

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**MAGISTRSKO DELO**

**EDITA BAŠIĆ**



UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**UČINKOVITOST ČRPANJA IZ STRUKTURNIH SKLADOV  
KOHEZIJSKE POLITIKE V SLOVENIJI**

Ljubljana, avgust 2010

EDITA BAŠIĆ

## **IZJAVA**

Študentka Edita Bašić izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala v soglasju s svetovalko dr. Tjašo Redek, in da v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 24. avgusta 2010

Podpis: \_\_\_\_\_

## KAZALO

<b>1</b>	<b>KRATEK PREGLED RAZVOJA EVROPSKE UNIJE .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>KOHEZIJSKA POLITIKA V EVROPSKI UNIJI .....</b>	<b>8</b>
2.1	Načela kohezijske politike.....	8
2.2	Cilji kohezijske politike.....	9
2.2	Kohezijska politika v obdobju 2007–2013 .....	11
2.2.1	<i>Cilji kohezijske politike v obdobju 2007–2013</i> .....	15
2.2.1.1	Cilj konvergenca.....	16
2.2.1.2	Cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje.....	19
2.2.1.3	Cilj evropsko teritorialno sodelovanje.....	21
2.3	Strukturni skladi .....	23
2.3.1	<i>Evropski sklad za regionalni razvoj</i> .....	24
2.3.2	<i>Evropski socialni sklad</i> .....	26
2.3.3	<i>Kohezijski sklad</i> .....	27
2.3.4	<i>Evropsko teritorialno sodelovanje</i> .....	29
2.3.5	<i>Tehnična pomoč</i> .....	30
<b>3</b>	<b>OCENA UČINKOVITOSTI SKLADOV V SLOVENIJI .....</b>	<b>33</b>
3.1	Uspešnost črpanja strukturnih sredstev v Sloveniji.....	37
3.2	Operativni programi kohezijske politike v Sloveniji.....	48
3.2.1	<i>Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov</i> .....	53
3.2.2	<i>Operativni program razvoja človeških virov</i> .....	53
3.2.3	<i>Operativni program razvoj okoljske in prometne infrastrukture</i> .....	56
3.2.4	<i>Evropsko teritorialno sodelovanje v Sloveniji</i> .....	58
3.3	Problemi pri črpanju kohezijskih sredstev.....	62
	<b>SKLEP .....</b>	<b>64</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI .....</b>	<b>66</b>

## KAZALO SLIK

Slika 1:	Geografska razdelitev Evropske unije .....	5
Slika 2:	Države članice, države kandidatke in potencialne kandidatke .....	6
Slika 3:	Kohezijska politika v Evropski uniji za obdobje 2007–2013 .....	11
Slika 4:	Razporeditev sredstev po državah članicah v obdobju 2007–2013 .....	14
Slika 5:	Razdelitev ciljev kohezijske politike v odstotkih za obdobje 2007–2013 .....	15
Slika 6:	Regije, upravičene do pomoči v okviru cilja konvergenca za obdobje 2007–2013.....	17
Slika 7:	Države Evropske unije, upravičene do prispevka iz Kohezijskega sklada v obdobju 2007–2013 .....	19
Slika 8:	Regije upravičene do sredstev iz cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje.....	20
Slika 9:	Čezmejno sodelovanje Evropskega sklada za regionalni razvoj .....	22
Slika 10:	Konvergenca – Kohezijski sklad za obdobje 2007–2013 .....	28

Slika 11: Razdelitev sredstev Evropskega teritorialnega sodelovanja po namembnosti za obdobje 2007–2013 .....	30
Slika 12: Finančna sredstva posameznega strukturnega sklada za Slovenijo v obdobju 2004–2006 v evrih .....	35
Slika 13: Napredek pri realizaciji Enotnega programskega dokumenta v celotnem programskem obdobju.....	46
Slika 14: Slovenija – Cilj konvergenca za obdobje 2007–2013 .....	47
Slika 15: Razdelitev sredstev po operativnih programih kohezijske politike v Sloveniji za cilj konvergenca in evropskega teritorialnega sodelovanja v obdobju 2007–2013 .....	51
Slika 16: Operativni programi kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2013.....	52
Slika 17: Programi transnacionalnega sodelovanja za obdobje 2007–2013 .....	61

## KAZALO TABEL

Tabela 1: Zgodovinski pregled razvoja Evropske unije v obdobju 1957–2006 za vstop v Evropsko unijo .....	6
Tabela 2: Strukturni skladi in prioritetni cilji za programsko obdobje 2000–2006 .....	10
Tabela 3: Arhitektura kohezijske politike za obdobji 2000–2006 in 2007–2013 .....	12
Tabela 4: Razporeditev finančnih sredstev po ciljeh in državah za obdobje 2007–2013 ..	13
Tabela 5: Upravičenost do pomoči v okviru cilja konvergenca za obdobji 2000–2006 in 2007–2013 .....	16
Tabela 6: Upravičenost do pomoči v okviru cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanj v obdobjema 2000–2006 in 2007–2013 v obdobju 2004–2006....	35
Tabela 8: Ocena trenutne in trendne srednjeročne absorpcijske sposobnosti Slovenije za črpanje sredstev iz Evropske unije .....	39
Tabela 9: Predvideni in dejanski neto finančni položaj Slovenije v Evropski uniji v obdobju 2004–2006 (v milijonih evrov, tekoče cene).....	42
Tabela 10: Napredek pri realizaciji EPD 2004–2006 v celotnem programskem obdobju..	45
Tabela 11: Črpanje sredstev Kohezijskega sklada do 31.12.2009 .....	46
Tabela 12: Razdelitev sredstev po operativnih programih kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2013 za cilj konvergenca in evropskega teritorialnega sodelovanja .....	50
Tabela 13: Viri financiranja po razvojnih prioritetah, v evrih, tekoče cene.....	53
Tabela 14: Viri financiranja po razvojnih prioritetah, v evrih, tekoče cene.....	54
Tabela 15: Viri financiranja po razvojnih prioritetah, v evrih, tekoče cene.....	56
Tabela 16: Razdelitev sredstev Evropskega teritorialnega sodelovanja v evrih .....	59

