Nemčija	25.488.100.000	24.089.440.404,20
Grčija	20.210.100.000	20.210.261.444,90
Madžarska	24.920.900.000	23.409.683.204,10
Irska	750.800.000	713.188.504,80
Italija	27.955.700.000	25.510.614.785,20
Latvija	4.530.300.000	4.303.925.252,10
Litva	6.775.700.000	6.436.718.181,80
Luksemburg	50.500.000	47.962.965,40
Malta	840.200.000	747.624.024,90
Nizozemska	1.660.100.000	1.577.002.600,10
Poljska	67.185.500.000	63.826.271.781,80
Portugalska	21.411.500.000	20.342.178.251,30
Romunija	19.213.000.000	16.986.617.591,40
Slovaška	11.498.200.000	10.908.620.732,80
Slovenija	4.101.000.000	3.895.996.204,20
Španija	34.650.700.000	31.488.939.248,20
Švedska	1.626.000.000	1.544.787.293,70
Velika Britanija	9.890.900.000	9.384.096.971,50

Vir: Evropska komisija (2017).

Iz pridobljenih skupnih podatkov lahko ugotovimo učinkovitost črpanja po posamezni državi članici oziroma njihovo absorpcijsko sposobnost v tem programskem obdobju, kar prikazuje graf v nadaljevanju. Spodnji prikaz podatkov je pripravljen glede na zadnje razpoložljive

statistične podatke, in sicer so bili le-ti posodobljeni v marcu 2017, kar pomeni, da so v podatke vključene vrednosti, ki so jih države počrpale po pravilu N+2, ter da je v nekaterih državah članicah lahko prišlo tudi do zmanjšanja sredstev zaradi morebitnih vračil, če je revizija ugotovila nepravilnosti pri izvajanju črpanja in nenamenske rabe sredstev.

Graf 5.4: Absorpcijska sposobnost črpanja posamezne države članice v obdobju 2007-2013

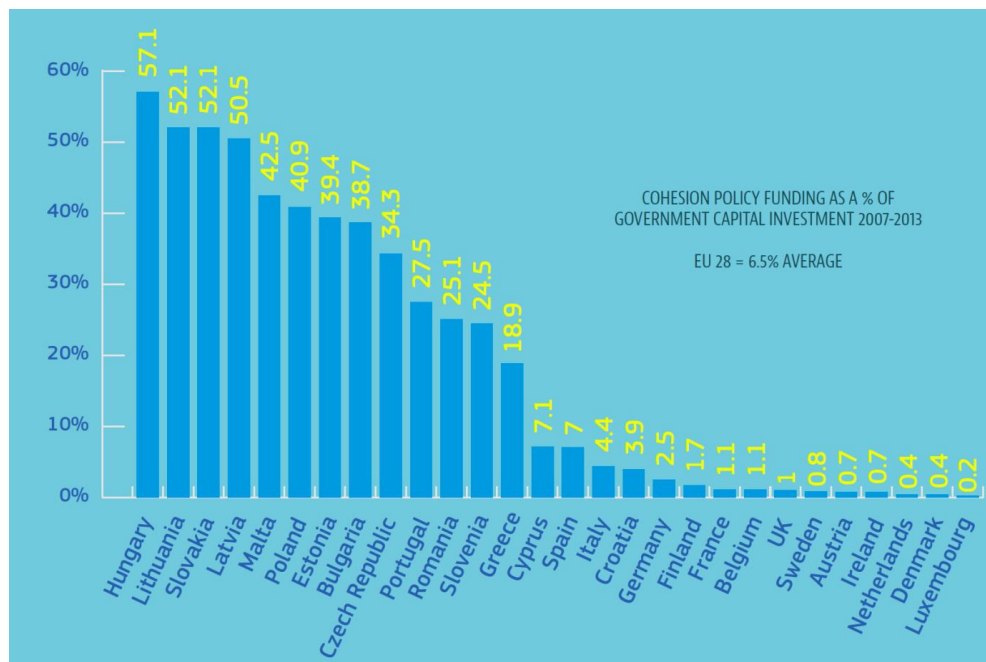


Iz grafa je mogoče razbrati, da je bila v preteklem finančnem obdobju pri črpanju sredstev najbolj uspešna Grčija, ki je počrpala 100-odstotni delež, vendar na tem mestu lahko poudarimo, da ti podatki niso najbolj relevantni, saj se država ni izkazala pri učinkovitosti črpanja, ampak so ji bila sredstva dodeljena na podlagi gospodarske krize, ki jo je doletela v letu 2009. Druga po učinkovitosti je bila Francija, sledijo pa Portugalska, Ciper in Švedska. Za prvo peterico pa sledi kopica držav, ki so dosegle dokaj učinkovit delež črpanja, in sicer 95 %, to so Slovenija, Finska, Latvija, Poljska, Estonija, Litva in Danska. Med najmanj učinkovitimi pa so bile Italija, Španija, Malta, Romunija in Hrvaška. Za slednjo je to popolnoma razumljivo, saj je v EU vstopila šele sredi leta 2013, kar pomeni, da gre za neke vrste uvajalno obdobje, podobno kot tisto, s katerim se je Slovenija soočila v predhodnem programskem obdobju. Na tem mestu lahko tudi poudarimo, da je bilo državam članicam, ki so najbolj neučinkovito črpala sredstva, dodeljena največja stopnja sofinanciranja, kar pomeni, da je bilo črpanje celotnih dodeljenih sredstev v njihovem primeru še bolj zahtevno. Če podrobneje analiziramo, je imela Španija na voljo več kot 34,5 milijarde evrov, Italija 28 milijard evrov, medtem ko je bilo največ

dodeljenih sredstev namenjenih za Poljsko, in sicer več kot 67 milijard evrov. Na tem mestu torej lahko zatrdimo, da je bila Poljska izjemno učinkovita, saj je bila njena absorpcijska sposobnost 95 % glede na vsa dodeljena sredstva. Vsi navedeni deleži pa še niso končni, saj bo končno poročilo s strani EK podano konec marca 2017, kar pomeni, da se bodo lahko nekaterim državam članicam deleži povišali oziroma znižali.

Iz spodnjega grafa pa je razvidna še ena prednost kohezijske politike, in sicer naj bi v nekaterih državah članicah, predvsem članicah EU-10, le-ta zagotovila tudi do 57 % glavnih kapitalskih naložb vlad, medtem ko je bilo celotno povprečje na ravni EU-28 6,5 %.

Graf 5.5: Delež sofinanciranja večjih kapitalskih naložb držav članic iz kohezijskih sredstev



Vir: Evropska komisija (2016).

### 5.2.1 Slovenija v programskem obdobju 2007-2013

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko je v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi in po predhodnem usklajevanju z javnostjo in drugimi relevantnimi institucijami, ki se je izvajalo že od pomladi 2006, dne 16. 2. 2007 pripravila uradni predlog programskih dokumentov in jih posredovala Evropski komisiji, le-ti pa so bili po zahtevnih pogajanjih z EK tudi potrjeni, in sicer gre za naslednje dokumente:

- Nacionalni strateški referenčni okvir – NSRO (potrjen dne 18. 6. 2007);

- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov - OP RR (potrjen 27. 8. 2007);
- Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture - OP ROPI (potrjen 27. 8. 2007);
- Operativni program razvoja človeških virov - OP RČV (potrjen 21. 11. 2007) (SVRK 2007).

Slovenija je v programskem obdobju 2007-2013 poleg zgoraj navedenih operativnih programov izvajala tudi tako imenovane teritorialne programe, kamor sodijo čezmejni, teritorialni in transnacionalni programi. Pri izvajanju medregionalnih sodelovanj se je Slovenija vključila v izvajanje štirih programov, in sicer URBACT, ESPON, INTERACT II in ITERREG IVC. Vključila se je v izvajanje petih čezmejnih programov, in sicer z vsako posamezno sosednjo državo (Madžarska, Italija, Avstrij in Hrvaška) ter petega v okviru Jadranske pobude. Prav tako pa se je vključila v izvajanje štirih programov transnacionalnega sodelovanja, in sicer Mediteran, Jugovzhodna Evropa, Srednja Evropa in Območje Alp (SVRK 2007).

