

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

ANDREJ ZOGRAFSKI

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**FINANCIRANJE VELIKIH INFRASTRUKTURNIH PROJEKTOV IZ
STRUKTURNIH SKLADOV EU: PRIMER SOFIJSKA PODZEMNA
ŽELEZNICA**

Ljubljana, september 2013

ANDREJ ZOGRAFSKI

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisani Andrej Zografski, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtor diplomskega dela z naslovom *Financiranje velikih infrastrukturnih projektov iz strukturnih skladov EU: primer sofijska podzemna železnica*, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Markom Hočevarjem.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo diplomskega dela.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
 - poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v diplomskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
 - pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene diplomskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne _____

Podpis avtorja: _____

KAZALO

UVOD	1
1 REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	2
1.1 Razlogi za nastanek regionalne politike.....	3
1.2 Zgodovina in razvoj evropske regionalne politike.....	3
1.3 Evropska regionalna politika danes.....	4
1.4 Vsebina programskega obdobja 2007–2013	5
1.5 Cilji evropske regionalne politike	7
2 OPERATIVNI PROGRAM TRANSPORT	10
2.1 Regionalna politika Bolgarije.....	10
2.2 Programsko obdobje 2007–2013.....	11
2.3 Operativni programi Bolgarije	12
2.4 Operativni program Transport.....	13
3 IZGRADNJA SOFIJSKE PODZEMNE ŽELEZNICE	15
3.1 Zgodovina in dosedanji razvoj	15
3.2 Predstavitev projektov, financiranih iz evropskih strukturnih skladov.....	15
3.2.1 Faza I – Centralni del linije M2	15
3.2.2 Faza II – Periferni del proge M2 in razširitev proge M1	16
3.2.3 Faza III – Nadaljnje širitve linij M1 in M2	17
3.3 Problemi pri izvajanju projektov in možne rešitve	19
SKLEP	22
LITERATURA IN VIRI	23

KAZALO TABEL

Tabela 1: Vsebina programskega obdobja Evropske unije 2007–2013	8
Tabela 2: Regije NUTS 2 v Bolgariji in ključni socio-ekonomski kazalci v letu 2010.....	11

UVOD

Širitev Unije s petnajst na petindvajset in posledično na sedemindvajset članic je pomenila velike in korenite spremembe v gospodarski in socialni strukturi Evrope, ki so predstavljale nove izzive na področju konkurenčnosti v regionalnem razvoju in kohezijski politiki. Vstop Bolgarije in Romunije v Unijo leta 2007 je s seboj prinesel zanimive spremembe: skupno število prebivalcev se je povečalo za 6,3 %, hkrati pa se je povprečna raven dohodkov zmanjšala za dobrih 4 % v primerjavi z EU-25 (Marchis, 2011, str. 221). Po mnenju Dorožynskija (2012, str. 12) so glavni cilji regionalne politike EU omejevanje ekonomskih, socialnih in teritorialnih razlik, priložnost za dolgoročen, vzdržen in uravnotežen razvoj ter povečanje konkurenčnega in inovacijskega potenciala regij. Za programsko obdobje 2007–2013 je dodeljeni proračun programa znašal nekaj čez 336 milijard evrov, kar tvori tretjino celotnega proračuna Evropske unije za obravnavano obdobje. Prav ta sredstva ponujajo enkratno priložnost glavnemu mestu Bolgarije pri reševanju ključnih problemov na področju infrastrukture, ki so se nakopičili v zadnjih desetletjih. Poleg neposrednih učinkov iz realizacije velikih infrastrukturnih projektov, ki se kažejo v izboljšani kakovosti življenja in čistejšem okolju, njihova realizacija daja zagon zasebnemu sektorju prek kreiranja boljšega in učinkovitejšega poslovnega okolja.

V svojem diplomskem delu bom predstavil regionalno politiko Evropske unije, njen zgodovinski razvoj ter osnovne značilnosti. Bolj podrobno bom razložil današnji okvir, v katerem deluje kohezijska politika Republike Bolgarije, njene specifične lastnosti ter njen vpliv na proces konvergence te države z ostalimi državami Unije. Glavni cilj je torej pridobiti osnovni vpogled v kohezijsko politiko Evropske unije, njene značilnosti in uporabo pri realizaciji velikih infrastrukturnih projektov, med katere spada tudi obsežna razširitev podzemne železnice v Sofiji.

Diplomsko delo sem razdelil na tri vsebinska poglavja. V prvem poglavju bom predstavil zgodovino, pomen in vsebino regionalne politike Evropske unije ter jo prikazal še z današnjega zornega kota. Sledi predstavitev njenih zastavljenih ciljev, načel in okvirov ter razlaga posameznih finančnih instrumentov, s pomočjo katerih se kohezijski projekti izvajajo. V drugem poglavju bom opredelil regionalno politiko Bolgarije in kontekst, v katerem je nastala, njene cilje in značilnosti. V nadaljevanju je vsebina programskega obdobja 2007–2013 v Bolgariji in glavni upravičenci ter pogoji in načela za uporabo sredstev. Sledi podroben vpogled v operativni program Transport, pri čemer bodo predstavljene vse prednostne naloge. V tretjem poglavju bodo obravnavani zgodovinski razvoj podzemne železnice v Sofiji in njeni današnji izzivi. V nadaljevanju bo podrobno predstavljene faze izgradnje podzemne železnice, financirane iz evropskih Kohezijskih skladov. Diplomsko delo bom zaključil s sklepi ter z navedbo literature in virov.

1 REGIONALNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Širitev Unije s petnajst na petindvajset in posledično na sedemindvajset članic je pomenila velike in korenite spremembe v gospodarski in socialni strukturi Evrope, s seboj je prinesla izzive na področju konkurenčnosti, regionalnega razvoja in kohezijske politike. Po širitvi Evropske unije v letu 2004 in 2007 se je ta soočila s precedenčnim povečanjem razlik v razvoju različnih regij in držav glede na dejstvo, da imajo nove članice občutno nižje ravni dohodkov od ostalih t. i. EU-15. Vstop Bolgarije in Romunije v Unijo leta 2007 je s seboj prinesel zanimive spremembe: skupno število prebivalcev se je povečalo za 6,3 %, hkrati pa se je povprečna raven dohodkov zmanjšala za dobrih 4 % v primerjavi z EU-25 (Marchis, 2011, str. 221).

Probleme neenakomerne razvitosti posameznih regij lahko opredelimo kot razlike v ravni dohodkov in zaposlovanja, stopnje rasti bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP), na splošno vodijo do razlik v ekonomski moči in ravni kakovosti življenja v posameznih regijah. Neskladnost v razvoju regij je problematična iz ekonomskih, socialnih in političnih razlogov. Zato je Evropska unija določila direktive, ki naj bi spodbujale harmoničen razvoj posameznih regij in držav, zmanjševale socio-ekonomske razlike in privedle do konvergence.

Senior Nello (2012, str. 338) opredeljuje konvergenco kot proces dohitevanja s strani regij z omejenimi možnostmi, tako da se neenakosti zmanjšajo ali dolgoročno v celoti izginejo. V tem kontekstu je regionalna politika včasih celo neizogibna, če bi hoteli zagotoviti minimalno raven storitev, življenjskega standarda ali dohodkov. Po mnenju Horvata (2003, str. 12) pomeni proces dohitevanja več kot preprosto razvoj, saj vključuje tudi pogoj, da zaostale države rastejo hitreje od razvitih in tako zmanjšujejo razlike med njimi. Ker izrazita neskladja v blaginji lahko povzročijo velike težave tudi v bolj razvitih državah članicah Unije, imajo od programa spodbujanja in financiranja procesa konvergence koristi vse države članice. Posledice pomanjkanja konvergence so koncentracija gospodarskih aktivnosti, urbanizacija in visok delež kvalificiranih delavcev. Ta koncentracija ima negativne posledice ne samo za periferne in manj razvite regije, ampak posledice čutijo tudi osrednje regije, kažejo se na področjih prometa, okolja in zdravja prebivalcev (Horvat, 2003, str. 12).

Horvat (2003, str. 21) je ugotovil, da razlike v dohodkih med območji rastejo skupaj s poglobljanjem ravni teritorialne delitve. Razlike med območji po klasifikaciji statističnih teritorialnih enot v Evropski uniji (v nadaljevanju NUTS) NUTS 2 in NUTS 3 naraščajo tako v starih kot tudi v novih članic Unije. Navedeno trditev je utemeljil na podlagi izračunanih kazalcev, kot sta Ginijev koeficient in koeficient variacije, ki sta pokazala, da v državah vzhodne in srednje Evrope obstajajo velike razlike v razvoju glavnih mest in pripadajočih regijah na eni strani ter bolj perifernih regijah na drugi (Horvat, 2003, str. 24).

Ko ocenjujemo in merimo regionalne razlike, lahko poleg splošnega kazalca BDP na prebivalca v primerjalno analizo vključimo tudi kazalnike, ki v večji meri vsebujejo tudi

socialno dimenzijo, kot so produktivnost dela, raven socialnih storitev, razpoložljivost in dostopnost do zaposlitve. Po navajanju Šostarja (2012, str. 168) se lahko uvedejo tudi komplementarni kazalci, ki naj bi risali popolnejšo sliko razvitosti in kakovosti življenja, med katere spadajo stopnja revščine in brezposelnosti, dostop do javnih storitev in Indeks človekovega razvoja (angl. *Human development index*).

1.1 Razlogi za nastanek regionalne politike

Kot navaja Kesner-Škreb (2009, str. 103), je razlogov za neenakomeren regionalni razvoj veliko in segajo od geografske razdalje od jedra ekonomske moči, nedavnih velikih tektonskih sprememb na socio-ekonomskem področju, različnih kulturoloških dejavnikov vse do zgodovine ene regije in njene izpostavljenosti do sprememb. Prav prva dva tvorita najbolj pomembno kombinacijo dejavnikov držav srednje in vzhodne Evrope, ki danes še vedno odločilno vplivata na njihov razvoj. Posledice teh pomanjkljivosti se čutijo na področjih socialne izključenosti, slabe kakovosti izobraževanja, visoke stopnje brezposelnosti in revščine ter neprimerne pokritost z infrastrukturo (Dorobantu, 2012, str. 92).

Dohodki prebivalstva ponavadi padajo, bolj ko se premikamo proti periferiji Evrope, torej zunaj njenega ekonomskega srca, ki leži znotraj pentagrama na zemljevidu med mesti London, Hamburg, München, Milano in Pariz. Manj razvite regije se pogosto soočajo z višjimi stopnjami brezposelnosti, nižjimi investicijami, nekakovostnimi sistemi izobraževanja in posledično nižjimi prejemki. Lahko rečemo, da je gospodarska aktivnost v Evropi močno geografsko skoncentrirana tako med državami kot tudi znotraj njih. Neenakost dohodkov med državami je nenehno padala kot posledica ekonomske integracije, sočasno pa se je geografska distribucija gospodarskih aktivnosti znotraj Unije čedalje bolj koncentrirala. Razlike v razvoju znotraj držav so naraščale skupaj s poglobljanjem ekonomskih integracij. Te razlike so opazne, tudi če primerjamo sedanjega s prejšnjimi programskimi obdobji, kjer je vidno, da je znatno večji delež sredstev namenjen najrevnejšim državam, ki so se Uniji priključile leta 2004 in 2007, poraba sredstev pa je jasno in izključno povezana z izpolnjevanjem ciljev, zastavljenih v Lizbonski strategiji.

Ko se razlike povečujejo, se dogaja proces divergence, ko se razlike zmanjšujejo, opažamo proces konvergence. Kohezijska politika priznava, da tržna ekonomija, na kateri je zasnovana Evropska integracija, ne more popraviti vseh neenakosti in so zato potrebni popravni posegi in redistributivni mehanizmi. Čeprav je na začetku prevladovalo mnenje, da bosta ekonomska integracija in odprti enotni trg neposredno prinašala konvergenco, je kmalu postalo razvidno, da je potrebno interveniranje s kreiranjem razvojne regionalne politike v Evropski uniji.