## UVOD

1. maj 2004 je za Slovenijo pomenil prelomni dan v njeni zgodovini, saj je takrat skupaj z ostalimi devetimi državami (Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska in Slovaška) vstopila v Evropsko unijo. In tako smo med drugim, sprejeli pravni red kot tudi politike Evropske unije, ki so in še vedno zelo pomembno vplivajo na gospodarski položaj Slovenije in s tem tudi pravico do črpanja sredstev iz naslova kohezijske oziroma strukturne politike Evropske unije, ki seveda prav tako pomembno vpliva na naš razvoj. Kohezijska politika ni namenjena samo prerazporejanju sredstev, temveč predvsem spodbujanju ravni razvitosti Evropske unije in s tem zagotavljanju vsem enake možnosti za razvoj. Kohezijska sredstva v Sloveniji v letu 2010 predstavljajo deset odstotkov pričakovanih prihodkov v državni proračun ter so ključen finančni vir za pospeševanje razvoja in ustvarjanja novih delovnih mest. Kohezijska politika se nanaša na tiste ukrepe ekonomskih politik, katerih cilj je zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik med različnimi geografskimi območji. Za doseganje svojih ciljev kohezijska politika pogosto zahteva investicije v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznih geografskih območij, ki na dolgi rok spremenijo gospodarsko in socialno strukturo teh območij. Z vidika ciljev in vrednot se zdi ta izraz najprimernejši za skupno politiko Evropske unije, vendar se kljub temu v uporabljata tudi izraza strukturna in regionalna politika. Področje kohezijske politike Evropske unije je odgovorno za koordinacijo aktivnosti, usmerjenih v koriščenje sredstev iz Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Glavni cilj kohezijske politike je prispevati k zmanjševanju gospodarskih in socialnih razlik med regijami znotraj evropskega trga ter spodbujati njihov uravnotežen in trajnostni razvoj. Od leta 2004 je tudi Slovenija upravičena do črpanja sredstev iz kohezijskih skladov.

Namen magistrskega dela je analizirati delovanje kohezijske politike v Sloveniji v obeh programskih obdobjih, v obdobju 2000–2006 in obdobju 2007–2013 s ciljem, da se oceni vpliv strukturnih skladov. Struktura magistrskega dela je sledeča. V prvem delu sem predstavila kratek pregled razvoja Evropske unije z začetkom v letu 1951, ko je prišlo do podpisa in ustanovitve Evropske skupnosti za premog in jeklo. Sledile so ji nadaljnje širitve in povezovanja med državami članicami Evropske unije kar je posledično vodilo tudi do širitve geografskega področja. V tem delu sem predstavila tudi problematiko obstoječih kandidatov za vstop v Evropsko unijo. Tu predvsem izstopa Turčija, ki bi s svojim morebitnim vstopom v enotni evropski trg prinesla spremembe tako na finančnem področju oziroma na področju sprejemanja proračuna Evropske unije kot tudi na geografskem področju, saj večji del Turčije leži v Aziji. V drugem delu sem predstavila kohezijsko politiko, njene definicije, cilje in načela, po katerih se dodeljujejo evropska sredstva državam članicam. Kohezijska politika je imela in še vedno ima glavno vlogo pri podpiranju gradnje Evropske unije s tem, ko si prizadeva zagotoviti, da bi imeli koristi od oblikovanja enotnega trga vsi, ne glede na to, kje je kdo živel ali delal, in je bila kasneje sposoben prispevati h gospodarski dejavnosti. V programskem obdobju 2007–2013 je tako namenjenih 347,410 milijard evrov (v tekoči ceni) za uresničevanje treh zadanih ciljev. Ti

so konvergenca (81,5 odstotkov), regionalna konkurenčnost in zaposlovanje (16 odstotkov) in evropsko teritorialno sodelovanje (2,5 odstotka). Sredstva, namenjena zgoraj navedenim ciljem, se črpajo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada, ki je bil ustanovljen na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja z namenom pomagati šibkejšim razvitim državam članicam izpolniti pogoje za ekonomsko konvergenco in solidne državne finance v času pred enotno valuto. Poleg tega je kohezijska politika v zaporednih fazah širitve zagotovila ključno podporo za strukturno prilagoditev v državah, ki so vstopale v Evropsko unijo, zdaj pa prispeva k uresničevanju lizbonske strategije. Kohezijska politika tako sedaj predstavlja približno tretjino skupne porabe iz proračuna Evropske unije. Pa vendar se je velikost skladov kljub izzivom, ki jih pomenita obe nedavni razširitvi Evropske unije in vstop dvanajst držav z bruto domačega proizvoda na prebivalca precej pod povprečjem obstoječih držav članic, zmanjšala glede na bruto domači proizvod na prebivalca. Razdelitev sredstev med državami članicami na podlagi kohezijske politike, je močno povezana z njihovim bruto domačim proizvodom saj je to glavno merilo, na podlagi katerega se dodeljujejo sredstva Evropske unije. Slovenija, ki naj bi do konca obstoječe finančne perspektive spadala med neto prejemnice sredstev evropskega proračuna, je že leta 2007 v proračun vplačala več, kot je iz njega dobila. Med drugim naj bi bil vzrok temu izredno slabo črpanje sredstev iz strukturnih in Kohezijskega sklada, saj je Slovenija črpala iz Evropskega sklada za regionalni razvoj manj kot četrtno načrtovanih sredstev kljub temu, da gre za sklad, ki je namenjen gradnji infrastrukture, razvoju šolstva, zdravstva in spodbujanja podjetništva. Še slabše pa se je Slovenija odrezala pri črpanju evropskih sredstev iz Evropskega socialnega sklada, ki je namenjen odpravi neskladij na trgu dela. Zato bom v tretjem delu magistrske naloge predstavila ocene učinkovitosti skladov pri črpanju evropskih sredstev v Sloveniji. Omejila se bom na okvirne in možne rešitve pri učinkovitem črpanju sredstev v Sloveniji in tako predstavila Operativne programe, ki delujejo znotraj strukturnih skladov z namenom čim bolj smotrno razporeditve evropskih sredstev po določenih programih. Ne glede na relativno (ne)uspešno izvajanje strukturnih skladov v letu 2006 se Slovenija zaveda, da so do konca drugega programskega obdobja 2007–2013 na razpolago številni izzivi in priložnosti za izboljšanje sistema izvajanja strukturnih skladov in s tem povečanja absorpcijske sposobnosti, kar pomeni dobro izhodišče za pripravo na izvajanje kohezijske politike v novi finančni perspektivi. To je mogoče doseči predvsem s stalnimi, na izkušnjah temelječimi, poenostavitvami postopkov znotraj celotnega sistema izvajanja, z zaposlovanjem zadostnega števila strokovno usposobljenega kadra, s poenostavitvami domače zakonodaje. Po opravljeni analizi administrativne usposobljenosti so bili definirani naslednji problemi: prevelik obseg dela oziroma preobremenjenost; premalo delovnih izkušenj in premalo usposabljanja ali izobraževanja; premalo zaposlenih. Da pa bi v prihodnosti znali izkoristiti dana sredstva in vire, moramo temeljito prenoviti politiko vodenja in pridobivanja sredstev iz Evropske unije. Magistrsko delo zaključujem s sklepom.