Kot smo že omenili v predhodnem poglavju, so imeli operativni programi v tem obdobju enako funkcijo kot Enotni programski dokument v obdobju 2004-2006. V pravnem pogledu predstavljajo podlago za črpanje kohezijske politike, saj so potrjeni z odločbo EK. Slovenija je bila v obdobju 2007-2013 upravičena do 4,2 milijarde sredstev kohezijske politike z naslova Cilja Konvergenca, ki jih je bilo treba, v skladu s pravilom N+2, počrpati do konca leta 2015. Slovenija je v tem obdobju evropska sredstva usmerila predvsem v dejavnosti, za katere je predvidevala, da bodo prispevala k pospešitvi družbeno-ekonomskega razvoja in s tem k zmanjševanju regionalnih razlik. Pretežno so se izvajali projekti za spodbujanje trajnostnega razvoja, razvoja zaostalih območij, regij, mest in podeželja, poviševanje zaposlenosti ter teritorialnega sodelovanja (EU skladi 2007).

V tabeli 5.6 prikazujemo višino sredstev po posameznih operativnih programih, ki so bila dodeljena Sloveniji.



Tabela 5.6: Dodeljena sredstva po posameznih operativnih programih

Operativni program	Sklad	Sredstva EU v EUR
OP RR	ESRR	1.783.285.419
OP RČV	ESS	755.699.370
OP ROPI	KS	1.411.569.858
	ESRR	150.493.989
	SKUPAJ	1.562.063.847
OP Čezmejni in medregionalni operativni programi	ESRR	96.941.042
Transnacionalni operativni programi	ESRR	7.315.278
SKUPAJ		4.205.304.956

Vir: Eu-skladi (2007).

V tem programskem obdobju je bila Sloveniji dodeljena pravica koriščenja sredstev kohezijskega sklada v skupni višini 1.411 milijona evrov, od tega je bilo za okolje (ravnanje s komunalnimi odpadki, varstvo okolja – področje voda) namenjenih dobrih 500 milijonov evrov, ostali del proračuna pa je bil namenjen prometu. Tovrstni razdelilnik prikaže zgolj maksimalni obseg zagotovljenih sredstev za črpanje, sama uspešnost pa je pri Kohezijskem skladu odvisna tudi od predhodne lastne priprave projektov na način, da je omogočena njihova kasnejša izvedljivost. Pod pojmom priprave projektov razumemo kakovostno pripravljeno projektno dokumentacijo, izdana gradbena dovoljenja in njihovo usmeritev v prostor. Šele ko so postopki priprave, vodenja in izvedbe okoljskega projekta, upoštevaje domače pravo, zaključeni, ali pa je vsaj posamezna faza le-tega zaključena, sledi postopek povračila sredstev iz Kohezijskega sklada EU. Država članica mora najprej v svojem nacionalnem proračunu vnaprej zagotoviti dovolj sredstev za t.i. nacionalno sofinanciranje, poleg tega pa mora zagotoviti še akontacijo za izplačila iz proračuna EU (Klun 2015, 121).

V obdobju 2007-2013 je Slovenija ustanovila Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju SVLR oziroma danes SVRK – Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko), s katero je Slovenija dobila močno institucijo, katere glavna naloga je bila pravilno, učinkovito in predvsem odgovorno upravljanje kohezijske politike. Razvojna sredstva kohezijske politike, so edina sredstva, ki jih ima Slovenija na voljo za spodbujanje konkurenčnosti, zaradi česar se je njihov pomen v obdobju recesije povečal.

Poročilo o črpanju evropske kohezijske politike 2007-2013, ki je bilo objavljeno januarja 2016 s strani SVRK, navaja, da je bilo do konca decembra 2015 iz slovenskega proračuna za Cilj Konvergenca (OPRR, OP RČV, OP ROPI) izplačanih 4.312.527.142 evrov, kar pomeni 105,16 %, torej smo razpoložljive vrednosti presegli. To pa pomeni, da smo omogočili čim bolj optimalno črpanje. Slovenija je do 31. 12. 2015 EK izstavila zahteve za povračilo v vrednosti 3.951.547.309 evrov, vendar ta znesek še ni dokončen, saj bodo končna poročila iz Bruslja na voljo šele konec leta 2017.

Tabela 5.7: Dodeljena in počrpana sredstva po posameznih operativnih programih

Operativni program	Pravica do porabe	Izplačila iz proračuna	% glede na pravice porabe	Certificirani zahtevki za plačila	% glede na pravice porabe
OP RR	1.783.285.419	1.895.336.329	106,28 %	1.752.752.301	98,29 %
OP RČV	755.699.370	761.305.299	100,74 %	723.703.695	95,77 %
OP ROPI	1.562.063.847	1.655.885.515	106,01 %	1.506.478.782	96,44 %
OP SKUPAJ	4.101.048.636	4.312.527.143	105,16 %	3.982.934.777	97,12 %

Vir: SVRK (2016, 12).

V tem obdobju je Slovenija za zdaj lahko prejela maksimalno 95 % dodeljenih sredstev, na ostala sredstva pa mora počakati do potrditve vseh treh poročil o izvajanju operativnih programov (SRVK 2016, 5-6). Na tem mestu lahko omenimo, da kontrole nekaterih projektov v času pisanja tega magistrskega dela še potekajo, tako da bodo končna poročila poslana na EK konec marca 2017.

V mesecu januarju 2017 smo v medijih lahko zasledili novico, da je bila Slovenija četrta najboljša pri črpanju EU sredstev v obdobju 2007-2013 in da se je v državi podprlo več kot pet tisoč projektov. Članek navaja, da se je v zadnjih letih zelo povešala učinkovitost črpanja iz vseh treh skladov, da se je izvajanje projektov pospešilo in da so se začela sredstva razporejati iz nerealiziranih na izvedljive projekte. Omenja tudi, da je bila Slovenija sredi leta 2014 po koriščenju sredstev na 19. mestu, novembra lani se je že povzpela na osmo mesto in leto končala na četrtem (RTV Slovenija 2017). Iz grafa 4, ki prikazuje absorpcijsko sposobnost držav članic, je zelo lepo razvidno, da je za prvimi petimi najbolj učinkovitimi državami sledila kopica držav, ki je imela 95-odstotni delež črpanja, med njimi tudi Slovenija, torej je naša učinkovitost, glede na navedbe članka, že malo upadla.

V mesecu februarju 2017 je bila v slovenskih medijih objavljena novica, da bo morala Slovenija za celotno obdobje vrniti 136 milijonov evrov, saj je EK ugotovila nekatere nepravilnosti in je bila poraba sredstev neupravičena. Kolikšna pa bo dokončna vrednost vračil, bo znano konec leta 2017 oziroma v letu 2018, tako da bo treba na dokončni rezultat glede učinkovitosti še malce počakati (Častnik Finance 2017).

## 6 PROBLEMATIKA ČRANJA EVROPSKIH SREDSTEV

Za začetek lahko poudarimo, da je delovanje evropskih skladov zapleteno in zahteva veliko znanj in ustrezne koordinacije znotraj skladov tako na ravni evropske skupnosti kot tudi posameznih držav članic, zaradi česar bomo v tem poglavju poskušali predstaviti nekaj najpomembnejših vzrokov za relativno slabo administrativno absorpcijsko sposobnost državnih institucij pri izvajanju strukturne politike EU. Pri preučevanju sekundarnih virov smo odkrili naslednje vzroke:

- 1.) **Zahtevnost pravil EU:** za začetek lahko pojasnimo, da pravne zahteve EU pravil niso problematične, ampak relativno splošne, vendar pa se zahtevnost pojavi predvsem pri dokazovanju porabe sredstev. Države članice morajo ob tem upoštevati določene standarde s tega področja, državno zakonodajo in zahteve, ki prihajajo s strani EK. Potrebno je natančno dokumentirati in hraniti vse dokumente po načelu zagotavljanja revizijske sledi po navodilih organa upravljanja, torej SVRK. Raziskave so pokazale, da je administrativna obremenitev projektov, financiranih iz strukturnih skladov, tudi do štirikrat višja od projektov, ki so financirani iz državnega proračuna. Na nekaterih področjih je problematično tudi neskladje med evropsko in državno zakonodajo. Če izpostavimo primer dokazovanja stroškov dela, je bilo navodilo s strani EK, da se le-to dokazuje s plačilnimi listami, medtem ko je tovrstna lista na državnem nivoju v nasprotju z Zakonom o varstvu osebnih podatkov (Bučar in drugi 2007, 50–1). Na tem mestu lahko omenimo, da je EK v obdobju 2007-2013 pri nekaterih razpisih tovrstno dokazovanje olajšala na način standardne lestvice stroškov na enoto, kar pomeni, da se že v javnem razpisu določi vrednost urne postavke glede na slovensko povprečje, le-ta pa se potem uporablja za vse upravičence dotičnega javnega razpisa. Tovrstni ukrep je olajšal administrativne zahteve s strani EU in dokazovanje s plačilnimi listami ni bilo potrebno, res pa je, da je tovrsten način veljal le pri nekaterih razpisih, predvsem s področja raziskav in razvoja.
- 2.) **Specifičnost slovenske zakonodaje:** tako kot to zasledimo tudi na številnih drugih področjih, naj bi bila eden večjih krivcev za neučinkovito črpanje državna zakonodaja. Ta naj bi bila bolj rigorozna kot v mnogih drugih državah članicah, in sicer je probleme na tem področju predstavljal prejšnji Zakon o javnem naročanju (ZJN-2), predvsem z