1.2 Zgodovina in razvoj evropske regionalne politike

Zgodovinski razvoj regionalne politike Evropske unije je mogoče razdeliti na tri značilna obdobja: 1959–1975, za katerega so značilne predvsem nacionalne razvojne politike; 1976–1988, ko so bile predstavljene prve iniciative Evropske komisije v smeri skupne regionalne

politike; od leta 1988 naprej, ko govorimo o regionalni politiki v klasičnem pomenu besede. Vsako naslednje programsko obdobje je prinašalo spremembe in nove izzive (Senior Nello, 2012, str. 344). Med letoma 1958 in 1988 so različni proračuni, namenjeni regionalni politiki, znašali skupaj 58,4 milijarde Evropskih valutnih enot, v nadaljevanju EVE (angl. *European Currency Unit - ECU*). V naslednjem programskem obdobju je znesek, namenjen regionalni politiki, znašal 64 milijarde EVE, v programskem obdobju med letoma 1994 in 1999 pa že kar 154,4 milijarde EVE. V skladu s sprejeto Agendo 2000 so se sredstva za regionalni razvoj povečala na 213 milijarde evrov in ta so bila na voljo državam članicam v programskem obdobju 2000–2006 (Horvat, 2003, str. 57). V tem obdobju je bila večina intervencij usmerjena k uresničevanju Cilja 1 (angl. *Objective 1*), tj. kreiranju dobrega gospodarskega okolja, razvoju človeških virov ter izgradnji in modernizaciji osnovne infrastrukture, vključno z okoljevarstveno. Največji delež teh sredstev je bil alociran v izgradnjo in posodobitev fizične infrastrukture, kot so avtocestne in železniške povezave, okolju prijazen in učinkovit mestni prevoz, objektov s področja okoljevarstvenega sistema itn. (Horvat, 2003, str. 58).

1.3 Evropska regionalna politika danes

Po mnenju Dorožynskija (2012, str. 12) so glavni cilji regionalne politike EU omejevanje ekonomskih, socialnih in teritorialnih razlik, ponujanje priložnosti za dolgoročen, vzdržen in balansiran razvoj ter povečanje konkurenčnega in inovacijskega potenciala regij. Zaradi finančne pomoči za naložbe v infrastrukturo, okoljevarstvo in razvoj človeških virov naj bi se občutno izboljšala konkurenčnost manj razvitih regij ter ustvarili pogoji trajnostnega razvoja, ki temeljijo na inovacijah in ustvarjanju novih delovnih mest. Integracija v Evropski uniji neposredno vpliva na kakovost življenja, dohodke prebivalstva in splošno raven razvitosti celotne družbe. Dolga pot dohitevanja se uresničuje prek treh kanalov: distribucija (prek regionalne politike), regulacija (s pomočjo institucionalnih sprememb) in učinkovitost (kot posledica ekonomske integracije). Ekonomska integracija je lahko tudi zelo nevarna in lahko celo poveča razlike v razvoju in ravni dohodkov prebivalstva, saj so ekonomije, ki niso pripravljene za nastop na odprtih trgih, izpostavljene močni konkurenci. Članstvo v Uniji ne zagotavlja uspešnosti procesa kohezije, ampak ga neposredno olajšuje in pospešuje (Delhey, 2001, str. 205).

Za učinkovito uporabo finančnih transferjev Evropskih skladov za regionalno politiko morajo biti izpolnjeni nekateri splošni pogoji, med katere spadajo: dobro delujoče institucije na vseh ravneh (nacionalne, regionalne in lokalne), vzpostavitev sistema postopkov, usmeritve in orodja za javno administracijo ter ustrezno usposobljeni in motivirani zaposleni (Horvat, 2003, str. 46). V skladu s Splošnimi Uredbami (angl. *General Regulations*) mora vsaka članica Unije izpolniti določene zahteve, preden lahko začne uporabljati sredstva iz evropskih Strukturnih in Kohezijskih skladov. Po Horvatu (2003, str. 49) mora vsaka vlada določiti organe, ki bodo imeli pristojnosti in odgovornosti pri upravljanju s temi sredstvi, kako bo rešeno vprašanje nacionalnega sofinanciranja ter kako bo zastavljeno partnerstvo med vsemi udeleženci procesa načrtovanja in izvajanja projektov, financiranih iz teh skladov.

Za programsko obdobje 2007–2013 je dodeljeni proračun programa znašal nekaj čez 336 milijard evrov, kar tvori tretjino celotnega proračuna Evropske unije za obravnavano obdobje. Dobra polovica sredstev je na razpolago novim članicam, ki so se pridružile v letih 2004 in 2007 in znaša dobrih 174 milijard evrov. Zagotovitev večje in boljše infrastrukture ter povečevanje strokovnosti in zmožnosti delovne sile so med mehanizmi, skozi katere Kohezijski skladi pomagajo izboljšati proizvodnjo, produktivnost in konkurenčnost gospodarstva. Osrednji strateški cilj regionalne politike je pospešiti in pomagati v razvoju zaostalih regijah prek ustvarjanja dobrega gospodarskega okolja s stabilnimi institucijami, nadgrajevanjem infrastrukturnih povezav, olajševanjem pretoka dobrin, kapitala in ljudi, restrukturiranjem proizvodnih zmogljivosti ter spodbujanjem tujih investicij. Na ta način se ustvarjajo pogoji za delovanje primerne konkurenčnega okolja, kar dolgoročno izboljšuje možnosti za ekonomski napredek in inovacije ter posledično zvišuje raven dohodka in izboljša kakovost življenja (Leonardi, 2006, str. 157).

1.4 Vsebina programskega obdobja 2007–2013

Tekoče programsko obdobje 2007–2013 je bilo pripravljeno v povsem drugačnem kontekstu kot prejšnje. Evroobmočje je bilo že vzpostavljeno in širitev Unije zaključena z vstopom Bolgarije in Romunije 1. januarja 2007. Lizbonska strategija, ki naj bi usmerjala nadaljnji razvoj Evropske unije do leta 2020, je imela tudi odločilni vpliv na definiranje prioritet in razporeditev sredstev za njihovo uresničevanje. Tako sta gospodarski razvoj in zaposlenost postala glavna cilja Evropskih skladov. Sedanje programsko obdobje je prineslo s seboj spremembe v smeri bolj strateškega pristopa, poenostavitve postopkov, deregulacije in prenosa pristojnosti na nacionalno raven, Komisija pa je obdržala le vlogo nadzornika. Senior Nello (2012, str. 344) med drugim navaja naslednje, najpomembnejše spremembe:

- izraz kohezijska politika je zamenjal izraz strukturni ukrepi,
- 36 % celotnega razpoložljivega denarja v proračunu Unije je bilo dodeljenih kohezijski politiki,
- zmanjšano število finančnih instrumentov na samo tri (ESRR, ESS, KS),
- nadaljevanje z načeli koncentracije, partnerstva, programiranja in dodatnosti,
- tesne in jasne povezave med kohezijsko politiko in Lizbonsko strategijo,
- spremembe v operativnih procedurah v smeri povečanja koncentracije in poenostavitve ukrepov,
- prenos odgovornosti in nekaterih pristojnosti na nacionalne ali regionalne oblasti. Evropska komisija skupaj z vsako državo članico redno izvaja poglobljeno analizo kohezijske politike. Države članice so zadolžene za ex-ante, Komisija pa izvaja ex-post analize.

Odgovornost upravljanja Evropskih Kohezijskih skladov je v celoti na strani držav članic, Evropska komisija je zadolžena le za izvajanje nadzora in kontrole. Glavne prioritete vseh

projektov morajo biti opredeljene v skladu s smernicami Komisije, nacionalne ali lokalne oblasti pa imajo pristojnosti in odgovornost za lastno izbiro in upravljanje posameznih projektov. Po mnenju Horvata (2003, str. 74) načela za uporabo Strukturnih skladov ponujajo okvir, znotraj katerega je uporaba teh sredstev sistematizirana in strateško usmerjena v uresničevanje ciljev, zastavljenih s strani Evropske unije. Avtorja Dobrescu in Barna (2009, str. 706–707) navajata naslednja načela:

- Načelo dodatnosti (angl. *principle of additionality*), znano tudi pod imenom načelo sofinanciranja, določa, da mora biti vsak projekt sofinanciran z javnimi sredstvi nacionalnih ali regionalnih oblasti. Evropsko financiranje ne sme biti substitut, ampak komplement nacionalni razvojni politiki. Zato je poraba denarja iz Strukturnih skladov pogojena s sofinanciranjem projektov iz nacionalnih ali lokalnih proračunov ali drugih virov financiranja. To načelo odraža logično pričakovanje, da bo upravičenec pomoči bolj odgovoren in motiviran, če del sredstev prihaja iz lastnih virov.
- Načelo povračila (angl. *principle of reimbursement*) zavezuje upravičenca, da sproti poravnava stroške izvajanja in materiale potrebne za izvedbo projekta, pozneje pa so ta sredstva povrnjena ob predložitvi dokaza o stroških in njihovem plačilu. Na začetku izvajanja določenega projekta Komisija upravičencu da na razpolago sredstva v višini 10 % skupne vrednosti z namenom spodbujanja, olajšave in zagotovitve nemotenega izvajanja v zgodnjih fazah realizacije.
- Načelo pravila $n+3/n+2$ (angl. *principle of automatic pullout*) pravi, da projekt, dogovorjen v letu n , mora biti končan v roku dveh let od konca programskega obdobja ter sredstva povrnjena v največ triletnem obdobju od podpisa sporazuma. To pomeni, da se lahko nekateri projekti izvajajo in odplačujejo tudi do dve leti po zaključitvi danega programskega obdobja.
- Načelo partnerstva (angl. *principle of partnership*) določa, da morajo biti v celotnem procesu planiranja, izvajanja in načrtovanja vključeni vsi relevantni udeleženci, kot so nacionalne, regionalne ali lokalne oblasti, ekonomski in socialni partnerji, strokovnjaki, nevladne organizacije in interesne skupine, ter zavezuje, da mora biti poraba denarja v povezavi z razvojnim programom Unije, vsak projekt pa mora biti odobren s strani Komisije. Obvezna je tudi vertikalna koordinacija in sodelovanje med Komisijo, državno administracijo in ostalimi institucijami ali interesnimi skupinami, ki niso del državnega sektorja.
- Načelo skladnosti (angl. *principle of compliance*) določa skladnost projektov z nacionalnimi predpisi.

Horvat (2003, str. 73) našteva še nekatera manj pomembna načela:

- Načelo programa (angl. *principle of programming*) uvaja možnost večletnega načrtovanja in izvajanja projektov, kar udeležencem daje več fleksibilnosti pri odločanju in izvajanju programov.

- Načelo koncentracije (angl. *principle of concentration*) ima geografsko in vsebinsko dimenzijo, ki osredotoča finančne vire na ožje zastavljena območja, kjer so cilji precej bolj konkretni in merljivi.
- Načelo ocenjevanja (angl. *principle of evaluation*) uvaja ocenjevanje doseženih ciljev pred začetkom, v času izvajanja in po zaključitvi vsakega projekta ter vsakega operativnega programa posebej, v okviru posameznega programskega obdobja.

Varga in 't Veld (2011, str. 33) menita, da je Evropska kohezijska politika sestavljena iz treh glavnih skladov: Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESRR), Evropski socialni sklad (v nadaljevanju ESS) in Kohezijski sklad (v nadaljevanju KS). Prva dva sta znana tudi pod skupnim imenom Strukturni sklad. Bolj podrobna obrazložitev posameznih skladov je v prilogi 6.

1.5 Cilji evropske regionalne politike

Po Busuiocanu (2008, str. 235), vsi trije zgoraj omenjeni skladi prispevajo k trem ciljem kohezijske politike, kot jih navajata Baldwin in Wyplosz (2012, str. 292):

- Cilj 1 (angl. *Objective 1*) – Konvergenca (283 milijonov evrov ali okoli 82 % celotnih sredstev, namenjenih kohezijski politiki). Sredstva so namenjena zmanjševanju razlik v dohodkih med regijami znotraj Evropske unije. Za kvalifikacijo v tej kategoriji morajo regije izpolnjevati vsaj enega izmed treh pogojev: regija NUTS 2 mora imeti BDP na prebivalca nižjega od 75 % povprečja EU-25. Trenutno v Evropski uniji ta pogoj izpolnjujejo 84 regij NUTS 2 s skupaj 154 milijoni prebivalcev, kar znaša 31 % celotnega prebivalstva Unije. Drugi pogoj je, da regije spadajo v skupino t. i. *phasing-out regions*, kar pomeni, da so regija bile upravičene do teh sredstev še pred širitvami Unije proti vzhodu, vendar zaradi statističnega učinka ne izpolnjujejo več pogojev kvalificiranja. Tretji način zagotovitve financiranja je mogoč prek Kohezijskega sklada, katerega sredstva se razdeljujejo med državami namesto med regijami. Vse države imajo dostop do teh sredstev, saj so te upravičene do njih neodvisno od ravni dohodkov prebivalstva. Namen je pospešiti ekonomski razvoj manj razvitih regij s pomočjo naložb v infrastrukturo in okolje, spodbujanje inovativnosti in razvoj tehnologije ter človeškega kapitala.
- Cilj 2 (angl. *Objective 2*) – Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (16 % vseh razpoložljivih sredstev, 168 regij NUTS 2, upravičenih do pomoči s skupaj 314 milijoni prebivalcev). Do pomoči so upravičene vse regije, ki se niso uspele uvrstiti med pogoje cilja konvergence. Namen programa je razvoj regij prek okrepitve konkurenčnosti. Inovacije in promoviranje družbe, ki temelji na znanju, spodbujanju podjetništva, okoljevarstvenih ukrepov in izboljšanju infrastrukture, naj bi odločilno vplivali na izboljšanje konkurenčnosti regij.
- Cilj 3 (angl. *Objective 3*) – Evropsko teritorialno sodelovanje si prizadeva spodbuditi čezmejno, regionalno in mednarodno sodelovanje, za katerega je namenjeno malo čez 2 % vseh sredstev ali okoli 9 milijard evrov. Cilj Evropskega teritorialnega sodelovanja je

krepitev čezmejnega sodelovanja s pomočjo združene lokalne in regionalne iniciative, transnacionalno sodelovanje z namenom povezanega ozemeljskega razvoja ter mednarodno sodelovanje in izmenjava znanj in izkušenj.