Glede na zgoraj opisano kohezijsko politiko in z njo povezano problematiko uspešnega



črpanja strukturnih sredstev iz Evropske unije, bom v magistrskem delu uporabila makroekonomsko raziskavo, saj se le-ta nanaša na celotno območje Evropske unije in Slovenije in črpanje evropskih sredstev iz tega naslova. Metode dela, ki sem jih uporabljala pri pisanju magistrskega dela temeljijo na proučevanju teoretičnih podlag, ki omogočajo celovit vpogled in oceno črpanja strukturnih sredstev Evropske unije. Pristop k navedenemu raziskovanju črpanja sredstev iz Evropske unije je deskriptiven, v okviru katerega bom uporabila metodo kompilacije, saj bom na osnovi danih dejstev predstavila možnosti koriščenja evropskih sredstev iz strukturnih in kohezijskega sklada. Pri raziskovanju sem se srečevala z velikimi omejitvami saj je glede na aktualnost teme magistrskega dela težava v tem, da so aktualne informacije in temu ustrezne dokumentacije dostopne večinoma v elektronskih virih.

Cilj magistrskega dela je na osnovi opredelitve predstavljene kohezijske politike, strukturnih in kohezijskega sklada, ter problemov pri črpanju kohezijskih sredstev iz Evropske unije ugotoviti, ali Slovenija dejansko učinkovito ali neučinkovito črpa evropska sredstva, koliko danih sredstev oziroma projektov iz evropskih skladov propade ali pa zaradi neustreznih razmer sploh ne pride do prijav, itd. Predvsem pa želim na osnovi magistrskega dela ugotoviti, ali je možno nastale nepravilnosti pri učinkovitosti črpanja strukturnih sredstev iz Evropske unije odpraviti ali ne in na kakšen način.

## **1 KRATEK PREGLED RAZVOJA EVROPSKE UNIJE**

Začetek zgodovine Evropske unije sega v leto 1951, ko je šest držav (Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska) ustanovilo Evropsko skupnost za premog in jeklo (ESPJ), ki sta ji leta 1957 sledili Evropska gospodarska skupnost (EGS) in Evropska skupnost za atomsko energijo (EURATOM). Širitev povezovanja med državami članicami je šla z roko v roki z geografsko širitvijo Skupnosti in tako je Evropska unija (EU) doživela že kar nekaj uspešnih širitev in sicer leta 1973 so se Evropskim skupnostim pridružile Danska, Irska in Velika Britanija, leta 1981 je del Evropskih skupnosti postala Grčija, leta 1986 sta državi članici postali Španija in Portugalska, leta 1995 so se Evropski uniji pridružile še Avstrija, Finska in Švedska (Evropa.gov – Širitev EU, 2010).

Pogodbo o Evropski uniji oziroma Maastrichtska pogodba, podpisano 10. decembra 1991, lahko štejemo za mejnik na poti evropskega združevanja. Leta 1997 je Maastrichtsko pogodbo dopolnila Amsterdamska pogodba, ki je prevetrila in okrepila nekatere politike in instrumente Unije. Evropski svet je marca 1999 v Berlinu prinesel prelomnico oziroma reformo strukturnih skladov in prilagoditev ukrepov v kohezijskem skladu. Nova finančna perspektiva Agenda 2000 je za obdobje 2000–2006 namenila skladom več kot 30 milijard evrov letno. Predpristopnemu instrumentu PHARE sta se pridružila še dva nova instrumenta ISPA in SAPARD, ki sta namenjena ekonomskemu in socialnemu razvoju držav kandidatk srednje in vzhodne Evrope.

Tabela 1: Zgodovinski pregled razvoja Evropske unije v obdobju 1957–2006

Leto	
1957	Ustanovitev EGS z Rimsko pogodbo, ki v preambuli vsebuje tudi voljo držav podpisnic za krepitev enotnosti njihovih gospodarstev in zagotavljanje skladnega razvoja z zmanjševanjem razlik med posameznimi regijami in zmanjševanjem zaostanka najmanj razvitih regij.
1958	Ustanovitev Evropskega socialnega sklada in Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada.
1975	Ustanovitev Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki je usmeril del prihodkov evropskega proračuna v najrevnejša območja oz. regije.
1986	Podpis Enotne evropske listine, ki je postavila osnove prave kohezijske politike.
1989–1993	Povečanje sredstev, namenjenih za delo strukturnih skladov.
1992	Pogodba o Evropski uniji (v veljavo stopi leta 1993), ki postavi krepitev socialne in gospodarske kohezije ob bok ostalim temeljnim ciljem, kot so ekonomska in monetarna unija ter skupni trg. Pogodba tudi predvidi oblikovanje kohezijskega sklada, namenjenega za podporo projektom s področja okolja in prometa.
1994–1999	Evropski svet poveča sredstva kohezijske politike, nameni ji kar tretjino evropskega proračuna. Oblikovan je tudi poseben sklad za ribištvo.
1997	Amsterdamska pogodba ponovno potrdi zavezo držav članic kohezijski politiki in poudari pomen skupnega delovanja v boju proti brezposelnosti.
2000–2006	Evropski svet potrdi spremembe Strukturnih skladov in prilagodi delovanje kohezijskega sklada. Ustanovita se ISPA in SAPARD, ki skupaj s programom PHARE spodbujata ekonomski in socialni razvoj držav pristopnic iz vzhodne in srednje Evrope.

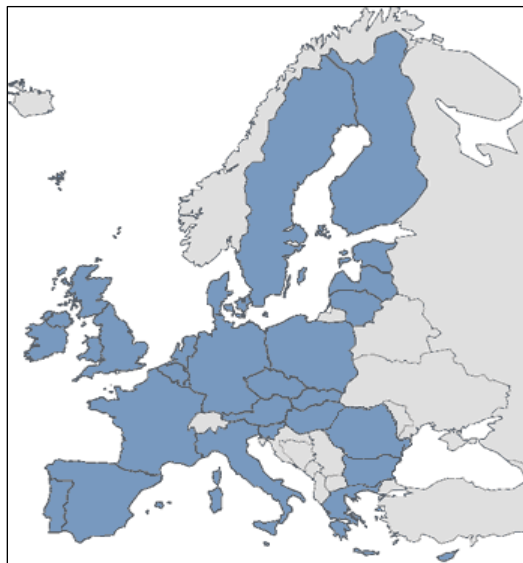
Vir: M. Mrak, *Kohezijska politika Evropske unije*, 2004, str. 33.

1. maja leta 2004 je Evropska unija prestala zgodovinsko širitev, saj se ji je takrat pridružilo deset držav Srednje in Vzhodne Evrope ter Sredozemlja, in sicer so to bile naslednje države: Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Slovaška in Slovenija. S 1. januarjem leta 2007 sta državi članici postali še Romunija in Bolgarija. Danes Evropska unija združuje sedemindvajset držav članic (Info regio panorama, 2007, str. 4).