vidika dolgotrajnih postopkov in številnih zahtevkov revizij, ki so šli skozi postopek pred Državno revizijsko komisijo (v letu 2013 se je kar 166 zahtevkov od vseh 513 nanašalo na projekte, sofinancirane iz EU sredstev). ZJN-2 je v letu 2016 nadomestili ZJN-3, katerega učinki za zdaj še niso znani. Drug dokaj pomemben problem na zakonodajnem področju predstavljajo omejitve enoletnega proračunskega izvajanja, medtem ko je programiranje strukturne politike pripravljeno za večletno obdobje. Problemi nastanejo, če nosilci proračunskih postavk veliko zahtevkov za povračilo izdajo prepozno in mora plačilni organ izplačevati sredstva za nazaj, kar v državnem proračunu povzroči neželeno neravnovesje. Tretji izziv upravljanja s strukturnimi skladi je tudi relativna avtonomnost posameznih ministrstev, ki niso navajena sodelovati v tolikšni meri, kot bi bilo treba. Tukaj se pokaže težka naloga SVLR, ki nastopa kot koordinator te ureditve ter vzpostavlja medinstitucionalno sodelovanje in zaupanje, medtem ko je njen negativni dejavnik šibka kadrovska zasedba, ki ne omogoča proaktivne vloge, ki bi lahko pripomogla k izboljšanju delovanja in črpanja sredstev (Bučar in drugi 2007, 51–3). Slovenija je s PEU postala upravičena do sredstev strukturnih skladov že s 1. januarjem 2004, vendar ker državna zakonodaja še ni bila sprejeta oziroma v veljavi, je plačilni organ prve zahteve prejel šele v mesecu decembru. Le-te so zaradi številnih nepopolnosti zavrnil, tako da so bili dejansko odobreni šele v naslednjem letu (Bučar in drugi 2007, 62).

- 3.) **Neučinkovit informacijski sistem:** med leti 2009 in 2011 je Računsko sodišče revidiralo SVLR, in sicer v delu, ki se nanaša na informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov, vendar je o tem izreklo negativno mnenje. V informacijski sistem vneseni podatki niso imeli vedno podlage v listinah, ki bi bile v skladu s poslovnim dogodkom, ki ga izkazujejo. Zaradi napačne izbire tipa zapisa vrednosti v podatkovni zbirki zapisi niso vedno enaki zneskom, ki so zapisani na listinah. Uporabniki, ki niso bili seznanjeni z metodologijo izračuna zneskov v ISARR, so vanj zapisovali neverodostojne podatke, predvsem zaokroževanje centov brez podlage pri realno nastalih stroških oziroma računu, da bi dobili enak znesek, kakršen je zapisan na odredbi za izplačilo iz državnega proračuna. Ena izmed slabosti je bila tudi ta, da se v informacijski sistem niso zapisovali vsi zahtevani podatki iz Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 (Računsko sodišče RS 2011, 4–5). Na tem mestu lahko omenimo, da so revidirani ISARR delno posodobili in ga je nadomestil ISARR2, ki pa

še vedno ne zadostuje vsem potrebam za učinkovito delovanje sistema, zaradi česar se bo v letu 2017 uvedel nov informacijski sistem eMA.

- 4.) **Delo pristojnih institucij:** Računsko sodišče RS o učinkovitosti ureditve za črpanje iz ESS ugotavlja, da delo ni bilo projektno organizirano in vodeno. Na določenih ministrstvih niso imenovali odgovornih oseb, ki bi poskrbele za kakovostno in pravočasno izvedbo ukrepa, določeni so bili sicer skrbniki pogodb, ki pa niso imeli ustreznih pristojnosti in pooblastil, da bi lahko sproti reševali probleme (Bučar 2007, 53).
- 5.) **Kadrovski problemi:** usposobljenost kadrov je v večini institucij velik problem. Število kadrov namreč še ne zagotavlja, da bo delo kakovostno opravljeno, saj je za nove kadre brez izkušenj na tem področju, potrebno dolgotrajno uvajanje. Neusposobljenost zaposlenih je predstavljala enega glavnih vzrokov za probleme v prvem obdobju delovanja strukturnih skladov v Sloveniji (2004-2006), tako v fazi same priprave kot tudi izvajanja. Predstavniki različnih institucij pogrešajo predvsem celovit program usposabljanja, saj tovrstno usposabljanje jemlje veliko časa obstoječim kadrom. Obenem pa je na področju strukturne politike zaznati visoko pomanjkanje kadrov in visoko fluktuacijo, kar le še poveča možnosti za časovne zamude (Bučar in drugi 2007, 53–4).
- 6.) **Zamude pri posredovanju zahtevkov za izplačilo:** glavna vzroka za zamude so predvsem dolgotrajni in zapleteni postopki posredovanja zahtevkov za povračilo in zapleten sistem kontrol, katerih glavna posledica je počasno in neučinkovito črpanje sredstev. Na tem področju nastajajo zamude predvsem zaradi slabo definiranih nalog različnih akterjev in nejasnih navodil, pa seveda tudi zaradi neizkušenega kadra na področju izvajanja kontrol. Za lažjo predstavbo lahko izpostavimo primer: ko končni upravičenec pripravi zahtevek za povračilo, skrbnik pogodbe posrednega organa ugotavlja popolnost zahtevka. Če ugotovi, da je zahtevek nepopoln, pozove k dopolnitvi, kar pomeni, da se doba za povračilo ob vsaki dopolnitvi podaljša za tridesetdnevni rok (Bučar in drugi 2007, 55–6).

7.) **Komunikacija med institucijami:** na tem področju je prihajalo do težav predvsem do leta 2004, ko je Slovenija črpala še predpristopno pomoč, kasneje pa se je stanje izboljšalo. Težave so povzročali predvsem neredna komunikacija med vsemi deležniki (med EK in organom upravljanja ter plačilnim organom, med SVLR in posrednimi organi ter posrednimi organi s končnimi upravičenci), pomanjkljivo sodelovanje med ministrstvi ter tudi neizkušnost kadra (Bučar in drugi 2007, 59–60).

Če povzamemo ugotovitve zadnjih dveh poglavij, je bilo za Slovenijo najbolj neučinkovito obdobje črpanja 2004-2006, ko lahko trdimo, da je šlo za neke vrste uvajalno obdobje. Vlada RS je na delovnem posvetu v januarju 2009 obravnavala problematiko črpanja sredstev, saj je bilo stanje zaskrbljujoče in je bilo treba vzpostaviti boljše ukrepe za črpanje sredstev. V okviru celotnega obdobja je bilo stanje pri črpanju strukturnih skladov konec decembra 2008 naslednje:

- razpisanih je bilo za 372,1 milijona EUR ali 116 % razpoložljivih sredstev (EU del in lastna udeležba);
- podpisanih pogodb je bilo za 347,1 milijona EUR ali 108,2 % razpoložljivih sredstev (EU del in lastna udeležba);
- iz državnega proračuna je bilo izplačanih 340,8 milijona EUR ali 106,2 % razpoložljivih sredstev (EU del in lastna udeležba);
- na plačilni organ (Ministrstvo za finance RS) posredovanih zahtevkov za povračilo je bilo 217,7 milijona EUR ali 95,8 % razpoložljivih sredstev (EU del);
- povračil iz proračuna EU je bilo za 189,9 milijona EUR ali 83,6 % razpoložljivih sredstev (EU del) (Računovodja 2009).

Še slabše pa smo se odrezali pri črpanju sredstev iz kohezijskega sklada, in sicer je bilo do konca leta 2008 s strani Evropske komisije prejetih plačil za 55,3 % (to je 95,5 milijona EUR) glede na dodeljena sredstva. Od tega je 40,9 % (36,2 milijona EUR) evropskih sredstev za projekte na področju okolja in 70,4 % (59,3 milijona EUR) na prometnem področju (Računovodja 2009). Tudi celoten postopek pridobivanja kohezijskih sredstev, ki temelji na velikem številu vmesnih faz, je zapleten in birokratski. EU skozi različna obdobja ni naredila pomembnih korakov, ki bi prispevali k njegovi poenostavitvi, zaradi česar ima obsežna evropska zakonodaja predvsem učinek vzpostavljanja zapletenih birokratskih struktur in ne-transparentnosti. Prav tako ni bilo mogoče pričakovati, da bodo imele nove države članice

ustrezno administrativno strukturo za črpanje, saj so imele še stare države članice resnejše težave (Mulec 2008, 88–9).