Tabela 1 prikazuje celotno vsebino tekočega programskega obdobja 2007–2013, razdelitev posameznih ciljev programa, denarne vsote, namenjene za vsak cilj posebej, ter pogoje za upravičenost beneficentov. Kot je razvidno, je Cilju 1 – Konvergenca namenjenih zdaleč največ finančnih sredstev, ki se financirajo prek vseh treh evropskih skladov.

Tabela 1: Vsebina programskega obdobja Evropske unije 2007–2013

Cilj	Upravičenost	Finančni inštrument	Delež sredstev (v %)
1 Konvergenca	<ul style="list-style-type: none"> • regije NUTS 2 z BDP na prebivalca ≤ 75 % od povprečja EU-25 • Države z ravni BND ≤ 90 % povprečnega za EU-25 	ESRR ESS KS	81,5
2 Regionalna konkurenca in zaposlovanje	Vse regije, ki niso bile vključene pod konvergenčnim in tranzicijskim ciljem	ESRR ESS	16,0
3 Evropsko teritorialno sodelovanje	Obmejne regije	ESRR	2,5

Vir: Prirejeno po S. Senior Nello, The European Union Economics, Policies & History, 2012, str. 343-349.

Po mnenju Marchisove (2011, str. 219) je kohezijska politika orodje za poglobljanje integracij med članicami Unije, ki poleg ekonomske vsebuje tudi politične, socialne in kulturne dimenzije. Ta, skupaj s politiko skupnega trga in monetarno unijo, tvori tri glavne notranje politike Evropske unije. Inštrumenti kohezijske politike skozi mehanizme redistribucije pomagajo odstraniti razvojne ovire, izboljšujejo življenjske razmere, izenačujejo možnosti in zmanjšujejo razlike med regijami. Koncept regionalne kohezijske politike je tesno povezan s širšim pojmom strukturna politika. Zadnje zajema vse aktivnosti, ki imajo cilj restrukturiranja ekonomije, gospodarsko modernizacijo in optimizacijo resursov. Glavni cilji so zmanjšati socio-ekonomske in teritorialne razlike, zagotoviti trajen in uravnotežen razvoj ter povečati konkurenčnost in inovatorski potencial regije (Berger & Narodoslowsky, 2004, str. 7).

Kohezijski sklad je bil ustanovljen z namenom pomagati pri zmanjševanju ekonomskih in socialnih razlik znotraj držav članic Evropske unije in pripadajoče regije (Dorobantu, 2012, str. 102). Kohezijski sklad lahko financira do 85 % od skupne vrednosti projekta in s tem neposredno olajšuje pritisk na nacionalne proračune pri doseganju strogih maastrihtskih

kriterijev. Upravičene so vse regije z BDP na prebivalca do 75 % od povprečja EU-25, v to kategorijo pa spadajo regije iz 17 od skupaj 27 držav članic. Viri Sklada so namenjeni sofinanciranju velikih projektov s področja izgradnje ali modernizacije transportne in okoljevarstvene infrastrukture. Sem spadajo projekti s področja energetske učinkovitosti, javnega prevoza, intermodalnosti in združitve različnih vrst prevozov ter njihova uravnotežena uporaba in razvoj (Sej-Kolasa, 2009, str. 143). Prek izgradnje Transevropskega transportnega omrežja (TEN-T) se olajšuje pretok blaga in ljudi v Evropi in tako zagotavlja pomoč pri povečevanju zaloga tako trdega kot tudi mehkega kapitala, kar izboljšuje dolgoročne gospodarske perspektive in potencial regije. Finančni resurs tega sklada je še posebej privlačen za države vzhodne in srednje Evrope, saj imajo prav te največjo potrebo po razvojni pomoči ter posodobitvi celotne prometne, ekonomske in socialne infrastrukture. Dostop do evropskih virov financiranja je bil eden najpomembnejših motivatorjev, saj je to dejstvo delovalo spodbujajoče skozi boleč, dolgotrajen in zahteven proces tranzicije, pogajanj in priključitvi Uniji. Faina in Lopez-Rodriguez (2004, str. 26) menita, da hkrati obstaja nevarnost za nekatere regije iz EU-15, ki so zaradi statističnega učinka priključitve revnejših članic Uniji izgubile dostop do teh sredstev, saj lahko njihov prezgoden umik povzroči padec gospodarskega zagona, zgrajenega v času izvajanja kohezijskega programa.

Strukturni sklad (ki zajema ESRR in ESS) je med glavnimi ekonomskimi in političnimi inštrumenti za krepitev kohezije v Evropski uniji, ki deluje skupaj z državnimi in regionalnimi organi in se neposredno spopada z razlikami v regionalnem razvoju. Sklad pomaga manj razvitim članicam, da se čim boljše pripravijo na večjo izpostavljenost mednarodne konkurence v sklopu enotnega trga in evroobmočja, učinkoviteje nastopajo na skupnem evropskem trgu in se bolje odzivajo na spremembe, ki jih s seboj prinašajo današnji globalizirani svet in hitro spreminjajoči se pogoji poslovanja. Intervencije so namenjene uresničevanju dolgoročnih ciljev, saj vplivajo predvsem na ponudbeno stran ekonomije. Strukturni sklad načeloma predvideva tri kategorije odhodkov: infrastrukturo, kot je npr. transportna, telekomunikacijska, informacijska, okoljska in energetska; človeške vire, kamor spadajo aktivnosti, povezane s fleksibilnim trgovanjem dela, socialno izključevanje, pravično in enakopravno vključitev na trg dela vseh kategorij ljudi, spodbujanje podjetništva, izobraževanje in poklicno usposabljanje ter produktivno okolje (raziskave in tehnološki razvoj, razvoj podeželja, pomoč podjetjem, kmetijstvo in gozdarstvo). Projekti, ki so vključeni pod Cilj 1, so upravičeni do 75 % financiranja iz Strukturnih skladov, preostanek mora zagotoviti država ali lokalne oblasti. Projekti, ki se izvajajo prek Ciljev 2 in 3, so upravičeni do 50 % financiranja iz sredstev Unije, drugo polovico pa morajo zagotoviti lokalni partnerji (Kamps, Leiner-Killinger & Reiner, 2009, str. 25–26).

Vloga in učinki sredstev iz Strukturnega in Kohezijskega sklada ostajajo v veliki meri nepojasneni. Čeprav opažamo zelo močno rast ravni dohodkov in gospodarskih aktivnosti v nekaterih regijah, ki so bile upravičene do te pomoči, ni mogoče trditi, da je to posledica delovanja regionalne politike Evropske unije, saj veliko nerazvitih regij še vedno pokaže slabe rezultate in anemično rast ali celo zaostajajo za povprečjem Unije. Glede na naraščajoče

medregionalne razlike ostaja nejasno, ali je kohezijska politika dejansko prispevala k procesu konvergence in ali se pot razvoja razlikuje od poti, če kohezijske politike ne bi bilo. Kohezijska politika se lahko šteje kot uspešna, če je uspela ustvariti pogoje za nadpovprečno rast zaposlenosti, novih delovnih mest, investicij in hitrejšo rast v primerjavi z obdobjem pred njenim izvajanjem ali v primerjavi z ostalimi članicami Unije. Le na ta način je resnično dosežen cilj realnega dohitevanja (Leonardi, 2006, str. 161). Čeprav je težko izločiti vpliv Strukturnih in Kohezijskih skladov Unije od ostalih vplivov, Komisija trdi, da je v programskem obdobju 2000–2006 kohezijska politika pripomogla h kreiranju milijona novih delovnih mest in prispevala približno 10 % BDP v regijah, ki so kvalificirane kot Cilj 1 regije (Christopolou, 2011, str. 140). Berger in Narodslawsky (2004, str. 4) sta mnenja, da je eden najpomembnejših stranskih učinkov sodelovanja v programu kohezije nenehna krepitev institucionalnih zmogljivosti, kar posledično pospešuje njihov odziv na zunanje spremembe in povečuje njihovo odzivnost, fleksibilnost in odprtost.

2 OPERATIVNI PROGRAM TRANSPORT

2.1 Regionalna politika Bolgarije

Po mnenju Leonardija (2005, str. 158) za manj razvite države srednje in vzhodne Evrope koristi od članstva v Uniji niso bile omejene le na prost dostop do velikega skupnega trga, ampak tudi na poln dostop do evropskih Strukturnih skladov, na katere gledajo kot na srednji inštrument doseganja gospodarske rasti in dohitevanja razvitih držav zahodne Evrope na srednji in dolgi rok. Merjeno na prebivalca, Bolgarija in Romunija prejmeta precej manj sredstev v primerjavi z ostalimi novimi članicami, in to navkljub višji stopnji revščine in precej večji potrebi po naložbah v modernizacijo infrastrukture. Čeprav se morda zdi nepravilno, obstajajo predpisi s strani Evropske unije, ki z namenom zagotavljanja učinkovite absorpcije dodeljenih sredstev določajo zgornjo mejo višine transferjev. V vsakem primeru so zneski precej višji od tistih, ki so bili na voljo državam v sklopu predpristopnih skladov. Bolj podrobna obrazložitev predpristopnih in popristopnih skladov je v prilogi 2.

Kot je razvidno iz tabele 2, je Bolgarija razdeljena na šest regij NUTS 2. Zaradi relevantnih socio-ekonomskih kazalcev, ki so na zelo nizki ravni, vse izpolnjujejo pogoje za financiranje iz Strukturnih in Kohezijskih skladov Evropske unije.

Tabela 2: Regije NUTS 2 v Bolgariji in ključni socio-ekonomski kazalci v letu 2010

regija NUTS 2	BDP na prebivalca (absolutno v evrih)	BDP na prebivalca (% od povprečja EU-27)	Stopnja tveganja revščine (% populacije)	Stopnja brezposelnosti (v %)
Yugozapaden	18.400	75	11,2	6,8
Yuzhen tsentralen	7.500	30	25,1	11,4
Yugoiztochen	8.700	36	24,1	10,6
Severoiztochen	8.700	36	26,1	14,5
Severen tsentralen	7.000	29	28,3	11,5
Severozapaden	6.500	26	31,2	11,0
Bolgarija	10.700	44	22,3	10,2

Vir: Povzeto po Eurostat, *At-risk-of-poverty rate by NUTS 2 regions, 2013*; Eurostat, *Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions (%), 2013*; Eurostat, *Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions, 2013*.

Večina investicij, financiranih iz Strukturnih skladov Evropske unije v državah srednje in vzhodne Evrope, je namenjenih modernizaciji, širitvi in izgradnji transportnega in komunikacijska omrežja, kar zmanjšuje stroške poslovanja in poenostavlja prevoz ljudi in dobrin tako znotraj države kot tudi med državami. Zato lahko trdimo, da zaradi investicij v infrastrukturo koristi ne čutijo le države, v katerih se projekti izvajajo, ampak tudi proizvajalci in potrošniki v tujini. Če pogledamo regionalno distribucijo sredstev iz Evropskih skladov, je trend koncentracije projektov razviden predvsem v Sofiji in ostalih večjih mestih, tj. v regijah z najintenzivnejšo ekonomsko aktivnostjo, in ne v najmanj razvitih in revnih regijah, kar je na prvi pogled presenetljivo in v nasprotju s pričakovanji. Prav najmanj razvite in revne regije imajo največjo potrebo po evropske pomoči, a zaradi omejenih finančnih, administrativnih in institucionalnih virov ostaja poraba sredstev na nezadovoljivi ravni. Zaradi slabega socio-ekonomskega stanja imajo prav prebivalci revnejših regij največja pričakovanja, da bodo Strukturni skladi odločilno pomagali pri izboljševanju kakovosti življenja in povečevanju dohodkov. Med državljani vlada mnenje, da je finančna pomoč iz Evropskih skladov eden najbolj vidnih in merljivih rezultatov integracije države v Unijo, hkrati pa osnoven dejavnik pri izgradnji infrastrukture, ekonomske in socialne modernizacije države ter pri približevanju evropskim standardom kakovosti življenja.