Širitev Evropske unije je eno izmed najmočnejših orodij politike Evropske unije, s katero le-ta želi preoblikovati države Srednje in Vzhodne Evrope v moderne in uspešne demokracije za kar ima določena stroga pristopna merila. Da posamezna država lahko postane država članica Evropske unije, mora izpolnjevati določene pogoje in merila, ki so jih vodje Evropske unije junij 1993 sprejeli v Københavnu. To so tako imenovana Københavnska merila, kjer mora država izpolnjevati naslednja tri merila in sicer (Evropa.gov – Širitev EU, 2010):

- **Politično merilo:** obstoj stabilnih institucij, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice, spoštovanje in varstvo manjšin;
- **Gospodarsko merilo:** delujoče tržno gospodarstvo in sposobnost soočiti se z tržnimi silami in konkurenčnimi silami znotraj Evropske unije;
- **Merilo pravnega reda Evropske unije:** sposobnost prevzeta obveznosti, ki izvirajo iz pristopa in zlasti delovanje za doseganje političnih, gospodarskih in monetarnih ciljev Evropske unije.

*Slika 1: Geografska razdelitev Evropske unije*



*Vir: e-Uprava, 2010.*

Širitvena politika Evropske unije temelji na treh osnovnih načelih in sicer na (Evropa.gov – Širitev kot proces, 2010):

- **Utrjevanju obveznosti:** Evropska unija je previdna pri prevzemanju kakršnih koli novih obveznosti vendar pa spoštuje svoje obstoječe obveznosti do držav, ki so že vključene v proces širitve;
- **Pogojevanju:** postavljanje strogih, a poštenih pogojev za pridružitvev Evropski uniji zagotavlja dobro opravljene priprave na pristop v državah kandidatkah, kar posledično olajša njihovo vključitev v Evropsko unijo. Povečanje obsega skupnih politik Evropske unije utemeljuje strogo uporabo pogojevanja v predpristopni fazi in natančno izpolnjevanje zahtev pri vsakem koraku v posamezni fazi pristopnega procesa;
- **Komunikaciji:** demokratična legitimnost ostaja bistvena za širitveni proces Evropske unije, zato mora biti za vsako širitev zagotovljena podpora državljanov Evropske unije saj je pri pojasnjevanju koristi, ki jih proces širitve ponuja bistvena komunikacija.

Na gospodarskem področju je širitev Evropske unije ustvarila priložnosti za izvoz in vlaganja ter tako rekoč več delovnih mest za državljane starih držav članic hkrati pa je ustvarila boljši življenjski standard v novih državah članicah. Prav tako je pomagala utrditi demokracijo, stabilnost in varnost na naši celini. Razširjena Evropska unija ima pri vprašanjih globalnega pomena, kot so na primer podnebne spremembe ali mednarodna finančna kriza, večjo težo. Današnja Evropska unija ni le večja, je tudi močnejša, bolj dinamična in kulturno bogatejša.

V letih 2004 in 2007 se je Evropski uniji pridružilo kar dvanajst novih držav članic, kar pa se ni zgodilo kar čez noč. Že leta 1991 je Evropska unija podpisala prve evropske sporazume z Madžarsko in Poljsko, tem pa so sledile še druge Srednje in Vzhodnoevropske države. Do leta 2001 se je na primer vzpostavilo območje proste trgovine za 85 odstotkov dvostranske trgovine (zato 1. maja 2004 ni prišlo do trgovinskega šoka), kar pomeni, da je bila to najbolj pripravljena širitev doslej. Deset držav Srednje in Vzhodne Evrope ter Ciper in Malta je v Evropsko unijo vstopilo desetletje po padcu berlinskega zidu. V teh letih so te države doživele temeljito demokratično in gospodarsko preobrazbo ter tako izpolnile zgoraj navedene pogoje za članstvo v Evropski uniji. Za Bolgarijo in Romunijo je pristopna pogodba predvidela nadaljnje varovalke za rešitev morebitnih, s pristopom povezanih težav na področju gospodarstva, delovanju notranjega trga, pravosodja in notranjih zadev.

*Slika 2: Države članice, države kandidatke in potencialne kandidatke za vstop v Evropsko unijo*



*Vir: Kohezijska politika 2007–2013 - Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 17.*

Če pogledamo malo podrobneje, kakšen gospodarski vpliv je pustila širitev Evropske unije za seboj vidimo, da je koristila tako novim kot starim državam članicam pa tudi Evropski

uniji kot celoti. Trgovina med starimi in novimi državami članicami se je v manj kot desetih letih povečala skoraj trikratno (iz 175 milijard evrov leta 1999 na približno 500 milijard evrov leta 2007). Še nazornejše je petkratno povečanje trgovine med samo novimi državami članicami iz manj kot 15 milijard evrov na 77 milijard evrov v istem obdobju. To je ključen dejavnik, ki je prispeval k stalni 1,5 odstotkov letni rasti zaposlovanja v novih državah članicah v obdobju med njihovim pristopom leta 2004 in izbruhom finančne krize. In to je tudi v času gospodarske krize dober pokazatelj, da širitev ni problem, temveč ključni del rešitve za gospodarsko obnovo Evrope (Kaj je dobro vedeti o širitvi EU, str. 2).

Evropska unija odločno podpira nadaljnjo širitev, vendar je pri tem previdna, predvsem pri prevzemanju kakršnih koli novih obveznosti in obljub, a hkrati tudi spoštuje že obstoječe obveznosti in dane obljube državam, ki so vključene v proces širitve. Še preden sta se Bolgarija in Romunija pridružile Evropski uniji, so se oktobra 2005 začela pristopna pogajanja še z dvema kandidatka in sicer z Turčijo in s Hrvaško (pogajanja s Hrvaško se bodo lahko končala kaj kmalu, s Turčijo pa bodo verjetno trajala precej dlje). Junija 2010 je Evropski svet potrdil začetek pogajanj z Islandijo. Evropska unija je uradno sprejela vlogo za članstvo Nekdanje jugoslovanske republike Makedonije, datum za začetek pristopnih pogajanj pa še ni določen.