Vlada RS je v letu 2009 sprejela številne sklepe za izboljšanje črpanja sredstev, kot so sprememba in dopolnitev predpisov in pravil glede predplačil, možnost opredelitve DDV kot upravičenega stroška, možnosti pavšalnih storitev, kvartalni predlogi glede odhodkov iz proračuna, pospeševanje postopkov za pridobivanje povračil sredstev iz EU proračuna, ustanovitev koordinacijske skupine za implementacijo ciljev in rešitev (Računovodja 2009).

Stanje črpanja se je nato za Slovenijo v naslednjem programskem obdobju izboljšalo, čeprav še vedno ni idealno in so izboljšave še vedno mogoče. Kakor je razvidno v poglavju 5.2.1. (Slovenija v programskem obdobju 2007-2013), smo dobili za zdaj povrnjenih 95 % vseh dodeljenih sredstev, ali bomo počrpali še ostalih 5 %, pa je odvisno od končnega poročila EK.



## 7 NOVOSTI PROGRAMSKEGA OBDOBJA 2014-2020

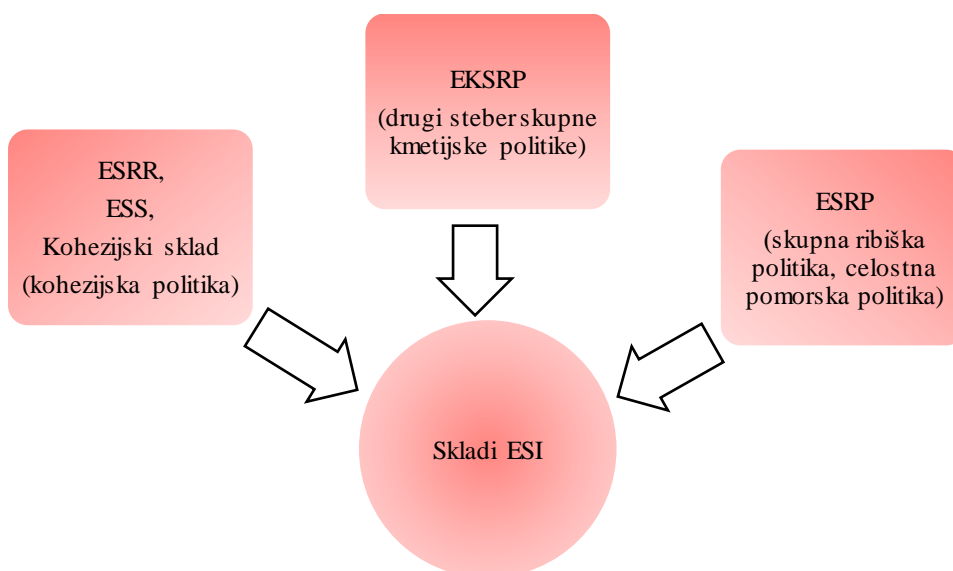
V predhodnih poglavjih smo ugotovili uspešnost črpanja Slovenije in drugih držav članic EU ter s kakšnimi problemi so se le-te soočile. V poglavju, ki je pred nami, pa bomo predstavili in ugotovili, kakšne spremembe in novosti so stopile v veljavo z zadnjim sprejetim Operativnim programom kohezijske politike 2014-2020 ter poskušali ugotoviti, ali lahko pripomorejo k učinkovitejšemu in uspešnejšemu črpanju sredstev v tem programskem obdobju.

### 7.1 Zakonodajni okvir

#### 7.1.1 Evropska zakonodaja

Z novim programskim obdobjem je v veljavo stopil nov zakonodajni okvir petih skladov ESI, ki se uvrščajo na področja kohezijske politike, skupne kmetijske politike in skupne ribiške politike EU. Gre za nov sklop pravil, katerih namen je vzpostavitev jasne povezave s strategijo Evropa 2020 za ustvarjanje prometne, trajnostne in vključujoče rasti v EU, izboljšanje usklajevanja, zagotavljanja skladnega izvajanja ter olajšanje dostopa do skladov ESI. ESI sklade zajemajo:

Graf 7.1: Pet skladov ESI v obdobju 2014-2020



Vir: Evropska komisija (2015, 8).

Pravni okvir skladov ESI vzpostavlja poenostavljen sistem izvajanja za sklade, ki zajema poenostavljena izvedbena pravila, možnost elektronskega izvajanja vseh administrativnih korakov za upravičence, širše področje uporabe možnosti poenostavljenih stroškov in zlasti obveznost organov upravljanja, da sprejmejo posebne ukrepe za zmanjšanje administrativnega bremena upravičencev.

Cilj novega okvira politike je spodbujanje boljšega sodelovanja in usklajevanja med skladi ESI, kar bomo dosegli z **Uredbo o skupnih določbah za evropske strukturne in investicijske sklade** (Uredba (EU) št. 1303/2013), s katero so uvedena pravila, ki veljajo za vseh pet skladov. Pri uredbi o skupnih določbah je treba upoštevati, da se vsa pravila ne uporabljajo za vseh pet skladov ESI. Poleg tega so v uredbah za posamezne sklade določena ločena pravila, ki niso zajeta v uredbi o skupnih določbah. Zaradi jasnosti je uredba o skupnih določbah uvedla posebno terminologijo in hierarhijo pravnih aktov za sklade ESI:

- skladi ESI (ESRR, ESS, Kohezijski sklad, EKSRP in ESPR);
- strukturna sklada: ESRR in ESS;
- skladi: trije skladi kohezijske politike (ESRR, ESS in Kohezijski sklad);
- uredbe za posamezne sklade: te vsebujejo posebne določbe za sklad ESI in urejajo dodatne vidike, ki jih uredba o skupnih določbah ne ureja, kot so področje uporabe in prednostne naložbe posameznega sklada ali pravila glede tematske osredotočenosti (Evropska komisija 2015, 8–9).

Uredbe in smernice za posamezne sklade so:

- uredba o ESRR (št. 1301/2013);
- uredba o ESS (št. 1304/2013);
- uredba o Kohezijskem skladu (št. 1300/2013);
- uredba o EKSRP (št. 1305/2013);
- uredba o ESPR (št. 508/2014) ter
- smernice o načelih, merilih in okvirnih lestvicah, ki se morajo uporabiti v zvezi s finančnimi popravki, ki jih Komisija izvede v skladu s členom 99 in 100 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006.

Poleg navedenih uredb se za programe sodelovanja, ki jih sofinancira ESRR, uporablja Uredba o evropskem teritorialnem sodelovanju (št. 1299/2013).

Tabela 7.1: Glavne uredbe, ki so pomembne za posamezne sklade ESI

	ESRR	ESS	Kohezijski sklad	ESKRP	ESPR
Del I uredbe o skupnih določbah	✓	✓	✓	✓	✓
Del II uredbe o skupnih določbah	✓	✓	✓	✓	✓
Del III uredbe o skupnih določbah	✓	✓	✓		
Del IV uredbe o skupnih določbah	✓	✓	✓		✓
Del V uredbe o skupnih določbah	✓	✓	✓	✓	✓
Uredbe za posamezne sklade	Uredba o ESRR, Uredba o evropskem teritorialnem sodelovanju	Uredba o ESS	Uredba o Kohezijskem skladu	Uredba o ESKRP	Uredba o ESPR
Druge pomembne uredbe	Uredba o EZTS			Horizontalna uredba SKP, Skupna kmetijska politika, Prehodna uredba	Uredba o SRP

Vir: Evropska komisija (2015, 9).

### 7.1.2 Slovenska zakonodaja

Na nacionalni ravni moramo upoštevati naslednje zakone in uredbe:

- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (ZIPRS1617);
- Zakon o javnem naročanju (ZJN-3);
- Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014-2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta, 1. sprememba;
- Uredba o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014-2020 ter
- Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014-2020.