2.2 Programsko obdobje 2007–2013

Dostop do finančnih in človeških virov iz Evropskih skladov je eden najpomembnejših dejavnikov v procesu gospodarskega razvoja Bolgarije in dohitevanja ostalih članic Unije, saj je raven gospodarskih aktivnosti (in njihova struktura) zelo drugačna in precej nižja kot pri starejših članicah. Po mnenju Komisije je moderna infrastruktura čedalje pomembnejši dejavnik, ki neposredno vpliva na regionalni gospodarski razvoj. Evropska unija meni, da se potencial gospodarskega razvoja povečuje, kadar med regijami obstajajo visokozmogljive

infrastrukturne povezave. Manj razvita območja dobijo olajšan in cenejši dostop do večjih trgov in aglomeracij. Prednost na področju infrastrukturnih projektov, financiranih iz evropskih sredstev, imajo projekti izgradnje in posodobitve sistemov, ki so del Transevropskega omrežja (v nadaljevanju TEN).

Osrednja naloga regionalne politike Evropske unije je določiti splošna pravila in smernice za uporabo strukturnih pomoči držav članic ter sofinancirati izvajanje teh ukrepov. Vsaka članica, upravičena do dostopa do sredstev iz skladov za regionalno pomoč, mora določiti organ, ki bo upravljal s sredstvi na nacionalni ravni in sam nosil vso odgovornost. Ta organ ima vlogo posrednika in koordinatorja med posameznimi ministrstvi, projekti in Evropsko Komisijo. Država ima tudi pristojnost razdeliti in organizirati upravljanje posameznih operativnih programov med ustreznimi ministrstvi na nacionalni in regionalni ravni. Zlasti večje države, z velikim številom prebivalcev, so se odločile za decentralizirano upravljanje skladov, Bolgarija, Irska in nekatere druge manjše države pa za centralizirano upravljanje, kar pripomore k hitrejšim postopkom, k višji stopnji absorpcije in k manj zapletenemu procesu koordiniranja. Regije NUTS 2 imajo zaradi nezadostnih administracijskih kapacitet velike težave in so precej neučinkovite pri izvajanju in nadzoru regionalne politike Evropske unije, kar dolgoročno prinaša slabe rezultate, kot se je potrdilo v primeru Grčije in Portugalske (Artis & Nixson, 2001, str. 202).

Na podlagi izračunanih kazalnikov avtorja Vraga in t'Veld (2011, str. 35–36) navajata, da bo Bolgarija ena tistih držav, ki bo največji del virov namenila razvoju infrastrukture – kar 62,5 % vseh razpoložljivih sredstev evropskih skladov. Vsako naslednje leto so učinki kohezijske politike na rasti bolgarskega BDP čedalje večji. Tako naj bi do leta 2016 delež sredstev, namenjen kohezijski politiki, znašal dobrih 3,06 % celotnega BDP. Ocena je nastala na podlagi povečanega učinka povpraševanja kot posledice nenehnega večanja učinka ponudbe. Simulacije modela EcoMod predvidevajo, da bo zaradi kohezijske politike BDP nekaterih držav, mdr. Bolgarije, Slovaške, Litve in Latvije, v letu 2020 višji za okoli 15 %. Približno polovico zvišanega BDP je mogoče pripisati učinkom ponudbe, ki prinaša fizični in človeški kapital, financiran z evropskimi sredstvi (Senior Nello, 2012, str. 355).

2.3 Operativni programi Bolgarije

Operativni program je dokument, predstavljen s strani države članice, ki ga je odobrila Evropska komisija in v katerem je določena razvojna strategija ter prednostne naloge, ki naj bi jih dosegli s pomočjo Kohezijskega sklada in ESRR, ki spada k Cilju 1 – Konvergenca. V programskem obdobju 2007–2013 se je Bolgarija odločila razporediti finančna sredstva, ki so ji na voljo v sedmih operativnih programov: Transport, Okoljevarstvo, Regijski razvoj, Konkurenčnost, Tehnična pomoč, Razvoj človeških virov in Administrativna kapaciteta. Na začetku leta 2009 je bolgarsko finančno ministrstvo z Evropsko investicijsko banko (v nadaljevanju EIB) podpisalo pogodbo o sklenitvi strukturno-programskega kredita z namenom sofinanciranja projektov iz Strukturnih in Kohezijskih skladov. Višina kredita je

znašala 700 milijonov evrov, kar predstavlja več kot polovico sredstev, potrebnih za državno sofinanciranje vseh projektov, vključenih v programsko obdobje 2007–2013. Prednost imajo projekti s strateškim nacionalnim pomenom iz operativnega programa Transport in Okoljevarstvo.

2.4 Operativni program Transport

Operativni program Transport (v nadaljevanju tudi OP Transport) je eden izmed sedmih operativnih programov Republike Bolgarije v programskem obdobju 2007–2013, financiranih iz Strukturnih in Kohezijskih skladov Evropske unije. Zaradi svoje burne zgodovine, geografske lege na obrobju Evrope in dolgoročnega pomanjkanja investicij je Bolgarija država z relativno slabo razvito infrastrukturo, zato je OP Transport program z najvišjim proračunom. Skupni proračun za sedemletno obdobje znaša malo več kot 2 milijardi evrov oz. 24,98 % vseh sredstev, namenjenih Bolgariji.

Priprava OP Transport se je začela oktobra 2004 ob upoštevanju načela partnerstva med ključnimi ministrstvi, nevladnimi organizacijami, socialnoekonomskimi partnerji, regionalnimi in lokalnimi organi ter strokovnjaki. Upravni organ operativnega programa je Agencija za koordinacijo programov in projektov, ki deluje v sklopu ministrstva za promet. Pod njegovim nadzorom so se izvajale priprave za OP Transport, preverjala se je skladnost z drugimi operativnimi programi ter z nacionalnimi in evropskimi politikami in regulativami na področju prometa. Med ključne dokumente iz procesa priprave OP Transport spadajo: Nacionalni strateški referenčni okvir, Bela knjiga Evropska prometna politika do leta 2020, Strategija za razvoj transportne politike Republike Bolgarije do leta 2015, Strategija za integracijo bolgarske železniške infrastrukture v evropsko intermodalno transportno omrežje, Nacionalna okoljevarstvena strategija in ostali. V kontekstu OP Transport je Bolgarija že leta 2004 začela pripravljati svoj program in se ravnati po načelu partnerstva in koordinacije med pristojnimi ministrstvi, državnimi, regionalnimi in občinskimi oblastmi, interesnimi skupinami, strokovnjaki ter zainteresiranimi nevladnimi in družbenimi organizacijami. Prioritete in smernice razvoja so bile določene v koordinaciji z evropskimi in bolgarskimi transportnimi prioritetami, z nacionalno strategijo razvoja do leta 2020, z različnimi sektorskimi razvojnimi plani Bolgarije ter s pristojnimi direktivami Unije na obravnavanem področju.

Cilj programa je razvoj železniške, cestne in vodne infrastrukture, intermodalnih terminalov in načinov prevoza v skladu z dolgoročnimi cilji Evropske unije za razvoj TEN-T mreže ter trajnostni ekonomski razvoj Unije in Bolgarije. Viri operativnega programa so bolj osredotočeni na strateške prednostne naloge, ki prispevajo k integriranju bolgarske transportne mreže v mrežo Unije in tako ustvarjajo pogoj za srednje- in dolgoročen trajnosten in enakomeren ekonomski razvoj države. Ena izmed nalog je povečati zanimanje vlagateljev za Bolgarijo in njene regije prek razvoja tehnične infrastrukture ter zvišati okoljevarstvene standarde in s tem pripomoči k teritorialni koheziji z ostalimi državami članicami. Prioritetne

osi so medsebojno povezane in odvisne ter imajo zastavljene merljive cilje, na podlagi katerih se lahko ocenjuje uspešnost njihove implementacije.

- Prioritetna os 1 – Razvoj železniške infrastrukture vzdolž Transevropskih in osrednjih nacionalnih koridorjev: Upravičenci so državna družba za upravljanje železniške infrastrukture Bolgarije in občinska družba Metropolitan EAD Sofija, zadolžena za upravljanje s podzemno železnico glavnega mesta.
- Prioritetna os 2 – Razvoj avtocestne in cestne infrastrukture vzdolž Transevropskih in osrednjih nacionalnih koridorjev: usmerjena je k razvoju cestne infrastrukture ter izboljšanju pretoka tovora in potnikov vzdolž glavnih evropskih in nacionalnih transportnih koridorjev. Glavni upravičenec je državno podjetje, ki upravlja z avtocestami in ostalimi cestami v Bolgariji.
- Prioritetna os 3 – Izboljšanje intermodalnosti pri prevozu potnikov in tovora: pomagala naj bi pri razvoju intermodalnosti prevoza potnikov in tovora ter ciljala na uravnoteženo uporabo različnih vrst prevoza, olajšala prestop potnikov z enega načina prevoza na drugega (intermodalnost) ter spodbujala in usmerjala prehod potnikov in tovora na okolju prijaznejše načine prevoza. Izboljšanje intermodalnosti je izjemnega pomena, saj ustvarja ugodnejše pogoje za razvoj podjetništva in pritegnitev novih investicij. S spodbujanjem uporabe okolju prijaznih načinov prevoza se podpira razvoj zelenih tehnologij, s čimer bi se izboljšalo splošno stanje okolja v Sofiji in ostalih večjih mestih Bolgarije. Upravičenci so državna družba za upravljanje železniške infrastrukture Bolgarije in občinska družba Metropolitan EAD Sofija, zadolžena za razvoj in upravljanje s podzemno železnico glavnega mesta. Zato je prav ta prioritetna os z vidika naše raziskave še posebej pomembna in zanimiva.
- Prioritetna os 4 – Izboljšanje morskih in celinskih plovnih poti: pomaga pri razvoju morske ter rečne infrastrukture, plovnih poti in pristanišč.
- Prioritetna os 5 – Tehnična pomoč: ponuja strokovno in administracijsko pomoč pri načrtovanju, razvijanju in realizaciji projektov, financiranih s strani OP Transport. Upravičenci so vsi, ki izpolnjujejo kriterije prejšnjih prioriteten osi, med katere spada tudi upravljavec podzemne železnice v Sofiji, občinska družba Metropolitan EAD.

Upravni organ je nacionalna, regionalna ali lokalna javna institucija oz. zasebna organizacija, ki jo je država članica opredelila in polno pooblastila za upravljanje z danim operativnim programom. V primeru bolgarskega OP Transport gre za Agencijo za koordinacijo programov in projektov, ki je del ministrstva za promet. Med odgovornosti organa spada tudi nadzor porabe sredstev in zagotavljanje, da se s sredstvi ESRR in Kohezijskega sklada upravlja transparentno.

3 IZGRADNJA SOFIJSKE PODZEMNE ŽELEZNICE

3.1 Zgodovina in dosedanji razvoj

Po drugi svetovni vojni je prebivalstvo bolgarske prestolnice že presegalo pol milijona, nakar je sledilo obdobje intenzivne industrializacije in priseljevanja iz bližnjih in oddaljenih koncev države. Do konca osemdesetih let je število prebivalcev Sofije preseglo milijon, na kar je vplivala izgradnja številnih blokovskih naselij, nekateri so od mestnega centra oddaljeni tudi po deset in več kilometrov. Med največjimi t. i. spalnimi naselji so Ljulin, Mladost, Družba in Nadežda s sto ali več tisoč prebivalci. Danes v prestolnici živi okoli 1,6 milijonov ljudi, kar je približno 20 % celotne bolgarske populacije. Zaradi izčrpanih kapacitet cestne infrastrukture, povečane intenzivnosti gibanja in hitrejšega načina življenja so pogosto nastajali zastoji, ko je povprečna hitrost gibanja nadzemnega javnega prevoza padala na nesprejemljivih 10 kilometrov na uro. Zato je bil med letoma 1972 in 1974 izdelan generalni projekt za razvoj podzemne železnice v Sofiji, ki je vključeval tri proge v skupni dolžini 63 kilometrov z 62 postajami. 1975 je bilo ustanovljeno tudi občinsko podjetje za upravljanje s metro sistemom Metropolitan Sofija. Izgradnja prve linije se je začela leta 1979, druge pa leta 1980. Huda finančna kriza, ki je zajela socialistični blok v drugi polovici osemdesetih letih, je močno upočasnila in ohromila izgradnjo, ki je bila leta 1990 popolnoma ustavljena. Gradbišče prve linije je bilo znova odprto leta 1995, gradbena dela pa so se nadaljevala do 1998, ko je bil odprt prvi krajši segment sistema podzemne železnice. Od takrat do vstopa Bolgarije v Evropsko unijo leta 2007 je mesto dobilo 17 kilometrov podzemne železnice s skupaj 14 postajami.