Drugačna pa je situacija glede članstva Turčije v Evropsko unijo, o čemer so mnenja med članicami še vedno močno različna. Kljub izraziti prepletenosti strateških interesov med Evropsko unijo in Turčijo, ki je že sedaj in bo v prihodnje še bolj močan argument v prid njenega članstva v Evropski uniji, temeljijo razlogi za odpor in celo za jasno izražena odklonilna stališča na oceni, da za Turčijo kot muslimansko državo, ki ima poleg tega veliko večino svojega ozemlja v Aziji, preprosto ni mesta v Evropski uniji. Poleg teh dveh razlogov, ki se najbolj pogosto navajata kot argumenta proti vključitvi Turčije v Evropsko unijo, pa dejansko obstajajo še nekateri drugi. Tako bi vstop 75-milijonske Turčije v Evropsko unijo močno spremenil njeno institucionalno strukturo in mehanizem odločanja, imel pa bi lahko tudi velike posledice na proračun Evropske unije (Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali za samo navidezno reformo, 2007, str. 121).

Evropska unija zdaj preučuje možnosti za nove širitve na Zahodnem Balkanu, ki bi vključile Bosno in Hercegovino, Srbijo, Črno goro in Albanijo. Prepričana je namreč, da se ji bodo te države pridružile, ko bodo pripravljene, saj navedene države že obkrožajo članice Evropske unije.

Evropsko unijo sestavlja veliko držav in še več regij, med katerimi so velike razlike v razvitosti in katerih cilj je čim hitrejši razvoj. Vendar med temi državami in regijami še vedno obstajajo velike gospodarske in socialne razlike. Pojem, ki povezuje različno razvite regije na eni strani in čim hitrejši razvoj celotne Evropske unije na drugi je kohezija. Kohezija pomeni vlaganje v manj razvite regije, le-te pa denar črpajo iz projektov in programov tako dolgo, dokler ni dosežen cilj, za katerega so bila finančna sredstva

namenjena. Ko regije, katerim je bila odobrena finančna pomoč dosežejo višjo stopnjo razvoja, se jim finančna pomoč postopoma ukinja.

## 2 KOHEZIJSKA POLITIKA V EVROPSKI UNIJI

Izraz kohezijska politika se je uveljavil s pogodbo o ustanovitvi Evropske Gospodarske skupnosti že leta 1957, v kateri so države podpisnice izrazile željo »okrepiti enotnost svojih gospodarstev in zagotoviti njihov usklajeni razvoj ob zmanjševanju sedanjih razlik med posameznimi regijami in zaostalosti regij z omejenimi možnostmi« (Rimski pogodbi, 2002, str. 4).

Kohezijska politika naj bi se nanašala na tiste ukrepe ekonomskih politik, katerih cilj je zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik med različnimi geografskimi območji. Za doseganje svojih ciljev kohezijska politika pogosto zahteva investicije v ključne dejavnike konkurenčnosti posameznih geografskih območij, ki na dolgi rok spreminjajo gospodarsko in socialno strukturo teh območij. Z vidika ciljev in vrednot se zdi ta izraz najprimernejši za skupno politiko Evropske unije (uporabljata se tudi izraza strukturalna in regionalna politika).

### 2.1 Načela kohezijske politike

Kot vsaka politika, ima tudi kohezijska politika načela, katerih se mora držati. Le-ta so (Strukturokop, 2007, str. 10):

- **Dopolnjevanje, skladnost in spoštovanje prioritet:** Ukrepi morajo združevati nacionalne, regionalne, lokalne in evropske prioritete ter biti skladi s strateškim okvirjem in prednostnimi nalogami Skupnosti Evropske unije;
- **Večletno programiranje:** Zagotavlja kontinuiteto izvajanja programov in doseganje načrtovanih ciljev;
- **Partnerstvo:** Obsega vključevanje regionalnih, mestnih, lokalnih in drugih oblasti, gospodarskih in socialnih partnerjev ter nevladnih organizacij v pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje nacionalnih strateških referenčnih okvirjev in operativnih programov.
- **Subsidiarnost in proporcionalnost:** Izvajanje operativnih programov je odgovornost držav članic. Upravljanje na področju nadzora, vrednotenja in ocenjevanja je proporcionalno prispevku Evropske unije.
- **Deljeno upravljanje:** Države članice in Komisija si delijo odgovornost za nadzor proračuna.

- **Dodatnost:** Strukturni skladi ne smejo nadomestiti nacionalnih državnih izdatkov (velja za cilj »Konvergenca«). Države članice morajo na področjih, ki so cilj pomoči skladov, ohraniti raven javne porabe.
- **Enakost med moškimi in ženskami ter nediskriminacija:** Države članice morajo zagotoviti, da se na različnih stopnjah izvajanja skladov podpira enakost med moškimi in ženskami. Države članice in Komisija sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečevanje vsakršne diskriminacije na osnovi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.

## 2.2 Cilji kohezijske politike

Cilj evropske kohezijske politike je doseči trajnostni in enakomeren razvoj vseh članic Evropske unije in predvsem vseh njenih regij. Države članice in Evropska unija družno podpirajo razvoj šibkejših regij. Financiranje projektov poteka s sodelovanjem lokalnih oblasti in države članice tako, da je delovanje strukturne politike določeno kot dopolnjevanje nacionalnega izvajanja kohezijske politike članic. Finančna pomoč strukturnih skladov je zamišljena v več oblikah, le-te naj bi se dodeljevale po vnaprej določenih kriterijih, hkrati pa naj bi bila odločitev razdeljena glede na (Wostner, 2005, str. 33):

- težo problema po posameznih regionalnih in socialnih problemov področij;
- finančno sposobnost države članice, glede na njeno blagostanje;
- težo pomembnosti ukrepov za celotno Evropsko unijo;
- težo ukrepov glede na regionalni vidik;
- posebne značilnosti predlaganih ukrepov.

S širitvijo Evropske unije so se občutno povečale razvojne razlike med državami članicami. Skladno z novimi razmerami se prilagaja tudi strukturna politika, ki si prizadeva porabiti razpoložljiva sredstva čim bolj ciljno in smotno, da bi bil njihov vpliv na zmanjšanje razvojnih razlik na ravni Evropske unije čim večji. S tem namenom se oblikujejo cilji, ki odražajo prioritete in so hkrati izhodišče za dodeljevanje sredstev (Kobal, 2004, str. 2).

Za finančno obdobje 2000–2006 so bili določeni trije prednostni cilji kohezijske politike (Cilji kohezije 2007–2013, 2010):

- **Cilj 1 (teritorialen):** namenjen je bil razvoju in strukturnemu prilagajanju regij, ki so zaostajale v razvoju (npr. s pomočjo pri izgradnji osnovne infrastrukture vzpodbujanjem investicij za povečanje ekonomske aktivnosti). Regije, ki jih je zajemal Cilj 1, so regije na ravni NUTS 2, katerih bruto domači proizvod na prebivalca znaša manj kot 75 odstotkov povprečja Evropske unije. V ta cilj je bilo vključenih 22

odstotkov prebivalstva Evropske unije in preko programov se je financiralo projekte, ki so zajemali 70 odstotkov vseh sredstev strukturnih skladov.