Glavni nacionalni dokumenti:

**Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo 2014-2020 (PS):** predstavlja pogodbo med EK in RS, ki opredeljuje način izvajanja EKP v obdobju 2014-2020. PS je bil poslan EK aprila 2014 in ta je podala pripombe nanj v začetku meseca junija 2014. Na tej osnovi je SVRK pripravila dopolnitve. Sveta Kohezijske regije Zahodne in Vzhodne Slovenije sta na tako dopolnjen dokument podala soglasje. Po potrditvi na Vladi RS konec julija 2014 je bil dokument posredovan EK.

**Operativni program za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2014-2020 (OP EKP 2014-2020):** je izvedben dokument, ki navaja vsa prednostna področja, kamor bo Slovenija namenila svoja sredstva kohezijske politike. Program ima pomembno vlogo za zagotavljanje nadaljnega gospodarskega razvoja in spodbujanja socialne blaginje. Obenem pa tudi prispeva k zagotavljanju ciljev strategije Evropa 2020. Program upošteva različno stopnjo razvoja med zahodno in vzhodno Slovenijo, zaradi česar je slednji namenjenih več sredstev, saj gospodarsko zaostaja za zahodnim delom.

**Slovenska strategija pametne specializacije – S4:** predstavlja strateški dokument oziroma neke vrste platformo za razvojna vlaganja na prednostna področja, kjer ima Slovenija kritično maso znanja, kapacitet in kompetenc ter na katerih ima inovacijski potencial za umestitev na globalne trge. Slovenija bo s programom osredotočila svoja vlaganja v raziskave, razvoj in inovacije na določenih področjih, ki bodo prinesla največje učinke za gospodarstvo (SVRK 2015).

**Program razvoja podeželja RS za obdobje 2014-2020 (PRP):** je skupni programski dokument EK in RS ter predstavlja osnovno podlago za črpanje finančnih sredstev EKSRP. Izhajajoč iz Uredbe EU št. 1305/2013 EP in Sveta z dne 17. 12. 2013 odraža dokument slovenske nacionalne prednostne naloge in usmeritve. PRP 2014-2020 navaja nacionalne prednostne naloge, ki so bile opredeljene na podlagi analize obstoječega stanja v kmetijstvu, gozdarstvu in živilstvu. Vseh trinajst ukrepov PRP bo prispevalo k uveljavljanju večnamenskega modela razvoja kmetijstva, ki bo istočasno zasledoval tudi ekonomsko in okoljsko učinkovitost (proizvesti čim manj negativnih vplivov na okolje). Eden od pomembnih ciljev je celovit pristop k razvojnim izzivom podeželskih območij in v tem okviru še posebej k

ustvarjanju pogojev za ohranjanje in ustvarjanje novih delovnih mest. Za izvajanje PRP 2014-2020 je skupaj s sredstvi slovenskega proračuna na voljo 1,11 milijarde evrov (MKGP 2015).

**Operativni program ESPR v RS za obdobje 2014-2020:** predstavlja osnovo za črpanje sredstev ESPR, ki so namenjena spodbujanju naslednjih gospodarskih panog: morski gospodarski ribolov, vzreja vodnih organizmov (sladkovodna akvakultura in marikultura) ter predelava in trženje proizvodov iz ribolova in akvakulture. V OP ESPR so te gospodarske panoge poimenovane ribiški sektor. RS bo spodbujala izvajanje skupne ribiške politike, s katero bo zagotavljala ohranjanje trajnostnega upravljanja staležev, obenem pa bo podprla ribiški sektor ter tako omogočila povišanje trajnostnega razvoja in konkurenčnosti.

## **7.2 Evropska kohezijska politika 2014-2020**

Delovanje kohezijske politike dopolnjuje izvajanje drugih politik EU, in sicer na področju raziskav in inovacij, zaposlovanja, izobraževanja, energije, okolja ter seveda skupnega trga. Izvajanju evropske kohezijske politike je v tem obdobju namenjena dobra tretjina celotnega proračuna (351,8 milijarde EUR), preko katerega bodo z vlaganji ugodili različnim razvojnim potrebam regij EU. EKP v tem obdobju navaja dva poglobitna cilja, in sicer naložbe za rast in delovna mesta ter evropsko teritorialno sodelovanje.

Največji del evropskih sredstev bo na voljo v okviru operativnih programov Cilja »Naložbe za rast in delovna mesta«, ki se izvajajo v posameznih državah članicah. Evropsko teritorialno sodelovanje bo zagotavljalo okvir izvajanj skupnih ukrepov in izmenjavo politik, izkušenj in znanja med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi akterji iz različnih držav članic. Evropsko teritorialno sodelovanje se financira iz ESRR in zajema tri vrste programov: čezmejno sodelovanje, transnacionalno sodelovanje in medregionalno sodelovanje (MIZŠ 2014).

V tem finančnem obdobju so sredstva skladov ESI namenjena za doseganje nacionalnih ciljev, ki obenem zasledujejo tudi cilje Strategije EU 2020. Na ravni EU se je opredelilo enajst tematskih ciljev, v katere se morajo usmeriti sredstva kohezijske politike za pospešeno uresničevanje ciljev Strategije EU 2020. Cilji 2014-2020 so:

1. Krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij;
2. Izboljšanje dostopnosti, uporabe in kakovosti informacijskih in komunikacijskih tehnologij;

3. Povečanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij;
4. Podpora za prehod na nizkoogljično gospodarstvo;
5. Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanja in obvladovanja tveganj;
6. Ohranjanje in varstvo okolja ter spodbujanje učinkovite rabe energije;
7. Spodbujanje trajnostnega prometa in izboljšanje omrežnih infrastruktur;
8. Spodbujanje trajnostnega in kakovostnega zaposlovanja ter mobilnosti delovne sile;
9. Spodbujanje socialnega vključevanja ter boj proti revščini in kakršni koli diskriminaciji;
10. Naložbe v izobraževanje, usposabljanje in vseživljenjsko učenje;
11. Izboljšanje učinkovitosti javne uprave.

Naložbe iz sklada ESRR podpirajo vseh 11 tematskih ciljev, vendar so cilji od 1 do 4 glavne prednostne naloge. ESS se prednostno usmerja v cilje od 8 do 11, čeprav sklad v manjši meri podpira tudi cilje od 1 do 4, medtem ko Kohezijski sklad podpira cilje od 4 do 7 in 11.

Glavne novosti programskega obdobja 2014-2020 so:

- ključen del projektov so njihovi rezultati: že pri sami prijavi projekta je potrebno določiti jasne in merljive cilje, ki bodo prispevali k lažjemu ugotavljanju odgovornosti v kolikor ti ne bodo doseženi;
- poenostavitev postopkov, in sicer je v veljavo stopil en sklop pravil za vseh pet skladov ESI;
- krepitev urbane razsežnosti in boj za socialno vključenost: EU je določila deleže ESRR, ki jih je potrebno nameniti za celostne projekte v mestih ter pri skladu ESS za podporo marginaliziranim skupinami;
- povezava z gospodarsko reformo: v koliko država članica ne bi izpolnjevala pravil EU, lahko EK začasno prekine financiranje (Evropska komisija 2014, 4);
- Okvir uspešnosti: je orodje za zagotavljanje osredotočenosti skladov ESI na rezultate. EK je namenila 6 % virov za uspešnost, in sicer se le-ta dodeli programom in prednostnim nalogam, ki bodo dosegla svoje mejnike;
- Uvedba predhodnih pogojenosti, ki predstavljajo ključne dejavnike za uspešno in učinkovito doseganje posebnega cilja prednostne naloge. Splošni predhodni pogoji so povezani s horizontalnimi vidiki izvajanja programa (MIZŠ);
- razdelitev Slovenije na dve kohezijski regiji: Slovenija se je na podlagi metodologije razdelila na Vzhodno in Zahodno kohezijsko regijo, zaradi česar so pri razdeljevanju

sredstev upoštevane njune razvojne razlike. Zahodni kohezijski regiji je bilo dodeljenih do 855 milijonov evrov, medtem ko bo Vzhodna lahko počrpala do 1,27 milijarde evrov sredstev iz ESRR in ESS. Finančna sredstva iz Kohezijskega sklada se med regijama ne bodo delila, ampak je za področje izgradnje prometne, okoljske in energetske infrastrukture, celotni Sloveniji namenjenih 1,055 milijarde evrov.

### **7.3 Izvajanje kohezijske politike v Sloveniji 2014-2020**

Na podlagi analize stanja je bil že v samem procesu priprave OP EKP 2014-2020 opredeljen ožji nabor prednostnih področij, v katere bo Slovenija namenila vlaganja iz sredstev ESI skladov. Pri tem so upoštevali cilje Strategija Evropa 2020, Nacionalni reformni program 2014-2015 (NRP), Priporočila Sveta v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije (Priporočila ES) in druga stališča služb EK glede priprave sporazuma o partnerstvu in programov v Sloveniji za obdobje 2014-2020. Kot je bilo že predhodno omenjeno, pa so bile upoštevane tudi razvojne razlike med kohezijskima regijama (vzhod, zahod) ter relevantni nacionalni strateški dokumenti (SVRK 2015, 18).