3.2 Predstavitev projektov, financiranih iz evropskih strukturnih skladov

3.2.1 Faza I – Centralni del linije M2

Centralni del linije M2 je bil, gledano s transportnega, urbanističnega in okoljevarstvenega vidika, najpomembnejši del odsekov, financiranih v tekočem programskem obdobju 2007–2013. Proga M2 povezuje zelo pomembne objekte in osrednja vozlišča, med katerimi so centralna železniška postaja Sofije, Dvorec kulture, mestno jedro, veliko trgov, turističnih in komercialnih objektov, ter zagotavlja povezavo med obema progama sofijske podzemne železnice. Tehnični projekti so bili realizirani v prejšnjem stoletju, aktualizirani pa neposredno pred izdelavo aplikacij in njihovim pošiljanjem Evropski komisiji. Financiranje je bilo zagotovljeno z vključitvijo projekta v OP Transport, pod prioriteto os 3 – Izboljšanje intermodalnosti pri prevozu potnikov in tovora v programskem obdobju 2007–2013. Skupaj z mestnim financiranjem je prva faza projekta znašala 211 milijonov evrov. Aplikacija za financiranje iz evropskih Strukturnih skladov je bila skupaj s študijo izvedljivosti ocenjena pozitivno in odobrena s strani Komisije na začetku leta 2009, ko so bili zaključeni razpisni postopki za najboljšega ponudnika, v našem primeru za gradbenega izvajalca.

Takrat se je tudi začela izgradnja linije, ki naj bi zaradi tehnične zahtevnosti (geološki, hidrološki in komunikacijski vidik, morebitne arheološke najdbe) trajala štiri leta. Izgradnja je vključevala prebijanje tunelov v dolžini 6,4 kilometra in konstrukcijo sedmih postaj, njihovo arhitekturno zasnovano, sanacijo prizadete mestne infrastrukture ter dobavo in montažo opreme za upravljanje in delovanje podzemnega sistema. Tehnični del izgradnje se je uradno zaključil avgusta 2012, ko je državna komisija sprejela objekt, finančna zaključitev projekta pa je bila izvedena tri mesece pozneje s povrnitvijo vseh upravičenih sredstev. Celotni proces načrtovanja in izvajanja projekta je bil s strani Evropske komisije ocenjen kot zelo uspešen in označen za primer dobrega, odgovornega in profesionalnega vodenja velikih infrastrukturnih evropskih projektov, kar je na uradni otvoritvi potrdil predsednik Evropske komisije, Jose Manuel Barroso.

3.2.2 Faza II – Periferni del proge M2 in razširitev proge M1

Druga faza razširitve podzemne železnice v bolgarski prestolnici je bila razdeljena na dve neodvisni podfazi (Faza II.1 in Faza II.2 sta označeni v prilogi 4). Prva je zajemala izgradnjo perifernega dela linije M2, druga pa podaljševanje obstoječe linije M1 proti vzhodu mesta. Financiranje je bilo prav tako zagotovljeno prek OP Transport, tokrat pod prioriteto osjo 1 – Razvoj železniške infrastrukture vzdolž Transevropskih in ključnih nacionalnih prometnih koridorjev. Stroški so bili ocenjeni na 310 milijonov evrov, od tega je iz evropskih skladov prišlo 249 milijonov evrov; nacionalno sofinanciranje v višini 20 % celotnih stroškov je zagotovila Mestna občina Sofije iz kredita Evropske investicijske banke. Delež evropskega financiranja je bil zagotovljen predvsem iz Kohezijskega sklada, ki je prispeval skoraj 200 milijonov evrov. Prošnja za odobritev financiranja (aplikacija), skupaj z vsemi potrebnimi študijami in dokumentacijo, je bila poslana Evropski komisiji konec leta 2009.

Razpisi za izbor gradbenikov posameznih segmentov in pripravljanja trase so bili izvedeni v letu 2009, sama izgradnja perifernega dela linije M2 pa se je začela na začetku leta 2010. Učinkovita izgradnja tega odseka in dosledno spoštovanje predpisanih rokov sta bila izrednega pomena, saj odsek zagotavlja povezavo med centralnim delom linije M2, opisanim v prejšnjem delu naloge, in depo, brez katerega projekt ne bi deloval. Izvedbeni del je vključeval izgradnjo podzemne železniške poti v skupni dolžini 4,2 kilometra in štiri podzemne postaje, njihovo tehnično in arhitekturno opremljanje, rekonstrukcijo poškodovane mestne infrastrukture ter modernizacijo in širitev ceste, pod katero je bila zgrajena podzemna železnica. Izgradnja je bila končana konec avgusta 2012 s slovesno otvoritvijo celotne druge linije. Enako kot v prvi fazi (čeprav sta uradno razdeljeni, je realizacija obeh potekala hkrati) je bila povrnitev sredstev s strani Evropske komisije realizirana v treh mesecih od uradnega zaključka izgradnje.

Kot že omejeno, je druga podfaza projekta vključevala tudi razširitev obstoječe proge M1 proti vzhodnemu delu mesta. Podzemna železnica naj bi tako dosegla nekatera zelo gosto naseljena naselja in glavno mestno vpadnico, pod katero naj bi bilo zgrajeno parkirišče

Parkiraj in se pelji s 1600 parkirnimi mesti. Cilj tega kompleksa je sprostiti mestno jedro in zmanjšati zastoje na mestnih vpadnicah. Druga podfaza je zajemala izgradnjo tunelov v dolžini 2,5 kilometra skupaj z dvema podzemnima postajama in dostavo 18 vlakov (za odseke, zgrajene v prvi in drugi fazi). Zaradi dejstva, da se je izgradnja tega dela proge začela že v letu 2009, ter zaradi kratkosti odseka in tehnične neproblematičnosti se je končala nekaj mesecev pred prvo podfazo druge faze razširitve železnice. Ta izredno pomemben segment podzemne železnice so odprli 25. aprila 2012, sredstva pa so bila povrnjena v skladu z izpolnitvijo kazalnikov, zastavljenih pred začetkom realizacije projekta.

Vzporedno z izvedbo prve in druge faze projekta je potekala dostava zgoraj omenjenih 18 vlakov, namenjenih novim odsekom. Na razpisu iz leta 2009 je bil izbran ruski proizvajalec Metrovagonmaš (MVM). Tudi predhodni vlaki so bili last istega proizvajalca, saj je ponujal dobre tehnične lastnosti po ceni, nekolikokrat nižji od svojih zahodnih konkurentov. Dostava je potekala v prvi polovici leta 2012 in se zaključila avgusta, ko je začela obratovati druga linija. Pričakovani rezultati po uspešni zaključitvi prve in druge faze razširitve podzemne železnice v Sofiji:

- Porast števila potnikov, ki bodo vsak dan uporabljali podzemno železnico: število se bo podvojilo in postopoma doseglo 400 tisoč.
- Velika kapaciteta: po 50 tisoč potnikov na progo v roku ene ure.
- Visoka hitrost potovanja: 80 km/uro, tj. čas potovanja iz obrobni naselij do mestnega jedra bo znašal med 10 in 15 minut.
- Zmanjšanje prometnih nesreč in zastojev na cestah za 22 % ter hrupa za 20 %: v predelih z neposrednim dostopom do podzemne železnice.
- Zmanjšanje izpusta škodljivih in toplogrednih plinov: za 90,5 tisoč ton na leto.
- Dnevni prihranek: okoli 90 tisoč človeških ur za prebivalce in obiskovalce Sofije.

3.2.3 Faza III – Nadaljnje širitve linij M1 in M2

Tretja faza razširitve podzemne železnice je bila načrtovana v naslednjem programskem obdobju, po letu 2014, a so jo zaradi prihrankov iz prejšnjih faz uspeli uvrstiti v tekoči program, saj je bila realna vrednost projektov občutno nižja od indikativne oziroma projektne vrednosti. Posamezni projekti razširitev različnih odsekov, vključeni v tretjo fazo projekta, so bili pripravljene pred slabim desetletjem, edina ovira za začetek del je bilo pomanjkanje sredstev. Posledično je tretja, zadnja faza razširitve v tekočem programskem obdobju sestavljena iz treh posameznih segmentov oziroma podfaz (Faza III.1, III.2 in III.3 (mapa, priložena v prilogah), ki zajemajo tri različne in neodvisne odseke podzemne železnice. Dva izmed njih se nanašata na prvo linijo in predstavljata večinski del razširitve, tretji pa vključuje relativno majhno podaljševanje druge linije. Projekt, vreden nekaj manj kot 145 milijonov evrov, predvideva izgradnjo tunelov v dolžini dobrih devetih kilometrov in osem novih postaj. Financiranje je večinoma zagotovljeno iz OP Transport ter uvrščeno pod prioriteto os 3 – Izboljšane intermodalnosti pri prevozu potnikov in tovora. Evropsko financiranje znaša 110

milijonov evrov, ostalih 35 milijonov je zagotovljenih s strani Mestne občine Sofije in iz državnega proračuna. Celotna aplikacija je bila odobrena s strani Evropske komisije konec leta 2012, začetek izgradnje različnih segmentov je sledil v prvi polovici leta 2013, predvideni roki zaključka in uporaba vseh posameznih segmentov pa so v letu 2015.

Faza III.1 vključuje podaljševanje linije M1 proti letališču v Sofiji ter izgradnjo nove železniške postaje, na kateri bi potniki lahko prestopali med sistemom podzemne železnice in sistemom državnih železnic. Prav zaradi tega odseka je bil celoten projekt uvrščen med tiste, ki se realizirajo pod prioriteto osjo 3 – intermodalnost. Intermodalnost med različnimi sistemi za prevoz potnikov in tovora ter njihova uravnotežena uporaba spadata med ključne cilje Evropske unije na področju modernizacije transportnega sektorja. Poleg letališča v Sofiji, ki je velik generator potnikov, bo trasa potekala pod enim najbolj gosto naseljenih naselij v Sofiji ter odprla možnost razvoja tehnološko-komercialnega območja v bližini letališča. Podfaza vključuje izgradnjo tunelov v dolžini 4,5 kilometra, štiri postaje podzemne železnice in eno železniško postajo. Razpisi za izgradnjo in nadzor so bili objavljeni na začetku leta 2012, fizična izgradnja pa se je uradno začela konec istega leta. Rok je 24 mesecev, kar pomeni konec leta 2014. Do konca julija 2013 je bilo realiziranih 27 % vseh predvidenih del na objektu.

Faza III.2 zajema podaljševanje linije M1 za oskrbovanje transportnih potreb drugega največjega naselja v Sofiji – Mladost, ki ima okoli 100 tisoč prebivalcev. Odsek zajema izgradnjo tunelov v dolžini 2,7 kilometra in tri podzemne postaje. Zadnja med njimi je izrednega pomena za nadaljnji razvoj mesta in izboljšanje transportne povezanosti, saj se nahaja pod sofijsko obvoznico in vključuje parkirišče Parkiraj in se pelji za tisoč vozil. Postaja je zelo pomembna tudi zaradi neposredne bližine Sofia Business Park z nekaj 10 tisoč zaposlenimi. Podobno kot v prejšnji podfazi so bili razpisi objavljeni v prvi polovici leta 2012, gradbišče pa je bilo odprto aprila 2013. Konec izgradnje in odprtje tega odseka je predvideno v prvi četrtini leta 2015. Do konca julija 2013 je bilo realiziranih okoli 20 % vseh predvidenih del na objektu.