- **Cilj 2 (teritorialen):** namenjen je bil ekonomskemu in socialnemu prestrukturiranju regij s strukturnimi težavami. Sem so spadala industrijska, ruralna, urbana in od ribištva odvisna območja, ki so se soočala s strukturnimi težavami. Te so se kazale v visoki stopnji brezposelnosti, odvisnosti od posameznega sektorja v zatonu ter v dolgoročni brezposelnosti. Vsi strukturni skladi naj bi z enotnim programom finančno pripomogli k razvoju regij pod tem ciljem. V obdobju 2000–2006 je pod Cilj 2 spadalo 18 odstotkov evropskega prebivalstva, ki je prejelo 11,5 odstotkov sredstev iz strukturnih skladov. Tudi tukaj velja, da so regije, ki v novem programskem obdobju ne izpolnjujejo več postavljenih kriterijev, del posebnega prehodnega programa.
- **Cilj 3 (tematski):** ta cilj je bil namenjen prilagoditvi in modernizaciji sistema in politike izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja. V okviru tega cilja je Evropska unija želela prispevati k modernizaciji izobraževalnih ustanov in procesov ter soustvarjati nova delovna mesta, razen na območjih, ki so bila del Cilja 1, saj je ta cilj bil že del strategije procesov prilagajanja. Cilj je bil horizontalen in je pokrival celotno območje Evropske unije. Cilju 3 je bilo namenjenih 12,3 odstotkov sredstev strukturnih skladov. Komisija je ta sredstva razdelila glede na število prebivalcev, dolgoročno brezposelnost, brezposelnost med mladimi, stopnjo socialne izključenosti, raven dosežene izobrazbe, stopnjo revščine ter stopnjo participacije žensk na trgu dela.

*Tabela 2: Strukturni skladi in prioritetni cilji za programsko obdobje 2000–2006*

Cilj	Namen	Strukturni skladi			
		ESRR	ESS	EKUJS	FIUR
Cilj 1	Pospeševanje razvoja in strukturnih sprememb v manj razvitih regijah	ESRR	ESS	EKUJS	FIUR
Cilj 2	Podpora pri ekonomski in socialni preobrazbi območij s strukturnimi problemi	ESRR	ESS		FIUR
Cilj 3	Podpora prilagajanju in modernizaciji politik in sistemov za izobraževanje, poklicno usposabljanje in zaposlovanje		ESS		

*Vir: Z. Pečar, Management v javnem sektorju, 2003, str. 23.*

Medtem, pa se kohezijska politika v obstoječi perspektivi 2007–2013 osredotoča na tri cilje in sicer na konvergenco, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje ter na evropsko teritorialno sodelovanje. Navedeni cilji so v nadaljevanju natančneje obrazloženi.



## 2.2 Kohezijska politika v obdobju 2007–2013

Cilj kohezijske politike Evropske unije je zmanjševanje neskladja v ravni razvitosti med regijami in sicer s krepitvijo gospodarske in socialne kohezije. Poleg tega se celotna Evropska unija sooča z izzivi, ki so posledica pospešenega gospodarskega prestrukturiranja, globalizacije, povečanja izmenjav, učinkov tehnološke revolucije, razvoja ekonomije znanja in naraščajočega vala priseljevanja (Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 6).

Proračun kohezijske politike za obdobje 2007–2013 znaša 347 milijard evrov (tekoče cene) in predstavlja več kot tretjino skupnega evropskega proračuna. Kljub temu kohezijske politike ne smemo razumeti kot preprost instrument finančne pomoči, saj je njen cilj izboljšati konkurenčnost in potencial rasti na lokalni, regionalni in nacionalni ravni (Slika 3). Konkurenčnost gospodarstva izkorišča priložnosti s celotnega ozemlja Evropske unije, tudi iz regij konvergence. Koristi so velike tako za eno kot za drugo stran, saj mora biti Evropa solidarnosti dinamična, produktivna in inovativna.

*Slika 3: Kohezijska politika v Evropski uniji za obdobje 2007–2013*



*Vir: Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 8.*

Na začetku posamezne finančne perspektive (za obdobje 2000–2006 ali 2007–2013) se določi višina sredstev za kohezijsko politiko, ki se tudi razdeli med države oziroma regije. Le-te morajo za črpanje kohezijskih sredstev pripraviti programske dokumente, v katerih opredelijo, za katere namene bodo porabile namenjena sredstva in koliko.

Cilje strukturnih skladov in pobude Evropske skupnosti v obdobju 2000–2006 je nadomestila nova arhitektura, ki poenostavlja okvir.

*Tabela 3: Arhitektura kohezijske politike za obdobji 2000–2006 in 2007–2013*

2000–2006		2007–2013	
Cilji Pobude skupnosti Kohezijski sklad	Finančni instrumenti	Cilji	Finančni instrumenti
Cilj 1 Regije, ki zaostajajo v razvoju	ESRR ESS Jamstvo EKUJS Smernica EKUJS FIUR	Konvergenca	ESRR ESS Kohezijski sklad
Kohezijski sklad	Kohezijski sklad		
Cilj 2 Območja v procesu socialno-ekonomske preobrazbe	ESRR ESS	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	ESRR ESS
Cilj 3 Izobraževalni sistemi in spodbujanje zaposlovanja	ESS		
Interreg III	ESRR	Evropsko teritorialno sodelovanje	ESRR
URBAN II *	ESRR		
EQUAL *	ESS		
LEADER +	Smernica EKUJS		
Razvoj podeželja in prestukturiranje sektorja ribištva izven Cilja 1	Jamstvo EKUJS FIUR		
<b>4 cilji 4 pobude Skupnosti Kohezijski sklad</b>	<b>6 instrumentov</b>	<b>3 cilji</b>	<b>3 instrumenti</b>

**Legenda:** \* V obdobju 2007–2013 sta pobudi URBAN II in EQUAL vključeni v cilja »konvergenca« in »regionalna konkurenčnost in zaposlovanje«.

*Vir: Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 10.*

Kot je iz razvidno iz Tabele 3, Kohezijski sklad v obdobju 2007–2013 ne deluje več ločeno, temveč je del cilja konvergenca. Za vse tri sklade veljajo enaka pravila programiranja. To pomeni, da trije novi cilji vključujejo naloge Ciljev 1, 2 in 3 in naloge treh pobud Skupnosti, ki so Interreg III, URBAN II in EQUAL. Interreg III se nadaljuje v okviru cilja evropsko teritorialno sodelovanje, programa URBAN II in EQUAL pa sta vključena v cilj konvergenca in v cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje. Program LEADER + in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad je zamenjal Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP), Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR) je postal Evropski sklad za ribištvo (ESR). Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za ribištvo imata sedaj lastne zakonodajne temelje in kot taka, nista več del kohezijske politike.