#### Prispevek Slovenije k doseganju ciljev strategije Evropa 2020:

Analiza napredka Slovenije pri izpolnjevanju nacionalnih ciljev za leto 2020 nakazuje vrzeli, zlasti v zvezi s povečanjem stopnje zaposlenosti, zmanjšanjem števila ljudi, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, krepitevijo prizadevanj na področju raziskav in razvoja ter učinkovitejše rabe virov energije.

Tabela 7.2: Prikaz obstoječega stanja Slovenije pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020

Cilji EU 2020 za pametno rast	Obstoječe stanje	Cilji do 2020
Skupne javne in zasebne naložbe v višini 3 % BDP Evropske unije v raziskave in razvoj	2,636 % (2012)	3 %
20 % manj izpustov toplogrednih plinov (TGP)	Izpusti v sektorju neETS 11,5 (2012)	Izpusti TGP na področjih, ki niso vključena v shemo trgovanja z emisijskimi kuponi, se lahko povečajo za 4 % glede na leto 2005
20 % obnovljivih virov energije (OVE) v končni porabi	21,5 % v letu 2013	Povečanje deleža OVE v končni porabi na 25 %
20-odstotno povečanje energetske učinkovitosti (URE)	Dosežen vmesni cilj za 2012: 5,7 % prihranka končne energije po Direktivi 2006/32/ES	Doseganje 9-odstotnega prihranka energije do 2016 v skladu z Direktivo 2006/32/ES in 20-odstotno izboljšanje URE do 2020 v skladu z Direktivo 2012/27/ES
75-odstotna stopnja zaposlenosti žensk in moških v starosti 20-64 let	67,2 % (2013)	75 %
Vsaj 20 milijonov manj revnih in socialno izključenih	410.000 (2013)	Zmanjšanje za 40.000 glede na 2008 (360.000)
Manj kot 10 % mladih, ki opustijo šolanje	4,34 % (2013)	5 % (2011: 4,2 %)
Vsaj 40 % oseb med 30. in 34. letom naj bi imelo visokošolsko izobrazbo (ali enakovredno)	40,1 % (2013)	40 %

Vir: Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (2015, 19).



## 8 SKLEP

Skozi celotno magistrsko delo smo preučevali tri glavna raziskovalna vprašanja, na katera bomo v zaključku poskušali čim bolj celovito odgovoriti. Če povzamemo ugotovitve, je bilo v prvem letu članstva v EU, torej v letu 2004, črpanje sredstev znatno manj uspešno kot smo pričakovali, kar je nakazovalo na določene pomanjkljivosti Slovenije, predvsem pri strukturnih in zagonskih problemih. Prvo obdobje črpanja sredstev je bilo predvsem obdobje učenja postopkov in navajanje na novo obdobje 2007-2013, kjer je Slovenija razpolagala s 4,2 milijarde evrov za črpanje (Razgledi 2008).

Čeprav si je Slovenija nabrala že nekaj izkušenj v času predpristopnih programov (npr. Phare), le-te niso bile dovolj, saj se je črpanje v prvem obdobju izkazalo za precej zahtevno, predvsem zaradi zahtevnosti pravil EU in primanjkovanja izkušenega kadra, ki bi moral pravilno izpeljati postopke in izbirati dobre projekte, da ne bi prihajalo do nenamenskih porab in neupravičenih pridobitev sredstev, saj je le-te v takšnih primerih treba vrniti (Razgledi 2008). Obenem so se pojavljali problemi pri specifičnosti slovenske zakonodaje, neučinkovitega informacijskega sistema ter dela pristojnih institucij.

Skozi magistrsko delo ugotovimo, da je bila Slovenija v obdobju 2004-2006 pri črpanju iz strukturnih skladov relativno uspešna, saj ji je bilo povrnjenih 99,34 % EUR, medtem ko se je slabše odrezala pri črpanju iz Kohezijskega sklada, kjer je prejela povrnjenih skupaj 79,36 %.

Na podlagi izkušenj, ki jih je Slovenija pridobila v tem obdobju, je prišlo do nekaterih organizacijskih sprememb, pri čemer je SVLR postala eden pomembnejših organov znotraj vlade, ki je opravljala naloge upravljanja evropskih strukturnih skladov in kohezijskega sklada. Obenem so se uveljavili ukrepi za optimizacijo črpanja sredstev na področju prerazporeditve in dodelitve dodatnih pravic porabe, in sicer možnost prevzema za 20 % višjega proračuna glede na pravice porabe, objave dodatnih razpisov za črpanje preostalih sredstev, povišanje odzivnosti in učinkovitosti sistema, okrepljeno sodelovanje med institucijami, čim višje porabe sredstev pred začetkom novega finančnega obdobja ter preusmerjanje sredstev na področja, ki bi lahko pospešila črpanje sredstev bolj učinkovitih projektov. Tudi v končnem poročilu EDP lahko zasledimo nekatere ukrepe, na katere se je Slovenija osredotočila, in sicer bi morali povečati ne-tehnološke investicije (investicije v RR, eko investicije, investicije v trženje), večjo

pozornost je treba nameniti vertikalnim in horizontalnim povezavam ter manjšemu drobljenju za dosego boljšega položaja na trgu. Več aktivnosti bi bilo treba usmeriti v pospeševanje nekmetskih aktivnosti, aktivnosti kmečkega turizma naj se vključijo v strateške cilje promocije turizma na nacionalni ravni. Povečati bi bilo treba ozaveščenosti o pomenu vključenosti v sheme kakovosti, oblikovanje različnih oblik sodelovanja med proizvajalci v prehranski industriji z namenom ustvariti visokokakovostne proizvode pod določeno blagovno znamko ter opredelitev trženja.

Vsi zgoraj naštetih ukrepi pa so pripomogli k bolj učinkovitemu črpanju sredstev Slovenije v obdobju 2007-2013. Če povzamemo ključne ugotovitve tega obdobja, lahko rečemo, da je Slovenija s strani EK dobila povrnjenih 95 % sredstev, na ostalih 5 % pa morala počakati do konca marca 2017, ko bodo potrjena vsa tri končna poročila o izvajanju operativnih programov. Trenutno stanje prikazuje, da je bila Slovenija v prvem finančnem obdobju učinkovitejša, na rezultate, ali nam bo povrnjenih še zadnjih 5 % oziroma ali bo treba kaj sredstev vrniti v evropski proračun, pa bo treba počakati do konca leta 2017. V zadnjem zaključenem programskem obdobju so vse države članice osvojile pravila in zahteve EU, celotno stanje črpanja je bilo precej boljše kot v obdobju 2000-2006.

Če pogledamo, kaj se je dogajalo s Slovenijo v obeh obdobjih v primerjavi z drugimi državami članicami EU, ugotovimo, da je bila Slovenija v obdobju 2004-2006 četrta najbolj učinkovita izmed držav EU-15 oziroma devetnajsta izmed držav EU-25. Pri črpanju evropskih sredstev so bile manj učinkovite od Slovenije le Slovaška, Češka, Malta, Ciper, Poljska in Nizozemska, vse ostale države pa so počrpale višje deleže. V obdobju 2007-2013 pa se je Slovenija odrezala učinkovitejše, in sicer se je uvrstila za prvo peterico najbolj učinkovitih držav pri črpanju sredstev (Grčija, Francija, Portugalska, Ciper in Švedska), čeprav so zelo podoben izid dosegle številne države EU.

Ali je nov operativni program prinesel kakšne spremembe, ki bodo pripomogle k učinkovitejšemu črpanju sredstev? Seveda jih je, ampak je težko predvideti, da bodo le-te prinesle pozitivne učinke k spremljanju in izvajanju projektov. Najpomembnejše spremembe so nastale na področju zakonodaje, kjer je prišlo do poenostavitve. Tako za vseh pet skladov veljajo enotna pravila, uvedli so se tematski cilji, nagrajevalo se bo države članice, ki bodo uspešno črpale sredstva, Slovenija se je razdelila na dve regiji, večji poudarek bo namenjen

rezultatom in ciljem projektov, del sredstev bo namenjen marginaliziranim družbenim skupinam ipd.