Realizacija tretje podfaze (III.3) je bila omogočena zaradi sredstev, prihranjenih v prvih dveh podfazah. Gre za rezultat dobro izvedenih, transparentnih razpisov ter za spodbujanje zdrave konkurence med gradbenimi podjetji, kar je prineslo ugodnejšo ceno izgradnje. V prvi polovici leta 2012 je postalo jasno, da bo mogoče izkoristiti preostale finančne vire, zato je družba Metropolitan EAD začela pripravljati načrt izgradnje naslednjega prioritetnega odseka, relativno kratko, vendar zelo pomembno podaljšanje linije M2 na južnem koncu proge, ki vključuje izgradnjo tunelov v dolžini 1,3 kilometra in eno podzemno postajo. Ta postaja je izrednega pomena za reševanje transportnih problemov južnih predelov mesta, saj vključuje tudi izgradnjo podzemnega parkirišča za nekaj sto vozil, avtobusno postajo za regionalne in primestne proge ter prestop na tramvajске proge. Prav integracija različnih tipov prevoza potnikov je izrednega pomena tako za Evropsko unijo kot tudi za trajnostni in ekološki razvoj mesta. Razpis za izdelavo glavnega tehničnega projekta je bil opravljen v drugi polovici leta

2012, ta pa je bil zaključen v prvi polovici naslednjega leta. Razpis za izgradnjo tega odseka je že zaključen: izgradnja naj bi se začela jeseni leta 2013 in bila končana konec leta 2015, v skladu z načelom za izvajanje evropskih projektov n+2.

Tako naj bi do leta 2015, ki je zadnje leto za dokončanje projektov iz tekočega programskega obdobja 2007–2013 in njihovo izplačevanje s strani Komisije, število postaj sofijske podzemne železnice naraslo s trenutnih 27 na 35, kar bo po pričakovanjih privabilo med 110 in 150 tisoč novih potnikov na dan. Za nemoteno delovanje razširjenega sistema poteka razpis za dostavo 10 novih vlakov s skupaj 30 vagoni, ki naj bi postopno začeli obratovati v letu 2015. Financiranje je bilo zagotovljeno iz operativnega programa Regionalni razvoj, saj so bili viri iz programa Transport, do katerih je bila upravičena družba Metroliten EAD izčrpani, v celoti in na učinkovit način. Pričakovani rezultati po uspešni zaključitvi tretje faze projekta razširitve podzemne železnice v Sofiji so:

- Število občanov, ki imajo zagotovljen dostop do hitrega, varnega, udobnega in okolju prijaznega mestnega prevoza, povečano za okoli 190 tisoč.
- Vsakodnevni skupni prihranek v višini 4755 človeških ur, izhajajoč iz hitrejšega in učinkovitejšega prevoza potnikov v mestu.
- Prihranek občine in občanov Sofije v višini skoraj 7 milijonov evrov na leto.
- Povprečna delovna hitrost sistema podzemne železnice 45 km/uro, kar je več kot trikrat več v primerjavi s tramvajskim prevozom (povprečna hitrost v Sofiji znaša 12 km/uro) in štirikrat več kot avtobusni prevoz.
- Bolj zdrava mestna okolica kot posledica zmanjšane uporabe avtomobilov in ukinitvev ali sprememb številnih mestnih avtobusnih prog.
- Manjše število prometnih nesreč in zastojev na cestah kot posledica zmanjšane prometne obremenjenosti cest in vpadnic.
- 251 novih delovnih mest v družbi Metroliten EAD po zaključitvi tretje faze projekta ter spodbujanje razvoja novih industrijskih in tehnoloških območij v obrobni naseljih z neposrednim dostopom do podzemne železnice.

3.3 Problemi pri izvajanju projektov in možne rešitve

Razdelitev evropskih sredstev mora temeljiti na naslednjih načelih: decentralizacija pooblastil, transparentnost (pravil, procedur in mehanizmov) ter vključevanje različnih vladnih in nevladnih organizacij, institucionalnih akterjev, profesionalnih struktur, interesnih skupin in javnosti. Absorpcijske kapacitete zajemajo sposobnosti in spretnosti lokalnih ali regionalnih oblasti, da učinkovito upravljajo z javnimi in zasebnimi sredstvi, in sicer na transparenten način, ki zagotavlja več ali boljše javne dobrine in tako utira pogoje za trajnostni razvoj. Sem spadajo tudi sposobnosti pripravljanja in koordiniranja projektov, priprave zahtevnih dokumentacij in redno poročanje o napredku Komisiji. Stopnja absorpcije označuje delež porabljenih sredstev od celotnega zneska, ki je bil na razpolago državi, ter ex post meri rezultate investicij v primerjavi z ex-ante zastavljenimi cilji (Horvat, 2003, str. 97).

V povezavi z zgoraj omenjeno definicijo obstajajo trije dejavniki, ki določajo sposobnost absorpcije: sredstva, razpoložljiva za sofinanciranje projektov, sposobnost načrtovanja, analiziranja in vodenja projektov ter kakovost sistema nadzora (Korkut, 2008, str. 292).

Finančne absorpcijske kapacitete pomenijo zmožnost sofinanciranja evropskih projektov s strani državnih, regionalnih ali lokalnih institucij, oblasti ali podjetij. To je precej problematično v revnejših državah, zaradi česa so le-te prisiljene zagotavljati svoj delež v financiranju projektov prek zadolževanja, najpogosteje pri EIB ali EBRD (Horvat, 2003, str. 109).

Problemi, povezani z administracijsko kapaciteto, zelo pogosto predstavljajo največjo oviro pri črpanju evropskih sredstev in se izražajo na nekoliko različnih področjih: bremena komunistične preteklosti, kot so pretirana centraliziranost relevantnih institucij in formalističnega procesa odločanja, klientelizem, korupcija in nepripravljenost sodelovanja različnih vpletenih akterjev, ovirajo učinkovitost izkoriščanja sredstev. Po drugi strani pa je birokratski aparat države predimenzioniran, prepočasen in sektorsko razdrobljen.

Institucije, ki delujejo na različnih ravneh, ter pristojna ministrstva in sektorske agencije si medsebojno ne zaupajo, raven komuniciranja je prenizka. Problem predstavljajo tudi zapletene pravne procedure: nenehno spreminjajoče se pravno okolje, inkoherentne ter nepovezane direktive in pravila, kompleksna, rigidna in neprimerna pravna regulacija ter zahtevne procedure, naložene s strani bolgarske zakonodaje, ki v času izvajanja projektov programskega obdobja 2007–2013 še vedno ni bila v celoti harmonizirana z evropsko. Pretirano strogo zastavljene formalne zahteve v stopnji aplikacije izčrpajo finančni, kadrovski in časovni potencial bodočih upravičencev, saj je naporov, vloženih v en projekt, preveč. Zapleteni in nefleksibilni postopki so značilni tudi za druge faze postopka, kot so analiza in odobritev projekta, transferji in povračilo sredstev ter kontrola kakovosti in izdatkov, kar povzroča dodatne zastoje pri izvedbi. Za nekatere končne upravičence sredstev (najbolj pogosto občine ali državna in lokalna podjetja) je postopek razpisov dolgotrajen, utrujajoč in zahteva visokokvalificirane in motivirane zaposlene. Napake v postopkih vodijo do blokade, tožbe ali ponavljanja razpisnih postopkov, izid katerih je dolgotrajna blokada sredstev ter negotova izvedba projektov v zastavljenem času in v okviru predvidenega proračuna. Ta dejstva odvrtaajo in demotivirajo tako sedanje kot tudi bodoče potencialne upravičence. Največje težave pri uporabi sredstev se skrivajo v malenkostih.

Problematična je tudi fluktuacija osebja v pristojnih državnih institucijah. Med glavnimi vzroki so nizke plače, pomanjkanje iniciative in motivacije, prevelika delovna obremenitev ter potreba po nenehnem učenju zaposlenih v administraciji zaradi nenehno spreminjajočih se pravil, zastavljenih s strani Evropske komisije. Relevantne institucije naj bi na vseh ravneh zaposlovale ustrezno usposobljene človeške vire, ki bi se ukvarjali z nalogami upravljanja Strukturnih skladov. Sistem nagrad in motivacije mora biti vsaj na isti ravni s podobnimi sistemi v zasebnem sektorju, saj je fluktuacija dobro usposobljenih delavcev precej pogosta in

predstavlja eden ključnih problemov, kar je razlog za neučinkovitost. Orodja za upravljanje s sredstvi so prav tako zelo pomembna in vključujejo jasno zastavljene postopke, smernice in priporočila, ki bi pomagali pri akumulaciji in transferju *know-howa* (Horvat, 2003, str. 121). Nadaljnje reševanje teh problemov se skriva v povečevanju avtonomije in pristojnosti birokratskega aparata prek zviševanja vključenosti civilne družbe v proces načrtovanja in implementiranja projektov, kar vodi do zmanjševanja ali v nekaterih primerih celo izločitve političnih vplivov in korupcije. Korupcija in klientelizem sta lahko zmanjšana v procesu črpanja evropskih sredstev tako, da je celoten proces voden transparentno in da se vključijo nevladne organizacije in interesne skupine. Zelo pomemben je tudi institucionalni odnos države ali regije do teh škodljivih pojavov (Horvat, 2003, str. 121).

Eden izmed problemov v primeru pridobivanja sredstev iz Strukturnih skladov je tudi odnos principal-agent, kjer je principal evropska komisija, agent pa država članica in njene institucije. Osnovni interes agenta je maksimiziranje finančnih transferjev za najbolj nerazvite regije, osnovni interes principala pa izvajanje tistih projektov, ki bodo najbolj pripomogli k zmanjševanju divergence oziroma razlik v razvoju. Komisija je z avtorji reševanja tega problema vzpostavila sistem nadzora nad celotnim procesom izvajanja vsakega projekta ter določila pravilo obveznega sofinanciranja s strani udeležencev upravičene države ali regije.

Makroekonomske absorpcijske kapacitete nastajajo zaradi zgornjega praga (4 % BDP države), uvedenega nad sredstvi, ki jih lahko dobi vsaka država upravičenka. Tako najmanj razvite države, med katere spadata tudi Bolgarija in Romunija, ki imajo največjo potrebo po investicijah za modernizacijo infrastrukture, dobijo tudi najmanjši znesek sredstev iz Evropskih skladov (merjeno kot znesek na prebivalca).

Poleg teh težav zadnja leta opažamo tudi hiter in občuten napredek na področju usposobljenosti in organiziranosti odgovornih institucij in njihovih zaposlenih. Posvečenost države izgradnji administracijskih kapacitet je opazna, kar se odraža v čedalje višji stopnji izkoriščanja evropskih skladov, namenjenih Bolgariji v programskem obdobju 2007–2013 (razvidno iz tabele 3, priložene v prilogah). Vključenost regionalnih institucij v projekte, financirane iz evropskih skladov (tako pred kot po priključitvi Bolgarije Uniji,) so pristojne prisilile k nenehnemu učenju in izboljševanju ter prilagajanju svojih procedur evropskim. Lahko rečemo, da proces t. i. vzpostavljanja ustanov oz. prilagoditve in posodobitve administrativnih struktur, sistemov, postopkov in orodij, človeških virov ter dokumentacije že poteka, čeprav so za nemoteno delovanje sistema pri črpanju sredstev iz novega programskega obdobja 2014–2020 potrebne še dodatne reforme. V skladu s priporočili Komisije in najboljših praks držav članic je mogoče opaziti t. i. zlato pravilo, ki se glasi: manjše je število institucij (resorna ministrstva), vključenih v proces upravljanja programov (sektorskih ali regionalnih), bolj jasen in transparenten je celoten proces ter večja je verjetnost za boljšo absorpcijo sredstev (Horvat, 2003, str. 120).

SKLEP

Z nenehno širitvijo Evropske unije in z vključevanjem vse bolj heterogenih članic postajajo razlike v splošni ravni njihovega razvoja vse bolj opazne in so zdavnaj presegle mejo vzdržnosti. Razlike so najbolj vidne v državah članicah, ki so bile del socialistične preteklosti Evrope, in se kažejo v precej nižji ravni dohodkov prebivalstva, višjih stopnjah brezposelnosti, strukturi gospodarstva, kakovosti infrastrukture ter ravni socialnih storitev. Z uvedbo regionalne politike leta 1976 je Evropska unija priznala, da tržna ekonomija, na kateri je zasnovana integracija v Evropi, ne more odpraviti vseh neenakosti. Za to so potrebni popravni posegi in redistributivni mehanizmi. Od takrat do danes so sredstva, namenjena kohezijski in strukturni politiki, strmoglavo naraščala, da bi dosegla dobrih 336 milijard evrov, namenjenih trenutnemu programskemu obdobju 2007–2013. Slednje se izvaja v zelo zanimivih okoliščin, kot so trenutna globalna finančna kriza in nedavne velike vzhodne širitve Unije. Čeprav je novo programsko obdobje prineslo poenostavitve postopkov in deregulacijo v nekaterih fazah realizacije projektov, uvaja tudi strožji nadzor odhodkov, poostreno kontrolno vlogo Evropske komisije ter uvedbo številnih načel, ki ponujajo okvir, znotraj katerega je regulirana uporaba evropskih sredstev.