V Tabeli 4 so predstavljene države članice Evropske unije oziroma višina sredstev, ki odpade na posamezni cilj (koliko na konvergenco, koliko na regionalno konkurenčnost in zaposlovanje in koliko na evropsko teritorialno sodelovanje) kohezijske politike v novem finančnem obdobju 2007–2013.

*Tabela 4: Razporeditev finančnih sredstev po ciljeh in državah za obdobje 2007–2013*

	Konvergenca			Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje		Evropsko teritorialno sodelovanje	Skupaj
	Kohezijski sklad	Konvergenca	Postopno opuščanje	Postopno uvajanje	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje		
<b>Belgija</b>			638		1.425	194	2.258
<b>Bolgarija</b>	2.283	4.391				179	6.853
<b>Češka</b>	8.819	17.064			419	389	26.692
<b>Danska</b>					510	103	613
<b>Nemčija</b>		11.864	4.215		9.409	851	26.340
<b>Estonija</b>	1.152	2.252				52	3.456
<b>Irska</b>				458	293	151	901
<b>Grčija</b>	3.697	9.420	6.458	635		210	20.420
<b>Španija</b>	3.543	21.054	1.583	4.955	3.522	559	35.217
<b>Francija</b>		3.191			10.257	872	14.319
<b>Italija</b>		21.211	430	972	5.353	846	28.812
<b>Ciper</b>	213			399		28	640
<b>Latvija</b>	1.540	2.991				90	4.620
<b>Litva</b>	2.305	4.470				109	6.885
<b>Luksemburg</b>					50	15	65
<b>Madžarska</b>	8.642	14.248		2.031		386	25.307
<b>Malta</b>	284	556				15	855
<b>Nizozemska</b>					1.660	247	1.907
<b>Avstrija</b>			177		1.027	257	1.461
<b>Poljska</b>	22.176	44.377				731	67.284
<b>Portugalska</b>	3.060	17.133	280	448	490	99	21.511

se nadaljuje

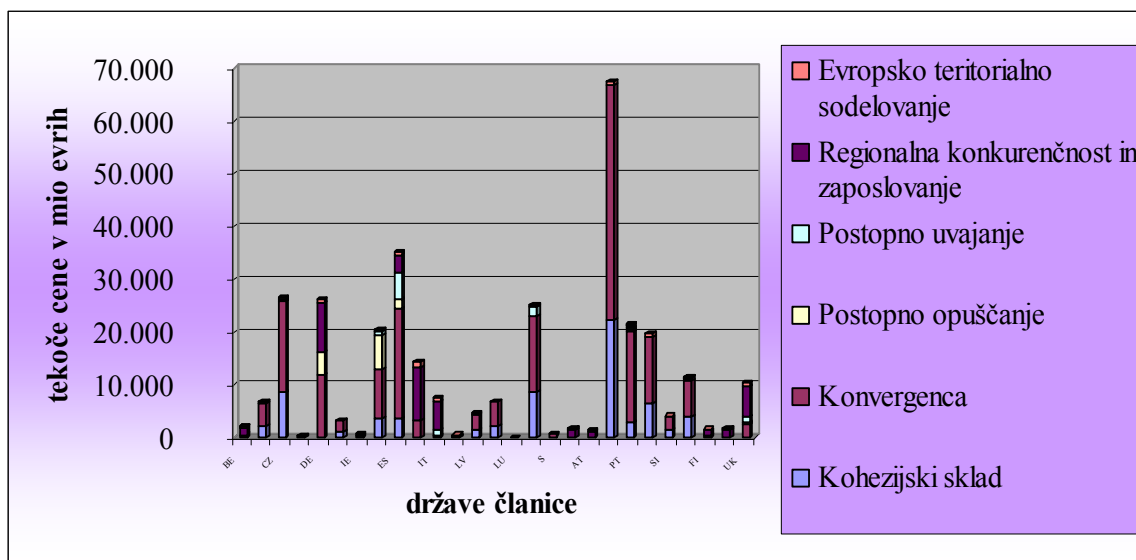
nadaljevanje

	Konvergenca			Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje		Evropsko teritorialno sodelovanje	Skupaj
	Kohezijski sklad	Konvergenca	Postopno opuščanje	Postopno uvajanje	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje		
<b>Romunija</b>	6.552	12.661				455	19.668
<b>Slovenija</b>	1.412	2.689				104	4.205
<b>Slovaška</b>	3.899	7.013			449	227	11.588
<b>Finska</b>				545	1.051	120	1.716
<b>Švedska</b>					1.626	265	1.891
<b>Združeno kraljestvo</b>		2.738	174	965	6.014	722	10.613
<b>Medregionalno sodelovanje/ omrežja</b>						445	445
<b>Tehnična podpora</b>							868
<b>Skupaj</b>	<b>69.578</b>	<b>199.322</b>	<b>13.955</b>	<b>11.409</b>	<b>43.556</b>	<b>8.723</b>	<b>347.410</b>

Vir: Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 10.

Kot je razvidno iz Slike 4, največji delež sredstev kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013 iz naslova cilja konvergenca dobi Poljska in to kar 19,16 odstotka oziroma 66,533 milijona evra. Sledi ji Španija z 7,54 odstotka oziroma 26,289 milijoni evri in tesno za njo je Češka z 7,45 odstotka oziroma 25,883 milijoni evri. Pri drugem cilju regionalna konkurenčnost in zaposlovanje največ skupnih sredstev odpade na Francijo in to kar 3 odstotka oziroma 10,258 milijona evrov, sledi ji Nemčija z 2,7 odstotka oziroma 9,409 milijoni evri in Španija, ki ji pripada 2,4 odstotka vseh sredstev oziroma 8,477 milijonov evrov. Iz zadnjega cilja evropsko teritorialno sodelovanje bo največ skupnih sredstev pridobila Francija in to 0,4 odstotka oziroma 872 milijonov evrov.