Kot pravita Mrak in Wostner (2005, 4), sredstva EU za države prejemnice pomenijo priložnost, brez katere ne bi uspele dosegati svojih razvojnih ciljev oziroma bi jih dosegale počasneje. Kot prikazujejo najpomembnejši rezultati, ki jih je objavila EK, je izvajanje kohezijske politike prineslo številne prednosti prebivalcem EU. Investicije in vlaganja so pripomogli predvsem k zmanjševanju razlik med regijami, spodbujanju uravnoveženega in trajnostnega razvoja ter k povečanju gospodarske, socialne in teritorialne kohezije. Neodvisna revizija obdobja 2007-2013 prikazuje, da je EKP prinesla rezultate v vsaki in vseh regijah držav članic EU. Naložbe so bile v veliko pomoč v času finančne in gospodarske krize, ko so bila javna sredstva omejena. V enakem obdobju, ko je bilo težko najti zasebno financiranje za mikro, mala in srednje velika podjetja (MSP), je kohezijska politika omogočila številna nova delovna mesta, odpravila regionalne neskladnosti in povišala BDP.

EKP je prispevala k pozitivnemu učinku na makro-ekonomskem nivoju, in sicer izračuni prikazujejo, da bo vsak evro naložbe kohezijske politike v obdobju 2007-2013 ustvaril 2,74 evrov dodatnega BDP do leta 2023. Glede na to, da je bilo v celotnem obdobju vloženi 346,5 milijona evrov naložb, se bo to odrazilo v povišanju dodatne milijarde BDP do leta 2023. Naložbe naj bi imele trajnejši učinek v Bolgariji, Estoniji, Latviji, Litvi, Romuniji, Slovaški, Sloveniji ter na Cipru, Madžarskem, Malti in Poljskem.

Na tem mestu je vredno omeniti, da rezultati neekonomskih študij govorijo o pozitivnih vplivih evropske strukturne politike na razvoj določene države, večina ekonomskih študij pa priča o zanemarljivem vplivu strukturne politike na razvoj. Večina neekonomskih analiz, ki so jih izvedli bodisi na EK bodisi posamezni raziskovalci, govori o potencialni rasti BDP, medtem ko ekonomske analize govorijo o dejanski rasti. Razlika v rasti je očitna, saj je potencialna rast 4,5-krat večja od dejanske. Nekateri strokovnjaki trdijo, da kohezijska politika negativno vpliva na rast BDP (-0,35) ali pa je njen vpliv minimalen (+0,7 %) (Mulec 2008, 85). Kot pravita Ernest in Young (v Mulec 2008, 85–6), so ocene EK o dejanskem vplivu strukturnih skladov na BDP subjektivne, zaradi česar je pozitiven učinek strukturnih pomoči precenjen, saj poročila o ocenjevanju učinkov pripravljajo tiste institucije, ki so odgovorne za implementacijo.

Moje mnenje je, da so sredstva kohezijske politike izjemna priložnost za nove države članice za pospešitev gospodarske rasti, socialne kohezije in razvoja, če so jih sposobne ustrezno porabiti. Če katera od držav ni pripravljena oziroma se ni sposobna ustrezno organizirati, se tovrstne priložnosti hitro zamudijo. Res pa je, da bi morala kohezijska politika podpirati izključno manj razvite regije, ne pa tudi tistih, ki so se v tem obdobju že razvile, saj bomo le tako zagotovili njen osnovni namen.

Magistrsko delo lahko zaključimo, da Slovenija z vsakim novim programskim obdobjem bolj učinkovito izvaja projekte, tako da lahko upamo, da bodo vse pridobljene izkušnje in napake iz preteklih obdobj pripomogle k še višji učinkovitosti in tako uspešnosti trenutnega obdobja 2014-2020. Omenimo lahko, da je bil začetek trenutnega obdobja dokaj zahteven in so institucije potrebovale kar nekaj časa za uskladitev vseh ključnih dokumentov na nacionalnem nivoju, tako da so se prvi razpisi začeli objavljati šele v letu 2016. V letošnjem letu (2017) je najavljenih kar nekaj večjih javnih razpisov, kjer bodo imele pravne osebe možnost pridobiti več kot 300 milijonov nepovratnih sredstev, ki bodo prispevala k nadaljnjemu razvoju slovenskega gospodarstva. Glede na to, da smo novo programsko obdobje zagnali počasi, upamo, da bodo vse posodobitve in novosti pripomogle k učinkovitejšemu črpanju držav članic in s tem k višjemu gospodarskemu razvoju.

## 9 LITERATURA

1. Bučar, Maja, Primož Karnar, Anja Marija Ciraj in Sabina Kajnč. 2007. *Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Časnik *Finance*. 2017. Slovenija zaradi nepravilnosti pri črpanju evropskih sredstev Bruslju vrača 136 milijonov, 26. februar 2017. Dostopno prek: <https://subvencije.finance.si/8854424/Slovenija-zaradi-nepravilnosti-pri-crpanju-evropskih-sredstev-Bruslju-vraca-136-milijonov?metered=yes&sid=477802558> (3. marec 2017).
3. Ederveen, Sjef, Henri L.F. de Groot in Richard Nahuis. 2006. *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*. Dostopno prek: <http://online.library.wiley.com.nuk.web.nuk.uni-lj.si/doi/10.1111/j.1467-6435.2006.00318.x/full> (3. april 2017).
4. *Enotni evropski akt*. 1987. Ur. l. EU L169. Dostopno prek: [http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna\\_zakonodaja/EEA.pdf](http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/EEA.pdf) (28. december 2016).
5. EU skladi. 2007a. *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007-2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/operativni-programi/2007-2013> (25. februar 2017).
6. --- 2007b. *Poročilo o črpanju evropskih sredstev v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/podatki-o-crpanju/porocilo-o-crpanju-evropskih-sredstev-v-sloveniji> (4. marec 2017).
7. Evropska komisija. 2000. *Regionalna politika - Inforegio*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sl/](http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/) (24. december 2016).
8. --- 2010. *Evaluation report: Ex-Post Evaluation of Cohesion Policies programmes 2000-06 co-financed by the ERDF (Objective 1 & 2)*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/synthesis\\_eval2000\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/synthesis_eval2000_2006.pdf) (21. januar 2017).
9. --- 2013. *Financiranje skupne kmetijske politike*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.2.html) (5. januar 2017).
10. --- 2014a. *Predstavitev kohezijske politike EU 2014-2020*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/dokumenti/publikacije/predstavitev-kohezijske-politike-eu-2014-2020.pdf> (25. december 2016).
11. --- 2014b. *Politike Evropske unije – Kmetijstvo*. Dostopno prek: [https://europa.eu/european-union/file/602/download\\_sl?token=NNHnIVSM](https://europa.eu/european-union/file/602/download_sl?token=NNHnIVSM) (28. november 2016).

12. --- 2014c. *Evropski sklad za regionalni razvoj*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/sl/funding/erdf/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/sl/funding/erdf/) (15. marec 2017).
13. --- 2014d. *Prednostne naloge*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_sl.htm) (02. april 2017).
14. --- 2014e. *Kohezijski sklad*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/sl/funding/cohesion-fund/](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/sl/funding/cohesion-fund/) (14. Marec 2017).
15. --- 2015. *Evropski strukturni in investicijski skladi 2014-2020: Uradna besedila in komentarji*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/publikacije/publikacija-esis.pdf> (24. november 2016).
16. --- 2016. *Infographics: Cohesion Policy - Delivering benefits for citizens - Main results 2007-2013*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/infographic/2016/infographics-cohesion-policy-delivering-benefits-for-citizens-main-results-2007-2013](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/infographic/2016/infographics-cohesion-policy-delivering-benefits-for-citizens-main-results-2007-2013) (2. April 2017).
17. --- 2017. *European Structural & Investment Funds – Data*. Dostopno prek: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/browse> (28. februar 2017).
18. Evropski odbor regij. 1994. *Pomembna dejstva*. Dostopno prek: <http://cor.europa.eu/sl/about/Pages/key-facts.aspx> (23. februar 2017).
19. Farole, Thomas, Andrés Rodríguez-Pose in Michael Storper. 2011. *Cohesion policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*. Dostopno prek: <http://onlineibrary.wiley.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/doi/10.1111/j.1468-5965.2010.02161.x/full> (2. april 2017).
20. Flere, Sergej. 2000. *Sociološka metodologija*. Maribor: Pedagoška fakulteta.
21. Glöcker, Gabriel, Lie Junius, Gioia Scappucci, Simon Usherwood in Julian Vassallo. 1998. *Guide to EU Policies*. London: Blackstone Press Limited.
22. Kajnč, Sabina in Damjan Lajh. 2009. *Evropska unija od A do Ž*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
23. Klun, Matjaž. 2015. *Pravni vidiki Kohezijskega sklada EU – poti in stranpoti črpanja sredstev Kohezijskega sklada EU za področje okolja*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
24. Milio, Simona. 2010. *From Policy to Implementation in the European Union – The Challenge of a Multi-level governance system*. Dostopno prek: <http://web.a.ebscohost.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/ehost/ebookviewer/ebook/bmxLYmtfXzMONTU0OF9fQU41?sid=f57329ee-a021-4fac-bcd2-f19745ad4526@sessionmgr4009&vid=1&format=EB&rid=1> (2. april 2017).
25. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. 2014. *Programsko obdobje 2014-2020*. Dostopno prek: [http://www.mizs.gov.si/si/delovna\\_podrocja/sluzba\\_za\\_izvajanje\\_kohezijske\\_politike/programsko\\_obdobje\\_20142020/](http://www.mizs.gov.si/si/delovna_podrocja/sluzba_za_izvajanje_kohezijske_politike/programsko_obdobje_20142020/) (28. februar 2017).

26. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. 2015. Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014-2020. Dostopno prek: [http://www.program-podezelja.si/images/phocadownload/PRP/PRP\\_2013-2020/PRP\\_2014-2020\\_predlog\\_15.11.pdf](http://www.program-podezelja.si/images/phocadownload/PRP/PRP_2013-2020/PRP_2014-2020_predlog_15.11.pdf) (25. februar 2017).
27. Mrak, Mojmir, Maruša Mrak in Vasja Rant. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
28. Mrak, Mojmir in Peter Wostner. 2005. *Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU*. Dostopno prek: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/ib/2005/ib3-05.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/ib/2005/ib3-05.pdf) (14. marec 2017).
29. Mulec, Breda. 2008. *Kohezijska politika Evropske unije in problemi njene implementacije s poudarkom na Republiki Sloveniji in državah jugovzhodne Evrope*. Ljubljana: Koščak.
30. *Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti*. 1957. Dostopno prek: [http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna\\_zakonodaja/Rimski\\_pogodbiSL.pdf](http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Rimski_pogodbiSL.pdf) (25. december 2016).
31. Računovodja. 2009. *Črpanje evropskih sredstev*. Dostopno prek: [https://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=3322/%C8rpanje\\_evropskih\\_sredstev](https://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=3322/%C8rpanje_evropskih_sredstev) (8. marec 2017).
32. Računsko sodišče Republike Slovenije. 2010. *Revizijsko poročilo – Črpanje sredstev evropskega proračuna*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KD22C369387B21A1AC125776E00334B1A/\\$file/EU\\_crpanje\\_SP04-08.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KD22C369387B21A1AC125776E00334B1A/$file/EU_crpanje_SP04-08.pdf) (4. januar 2017).
33. Računsko sodišče. 2011. *Revizijsko poročilo – Informacijski sistem Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KBCF6596670C3190CC125794200439202/\\$file/InfSist\\_ISARR.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KBCF6596670C3190CC125794200439202/$file/InfSist_ISARR.pdf) (7. marec 2017).
34. *Razgledi*. 2008. Evropski denar ne pride sam, 11. avgust 2008. Dostopno prek: <http://www.razgledi.net/2008/08/11/evropski-denar-ne-pride-sam/> (15. marec 2017).
35. Republika Slovenija. 2010. *Končno poročilo o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006*. Dostopno prek: [http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-enotnega-programskega-dokumenta-za-programsko-obdobje-2004-2006/files/1-koncno-porocilo-epd\\_11\\_4\\_2011.doc](http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-enotnega-programskega-dokumenta-za-programsko-obdobje-2004-2006/files/1-koncno-porocilo-epd_11_4_2011.doc) (4. februar 2017).
36. Roney, Alex. 2000. *EC/EU Fact Book – a Complete Guide*. London: Kogan Page Limited.
37. RTV Slovenija. 2017. Slovenija četrta najboljša pri črpanju EU-sredstev, 20. januar 2016. Dostopno prek: <http://www.rtvlo.si/gospodarstvo/slovenija-cetrta-najboljsa-pri-crpanju-eu-sredstev/383873> (9. marec 2017).

38. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. 2006. *Enotni programski dokument 2004-2006*. Dostopno prek: [http://www.svrk.gov.si/si/delovna\\_podrocja/evropska\\_kohezijska\\_politika/razvojno\\_nacrtovanje\\_in\\_programiranje\\_strateskih\\_in\\_izvedbenih\\_dokumentov/priprava\\_regionalnih\\_razvojnih\\_programov\\_2014\\_2020/enotni\\_programski\\_dokument\\_2004\\_2006/](http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/razvojno_nacrtovanje_in_programiranje_strateskih_in_izvedbenih_dokumentov/priprava_regionalnih_razvojnih_programov_2014_2020/enotni_programski_dokument_2004_2006/) (4. februar 2017).
39. --- 2007. *Programski dokumenti Slovenije 2007-2013*. Dostopno prek: [http://www.svrk.gov.si/si/delovna\\_podrocja/evropska\\_kohezijska\\_politika/ekp\\_2004\\_2006\\_in\\_2007\\_2013/kohezijska\\_politika\\_v\\_obdobju\\_2007\\_2013/programski\\_dokumenti\\_slovenije\\_2007\\_2013/](http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropska_kohezijska_politika/ekp_2004_2006_in_2007_2013/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/programski_dokumenti_slovenije_2007_2013/) (23. februar 2017).
40. --- 2015a. *Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020*. Dostopno prek: [http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op\\_slo\\_web.pdf](http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_slo_web.pdf) (4. januar 2017).
41. --- 2015b. *Strukturni skladi EU v Sloveniji*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/skladi/predstavitev-skladov/kohezijski-sklad> (2. januar 2017).
42. --- 2015c. *Slovenska strategija pametne specializacije S4*. Dostopno prek: [http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Dokumenti\\_za\\_objavo\\_na\\_vstopni\\_strani/SPS\\_10\\_7\\_2015.pdf](http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/Dokumenti_za_objavo_na_vstopni_strani/SPS_10_7_2015.pdf) (2. januar 2017).
43. --- 2016a. *Navodila organa upravljanja za izvajanje upravljalnih preverjanj po 125. členu Uredbe (EU) št. 1303/2013 programske obdobje 2014-2020*. Dostopno prek: [http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/navodila-ou-upr-prev-14-20\\_v-2.pdf](http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/navodila-ou-upr-prev-14-20_v-2.pdf) (8. januar 2016).
44. --- 2016b. *Poročilo o črpanju sredstev evropske kohezijske politike 2007-2013 za Cilj Konvergenca obdobje januar 2015-december 2015*. Dostopno prek: [http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/kako\\_crpamo/PorocCrpan07\\_13\\_jan\\_dec2015.pdf](http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/kako_crpamo/PorocCrpan07_13_jan_dec2015.pdf) (3. januar 2017).
45. Toš, Niko in Mitja Hafner-Fink. 1998. *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
46. *Uredba (EU) št. 1299/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o posebnih določbah za podporo cilju "evropsko teritorialno sodelovanje" iz Evropskega sklada za regionalni razvoj*. 2013. Ur. l. EU 347/259. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1299> (8. januar 2017).
47. *Uredba (EU) št. 1300/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1084/2006*. 2013. Ur. l. EU 347/281. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1300> (7. januar 2017).
48. *Uredba (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in o posebnih določbah glede cilja "naložbe za rast in delovna mesta" ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006*. 2013. Ur. l. EU



L347/289. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301> (8. januar 2017).

49. Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006. 2013. Ur. l. EU L347/320. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303> (5. januar 2017).
50. Uredba (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1081/2006. 2013. Ur. l. EU L347/470. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304> (8. januar 2017).
51. Uredba (EU) št. 1310/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o določitvi nekaterih prehodnih določb glede podpore za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), o spremembi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta glede sredstev in njihove razdelitve za leto 2014 in o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 73/2009 in uredb (EU) št. 1307/2013, (EU) št. 1306/2013 in (EU) št. 1308/2013 Evropskega parlamenta in Sveta v zvezi z njihovo uporabo v letu 2014. 2013. Ur. l. EU 347/865. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1310> (8. januar 2017).
52. Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta. 2015. Ur. l. RS 29/15, 36/16, 58/16 in 69/16 – popr. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2016-01-1589> (8. januar 2017).
53. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Enotni programski document*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/ostalo/operativni-programi/enotni-programski-dokument-rs-2004-2006.pdf> (15. januar 2017).