Najbolj nerazvite države vzhodne in srednje Evrope imajo največjo potrebo po nepovratnih sredstvih Evropske unije, da bi pospešile proces konvergence po dolgotrajnem in bolečem postopku tranzicije in doseganja kriterije za članstvo v Uniji. Zato so v Bolgariji gledali na Kohezijske sklade kot na edinstveno priložnost za modernizacijo države, izboljšanje življenjskega standarda ter zmanjševanje razvojnih razlik v primerjavi z drugimi državami članicami. Realizacija številnih projektov na področju prometne, transportne, okoljevarstvene in socialne infrastrukture se je začela neposredno po vstopu v Unijo leta 2007. Med najbolj značilne, zapletene in drage projekte spada razširitev podzemne železnice v 1,6 milijonski prestolnici. Zaradi obsega gradbenih del je bila slednja razdeljena na tri različne, medsebojno odvisne projekte, ki naj bi privedli do več kot dvakrat večjega omrežja podzemne železnice Sofije, s 17 kilometrov pred začetkom programskega obdobja 2007–2013 na dobrih 40 kilometrov ob njenem zaključku. V nasprotju s številnimi drugimi transportnimi projekti, kot so posodobitev avtocestne in železniške infrastrukture v Bolgariji, ki so jih upočasnjevali zapleteni pravni postopki, inkoherentna zakonodaja ter nezadostna administracijska kapaciteta relevantnih institucij, je bil projekt – ob pomoči države in mestne občine – voden izredno odgovorno, transparentno in strokovno. Rezultat le-tega sta bila striktno spoštovanje zastavljenih rokov in izgradnja z nizkimi stroški, zdaleč pod projektno oceno pred začetkom izvajanja, kar je privedlo do občutnih prihrankov, ki so omogočili nadaljnji razvoj omrežja. Tako sta se prvi dve fazi razširitve končali leta 2012, zadnja, ki se trenutno izvaja, pa naj bi se zaključila v začetku leta 2015.

LITERATURA IN VIRI

1. Artis, M., & Nixson, F. (2001). *The Economics of the European Union: Policy and Analysis* (3rd ed.). New York: Oxford University Press.
2. Baldwin, R., & Wyplosz, C. (2012). *The Economics of European Integration* (4th ed.). Berkshire: McGraw-Hill Higher Education.
3. Berger, G., & Narodoslowsky, M. (2004). Editorial: Regional Sustainable Development: The role of Structural Funds. *Innovation*, 17(1), 3-9.
4. Busuioceanu, S. (2008). Regional Operational Programme – First Year of Implementation in Romania. *Bulletin of the Transilvania University of Brasov*, 1(50), 235-240.
5. Christopoulou, I. (2011). *Creating a Sustainable Europe: The Role of European Structural Funds*. Medford: The Fletcher School, Tufts University.
6. Delhey, J. (2001). The Prospect of Catching up for New EU Members: Lessons for the Accession Countries to the European Union from Previous Enlargements. *Social Indicators Research*, 56(2), 205-231.
7. Direkcija "Koordinacija na Programi i Proekti" (2013, februar). *Proceduren narachnik za upravljenje i izpalnenie na Operativna programa "Transport" 2007–2013 g.* Sofija: Ministerstvo na transporta, informacionnite tehnologii i saobshtenijata.
8. Dobrescu, E., & Barna, C. (2009). Structural Funds and the Overcoming the Economic Crisis. *Annales Univesitatis Apulensis Series Oeconomica*, 11(2), 704-709.
9. Dorobantu, A. (2012). Financing of the Regional Policy and of the Cohesion Policy in the European Union through Structural Instruments. *Journal of Community Positive Practices*, 1(1), 90-109.
10. Dorożynski, T. (2011). How to Make EU Cohesion Policy More Effective? Conclusions From Poland. *Folia Oeconomica Stetinensia*, 10(18), 153-161.
11. Dorożynski, T. (2012). The European Union Cohesion Policy and Economic Development of Poland. *Equilibrium: Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*, 7(4), 31-48.
12. Eurostat, (b.l.). Statistics, Database by themes, General and regional statistics. Najdeno 15. julija 2013 na spletnem naslovu http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database
13. Faina, J. A., & Lopez-Rodriguez, J. (2004). European Regional Policy in Backward Regions: Implications Towards EU Enlargement. *European Journal of Law and Economics*, 18(1), 5-32.
14. Horvat, A. (2003). *Absorption Problems in the European Union's Structural Funds: Focussing on Administrative Absorption Capacities in the Candidate Countries*. Wien: Wirtschafts Universität Wien.
15. *Informacionna sistema za upravljenje i nabljudenie na strukturnite instrumenti na ES v Balgarija*. Najdeno 10. julija 2013 na spletnem naslovu <http://umispublic.minfin.bg/srchProjectInfo.aspx?id=45074>

16. Kamps, C., Leiner-Killinger N., & Reiner, M. (2009). The Cyclical Impact of EU Cohesion Policy in the Fast Growing EU Countries. *Intereconomics*, 44(1), 23-29.
17. Kesner-Škreb, M. (2009). Regional Policy of the European Union. *Financial Theory and Practice*, 33(1), 103-105.
18. Korkut, U. (2008). Micro and Macro Developments in Hungary Under the Glimpse of EU Cohesion Funds. *East European Quarterly*, 42(3), 287-293.
19. Leonardi, R. (2006). The Impact and Added Value of Cohesion Policy: Cohesion in the European Union. *Regional studies*, 40(2), 155-166.
20. Ligia, R. (b.l.). *Short Guide for Applying to European Funds*. Cluj-Napoca: Babes-Bolyai University.
21. Marchis, G. (2011). Romanian Regional Policy and the New Pattern of European Cohesion Policy. *Hyperion International Journal of Econophysics and New Economy*, 4(1), 217-226.
22. *Metropolitan Sofija - OP Transport i razširenje*. Najdeno 10. junija 2013 na spletnem naslovu <http://metropolitan.bg/bg/trans>
23. Ministrstvo za finance Republike Bolgarije. (b.l.). Upravljenie na strukturnite fondove: Operativni programi. Najdeno 16. junija 2013 na spletnem naslovu http://www.europe.bg/upload/docs/general_OPs.ppt
24. *Operativna Programa Transport 2007–2013*. Najdeno 10. junija 2013 na spletnem naslovu <http://optransport.bg/index.php>
25. Senior Nello, S. (2012). *The European Union: Economics, Policies and History* (2nd ed.). Berkshire: McGraw-Hill Higher Education.
26. Sej-Kolasa, M. (2009). The Role of EU Funds in Financing Environment Protection. *Economics & Sociology*, 2(1), 138-146.
27. Strukturni fondove na ES. (b.l.). Mesečen pregled na napredaka po operativnite programi. Najdeno 10. julija 2013 na spletnem naslovu <http://www.eufunds.bg/bg/page/766>
28. Šostar, M. (2012). Regional Development: Access and Management of European Funding. *International Journal of Academic Research in Economics and Management Sciences*, 1(1), 165-180.
29. Varga, J., & 't Veld, J. (2011). Cohesion Policy Spending in the New Member States of the EU in an Endogenous Growth Model. *Eastern European Economics*, 49(5), 29-54.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Različni operativni programi programskega obdobja 2007-2013 v Bolgariji.....	1
Priloga 2: Finančni inštrumenti regionalne politike Bolgarije	2
Priloga 3: Izkoriščenost sredstev, namenjenih operativnemu programu Transport v obdobju 2007–2013	2
Priloga 4: Pregled posameznih faz razvoja podzemne železnice v Sofiji	3
Priloga 5: Slovenski prevodi tujih izrazov	4
Priloga 6: Posamezni evropski kohezijski in strukturni skladi	4
Priloga 7: Razlaga nekaterih pomembnih pojmov in procedure	5

Priloga 1: Različni operativni programi programskega obdobja 2007-2013 v Bolgariji

Tabela 1: Različni operativni programi programskega obdobja 2007-2013 v Bolgariji

Operativni program	Proračun (v evrih)	Prioritete	Organ upravljanja	Absorbcijska do 7. 2013 (v %)
Transport	2.003.481.163	Strateški cilji za integracijo nacionalnega transportnega omrežja v omrežju EU	Agencija Koordinacija programov in projektov pri Ministrstvu za transport	48,94
Okoljevarstvo	1.800.748.085	Izboljšanje ekološkega okolja in razvoj okoljevarstvene infrastrukture	Agencija Kohezijska politika okoljevarstva pri Ministrstvu za okolje	27,29
Regionalni razvoj	1.601.274.759	Uravnotežen regionalni razvoj in pomoč manjrazvitim regijam	Agencija Načrtovanje regionalnega razvoja pri Ministrstvu za regionalni razvoj	44,81
Konkurenčnost	1.162.215.552	Pomoč podjetjem, spodbujanje inovacij in zelene tehnologije, razvoj klasterjev	Agencija Evropski skladi za konkurenčnost pri Ministrstvu za gospodarstvo	49,78
Tehnična pomoč	56.819.427	Izboljšanje koordinacije, kontrole in ocenjevanja EU-projektov	Agencija Tehnična pomoč pri Ministrstvu za finance	41,13
Razvoj človeških virov	1.213.869.575	Razvoj človeških virov, visoka stopnja zaposlenosti in socialna vključenost	Agencija Evropski skladi in projekti pri Ministrstvu za socialno politiko	46,59
Administracijska kapaciteta	180.789.987	Izboljšano in učinkovito delovanje državne javne administracije	Agencija Administrativni kapacitet pri Ministrstvu za finance	48,08

Vir: Upravljenie na strukturnite fondove: Operativni programi, 2013.

Priloga 2: Finančni inštrumenti regionalne politike Bolgarije

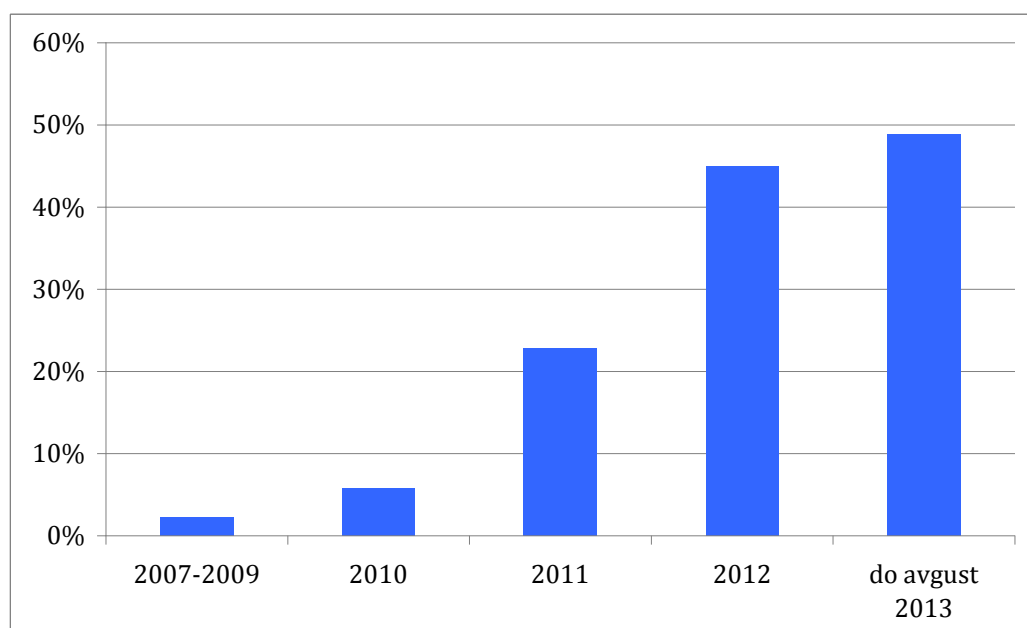
Tabela 2: Finančni inštrumenti regionalne politike Bolgarije

Predpristopni inštrumenti 2000–2006	Popristopni inštrumenti 2007–2013/2014–2020
<ul style="list-style-type: none">• PHARE• ISPA• SAPARD	<ul style="list-style-type: none">• Evropski sklad za regionalni razvoj• Evropski socialni sklad• Kohezijski sklad

Vir: G. Marchis, *Romanian Regional Policy and the New Pattern of European Cohesion Policy*, str. 225. (2011)

Priloga 3: Izkoriščenost sredstev, namenjenih operativnemu programu Transport v obdobju 2007–2013

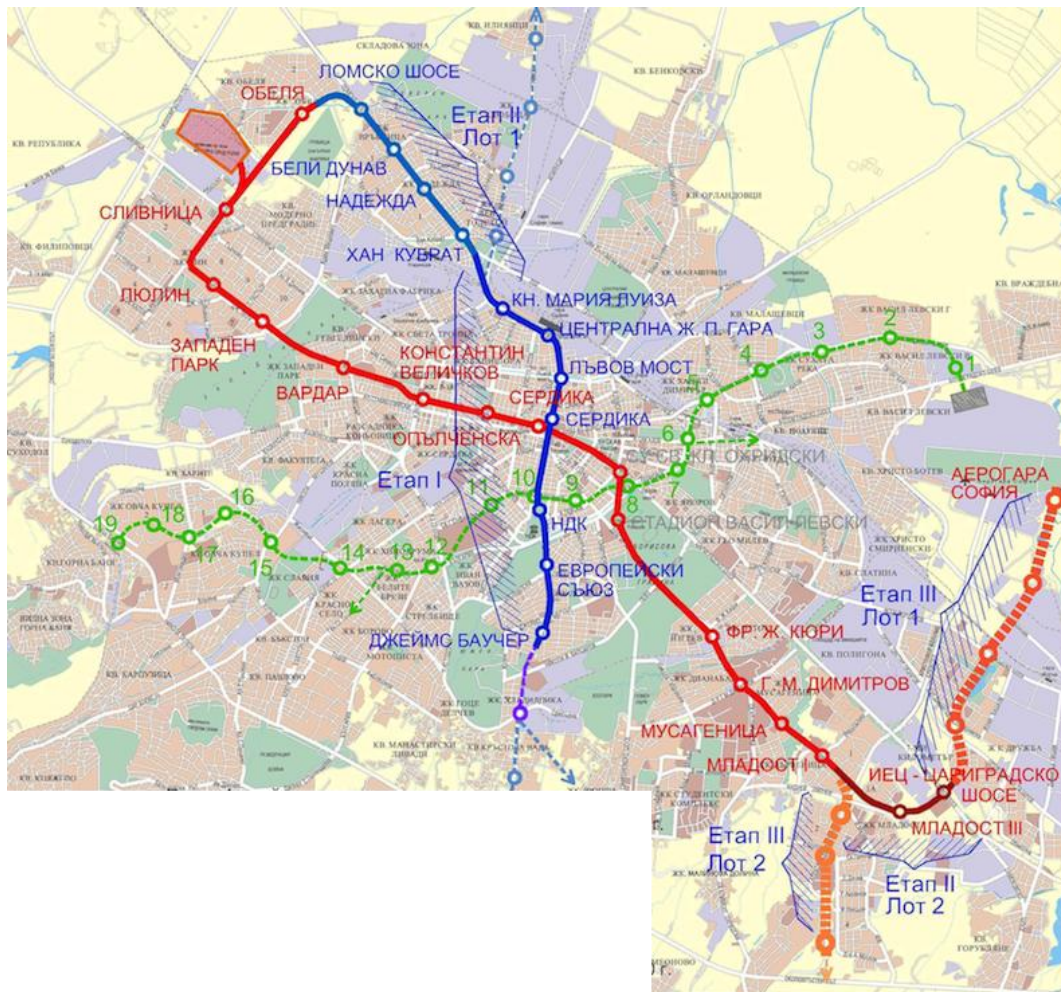
Slika 1: Izkoriščenost sredstev, namenjenih operativnemu programu Transport v obdobju 2007–2013



Vir: *Strukturni fondove na ES - Mesečen pregled na napredaka po operativnite programi*, 2013.

Priloga 4: Pregled posameznih faz razvoja podzemne železnice v Sofiji

Slika 2: Pregled posameznih faz razvoja podzemne železnice v Sofiji



Legenda:

- Linija M1 zgrajena do leta 2009
- Linija M2 (faza I) zgrajena med 2009-2012
- Linija M2 (faza II.1) zgrajena med 2010-2012
- Linija M1 (faza II.2) zgrajena med 2009-2012
- - - - - Linija M1 (faza III.1) v izgradnji med 2012-2015
- - - - - Linija M1 (faza III.2) v izgradnji med 2013-2015
- - - - - Linija M2 (faza III.3) v izgradnji med 2013-2015
- - - - - Linija M3 v izgradnji med 2014-2018

Vir: Metropoliten Sofija - OP Transport i razshirenje, 2013.

Priloga 5: Slovenski prevodi tujih izrazov

tuj izraz	slovenski prevod
<i>Community Strategic Guidelines</i>	Strateške smernice Skupnosti
<i>European Currency Unit</i>	Evropska valutna enota
<i>Final Beneficiary</i>	(Končni) upravičenec
<i>General Regulations</i>	Splošne odredbe
<i>Human Development Index</i>	Indeks človekovega razvoja
<i>Managing authority</i>	Organ upravljanja
<i>Monitoring Committee</i>	Organ nadzora
<i>National Development Plan</i>	Nacionalni načrt razvoja
<i>National Strategic Reference Framework</i>	Nacionalni strateški referenčni okvir
<i>Objective</i>	Cilj
<i>Paying authority</i>	Plačilni organ
<i>Principle of additionality</i>	Načelo dodatnosti
<i>Principle of automatic pullout</i>	Načelo pravila n+2
<i>Principle of reimbursement</i>	Načelo povračila
<i>Principle of partnership</i>	Načelo partnerstva
<i>Principle of compliance</i>	Načelo skladnosti
<i>Principle of concentration</i>	Načelo koncentracije
<i>Principle of evaluation</i>	Načelo ocenjevanja

Priloga 6: Posamezni evropski kohezijski in strukturni skladi

Evropski sklad za regionalni razvoj osredotoča svoj poseg na področje podpore trajnostnemu gospodarskemu razvoju na regionalni in lokalni ravni, mobilizira in konsolidira endogene kapacitete s pomočjo operativnih programov, ki ciljajo na modernizacijo in diverzifikacijo strukture gospodarstva ter ustvarjanje novih delovnih mest (Dorobantu, 2012, str. 95). Skozi programsko obdobje 2007–2013 bo ESRR zagotavljal financiranje pri izgradnji splošne infrastrukture, spodbujanje znanosti in inovacij ter varstvo okolja. **Evropski socialni sklad** je namenjen uveljavljanju socialnih politik Evropske unije prek financiranja razvoja človeških spretnosti in virov ter je orodje za izravnava razlik na ravni dohodka in kakovosti življenja med državami članicami in njihovimi regijami. Cilji se uresničujejo tako, da ESS podpira ustvarjanje boljših pogojev za dolgoročen razvoj regij ter prek svoje socialne dimenzije pomaga pri socio-ekonomski koheziji Združene Evrope (Sej-Kolasa, 2009, str. 143). Sklad to počne tako, da pomaga financirati povečevanje fleksibilnosti delovne sile in podjetij, lajša dostop do zaposlitve, preprečuje brezposelnost, spodbuja udeležbo žensk in preseljencev na trgu dela ter podpira socialno vključenost in boj proti diskriminaciji. **Kohezijski sklad** je finančni inštrument, ki podpira investicije na področju transportne infrastrukture in okoljevarstva, kamor spadajo projekti za posodobitev mestnega in intermodalnega prevoza, ter spodbuja zeleni trajnostni razvoj (Busuiocanu, 2008, str. 236).

Priloga 7: Razlaga nekaterih pomembnih pojmov in procedure

Na ravni Evropske unije so v sklopu Strateških smernic Skupnosti (angl. *Community Strategic Guidelines*) definirane prednostne naloge, ki predstavljajo okvir vseh ukrepov z možnostjo financiranja s strani Evropskega sklada za regionalni razvoj. V okviru tega dokumenta vsaka članica vključi svoj Nacionalni strateški referenčni okvir (angl. *National strategic reference framework – NSRF*) in tako zagotovi povezavo med evropskim programom in lastnimi programi vsake države članice.

Nacionalni strateški referenčni okvir (angl. *National Strategic Reference Framework*) je strateški dokument na visoki ravni, ki navaja, kako bodo države članice razporejale izdatke v različnih operativnih programih, ter vsebuje oceno, koliko denarja bodo dobile posamezne prednostne naloge in prioritete.

Nacionalni plan razvoja (angl. *National Development Plan*) je strateški načrt, v katerem se določajo usmeritve in dodeljujejo javna sredstva za naložbe, ki imajo odločilen vpliv na gospodarski in družbeni razvoj v obravnavanem obdobju. Vključuje tako sredstva iz nacionalnih (državni ali lokalni proračuni) kot zunanjih virov (Kohezijski in Strukturni skladi na ravni EU) z namenom zmanjševanja razvojnega zaostanka v EU.

Projekt pomeni vsako dejanje, izvedeno s strani upravičenca (beneficienta), ki je časovno ter vsebinsko jasno zastavljeno. Projekt mora biti na seznamu upravičenih ukrepov, predstavljenih v programu za vsak operativen program posebej (Ligia, b.l., str. 241). V našem primeru so to različni projekti, ki smo jih predstavili v prejšnjem poglavju.

Dokumentacija je odvisna od samega projekta in operativnega programa, v okviru katere se projekt izvaja. Med najbolj pomembne dokumente na področju izvajanja projektov OP Transport spadajo ekonomska in finančna analiza, analiza tveganja, študija izvedljivosti, tehnični projekt, strateška presoja vplivov na okolje, dovoljenje za gradnjo, dokumenti, ki potrjujejo zagotovljeno sofinanciranje, itn.

Organ upravljanja (angl. *Managing authority*) pomeni vsako javno ali zasebno telo na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, pooblaščen za upravljanje z evropskimi sredstvi s strani institucij države članice. Vsaka članica mora najprej določiti splošnega upravljavca Strukturnih skladov, ki bo nosil neposredno odgovornost in bo dolžan komunicirati z Evropsko komisijo, ter tudi določiti institucije, pristojne za upravljanje posameznih operativnih programov. To vlogo najpogosteje prejemajo resorna ministrstva, v primeru obravnavane OP Transport je to ministrstvo za promet.

Plačilni organ (angl. *Paying authority*) pomeni eno ali več institucij na državni, regionalni ali lokalni ravni, ki bodo odgovorne za pripravo in oddajo plačilnih aplikacij ter prejemanje plačila od Komisije.

Nadzorni odbor (angl. *Monitoring Committee*) je pristojen za odobritev in ocenjevanje posameznih programskih dokumentov, odobritev ali zavrnitev predlaganih sprememb operativnih programov itn.

Upravičenec (angl. *Final Beneficiary*) je ustanova, ki koristi dodeljena denarna sredstva. Upravičen prejemnik teh sredstev mora izpolniti natančno določene zahteve upravičenosti za vsak operativni program posebej (Ligia, b.l., str. 241). Med naloge upravičenca spadajo priprava in razvoj načrtov in dokumentov, ki morajo biti v skladu z evropskimi predpisi in cilji, priprava natečajev z vso potrebno dokumentacijo, ocena prejetih ponudb in izbira najboljšega izvajalca oz. ponudnika, priprava in sklenitev pogodb ter monitoring skozi celoten proces implementacije projekta (Horvat, 2003, str. 89–91). Pri izvajanju projektov razširitve podzemne železnice v Sofiji je bilo to občinsko podjetje Metropoliten EAD.

Ligia (b.l., str. 241) razlaga postopek za apliciranje in upravljanje z evropskimi projekti:

- 1) Upravičenec izpolni potrebno aplikacijo in jo odda pristojnemu organu. Za financiranje iz vseh treh Strukturnih skladov obstaja le ena vloga, in sicer z različnimi prilogami za vsak operativni program posebej.
- 2) Zahteva po financiranju se posreduje za to pooblaščenemu organu.
- 3) Preverjanje skladnosti zahtevka po financiranju s postopki in prioritetami operativnega programa opravi nadzorni odbor (angl. *Monitoring Committee*).
- 4) Preverjanje upravičenosti zahtevka po financiranju opravi nadzorni odbor (angl. *Monitoring Committee*).
- 5) Tehnična in finančna presoja posameznega projekta.
- 6) Izbor projektov v skladu z merili in kriteriji, ki jih je odobril in sprejel nadzorni odbor.
- 7) Odobritev projekta in podpis pogodbe o financiranju.