Slika 4: Razporeditev sredstev po državah članicah v obdobju 2007–2013



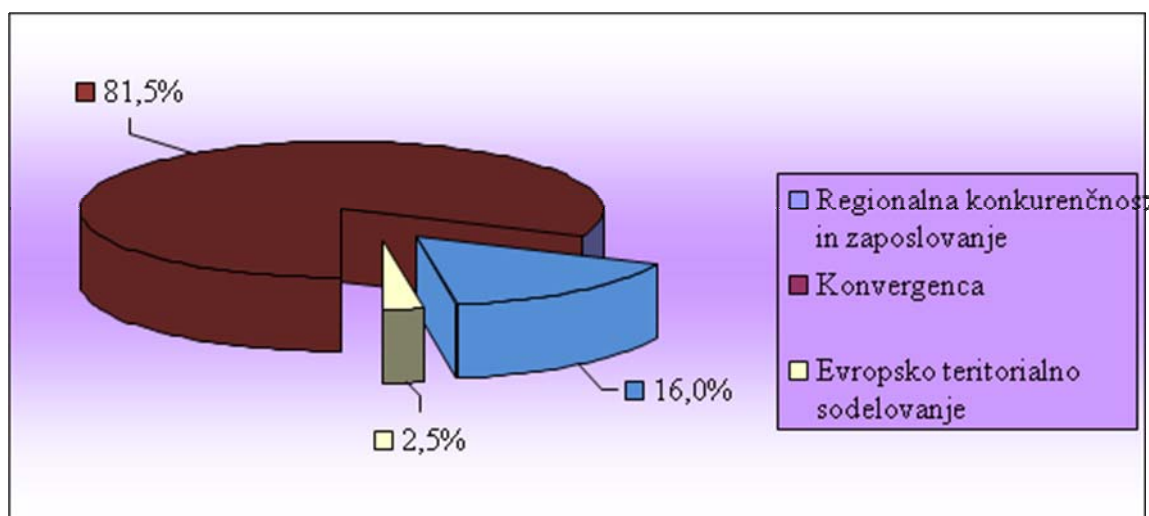
V obdobju 2007–2013 bosta tako v okviru kohezijske politike kot strukturalna sklada delovala samo še Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad, ohranjen pa je tudi Kohezijski sklad. Do sredstev iz Kohezijskega sklada so upravičene tiste države članice, katerih bruto nacionalni prihodek na prebivalca, merjen v paritetah kupne moči in izračunan na podlagi zneskov Skupnosti za obdobje 2000–2002, je nižji od 90 odstotkov povprečnega bruto nacionalnega prihodka EU25, in ki imajo načrt za izpolnjevanje ekonomskih konvergenčnih meril.

### 2.2.1 Cilji kohezijske politike v obdobju 2007–2013

V finančni perspektivi je za obdobje 2007–2013 razpoložljivih sredstev 308,041 milijarde evrov (cene 2004) oziroma 347,410 milijarde evrov (tekoče cene) za (Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 24):

- 81,5 odstotkov za cilj konvergenca;
- 16 odstotkov za cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje in
- 2,5 odstotkov za cilj evropsko teritorialno sodelovanje.

*Slika 5: Razdelitev ciljev kohezijske politike v odstotkih za obdobje 2007–2013*



*Vir Kohezijska politika 2007–2013, str. 24.*

V obdobju 2007–2013 ostajajo tako aktualni trije cilji, ki so cilj konvergence, cilj regionalne konkurenčnosti in cilj evropskega teritorialnega sodelovanja (Cilji kohezije 2007–2013, 2010).

### 2.2.1.1 Cilj konvergenca

Cilj konvergenca želi pospeševati rast in zaposlovanje v najmanj razvitih regijah. Poudarja predvsem inovativnost in družbo znanja, prilagodljivost socialnim in gospodarskim spremembam, kakovost okolja in učinkovitost javnih uprav. Cilj financirata Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad, pa tudi Kohezijski sklad. V Tabeli 5 so navedeni kriteriji za upravičenost do pomoči v okviru cilja konvergenca. Cilj konvergenca namenja sredstva najmanj razvitim regijam, kjer bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca v obdobju 2000–2002 ne presega 75 odstotkov povprečja EU25 (70,51 odstotkov sredstev oziroma 177,083 milijard evrov). Sredstva so namenjena tudi kohezijskim državam, kjer države članice ne dosegajo 90 odstotkov bruto nacionalnega dohodka Evropske unije v obdobju 2001–2003 (23,22 odstotkov oziroma 58,308 milijard evrov) in prehodno statistično prizadetim regijam kjer te regije presegajo povprečje 75 odstotkov razvitosti EU25, bi pa bile pod to mejo v primeru EU15 (4,99 odstotkov oziroma 12,521 milijard evrov) in dosedanjim kohezijskim državam, ki presegajo 90 odstotkov bruto nacionalnega dohodka EU25, bi pa bile pod to mejo v primeru EU15 (1,29 odstotkov oziroma 3,25 milijard evrov).

*Tabela 5: Upravičenost do pomoči v okviru cilja konvergenca za obdobji 2000–2006 in 2007–2013*

<b>Upravičenost do pomoči v okviru cilja konvergenca</b>		
	<b>2000—2006</b>	<b>2007—2013</b>
<b>Cilj 1</b>	Regije na ravni NUTS 2, katerih bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca je nižji od 75 odstotkov povprečja Skupnosti	Ni sprememb
		Prehodna podpora do leta 2013 za regije, ki bi bile upravičene do sredstev v okviru cilja konvergenca, če bi prag ostal pri 75 odstotkov BDP EU-15 in ne EU-25
	Prehodna podpora za regije na območjih, ki so bila upravičena do pomoči v okviru regionalnih ciljev za obdobje 1994—1999, ki pa v obdobju 2000—2006 niso več upravičeni do pomoči v okviru cilja 1 (postopno opuščanje)	Ustreza prehodni podpori v okviru cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje
<b>Kohezijski sklad</b>	Države članice, katerih bruto nacionalni dohodek (BND) je nižji od 90 odstotkov povprečja Skupnosti	Ni sprememb
		Prehodna podpora, ki se postopoma zmanjšuje za države, ki so bile upravičene do pomoči Kohezijskega sklada, če bi prag ostal 90 odstotkov BND EU15 in ne EU25

*Vir: Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 13.*

Regije, upravičene do financiranja iz Strukturnih skladov v okviru cilja konvergence (Slika 6) so regije, ki ustrezajo ravni 2 po nomenklaturi statističnih teritorialnih enot (NUTS 2), katerih bruto domači proizvod na prebivalca, izmerjen v paritetah kupne moči in izračunan na podlagi podatkov Skupnosti za obdobje 2000–2002, je nižji od 75 odstotkov povprečja bruto domačega proizvoda EU25 za enako referenčno obdobje (Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, 2006).

*Slika 6: Regije, upravičene do pomoči v okviru cilja konvergenca za obdobje 2007–2013*



*Vir: Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 15.*

Regije, ki jih je prizadel, statistični učinek, povezan z znižanjem povprečja Skupnosti po širitvi Evropske unije, bodo zato upravičene do visoke prehodne pomoči, da bi zaključile postopek konvergence. Ta pomoč se bo končala leta 2013 in ji ne bo sledilo novo prehodno obdobje. Države članice (Slika 6), ki so zajete v cilju konvergenca in katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je nižji od 90 odstotkov povprečja Skupnosti, bodo upravičene do Kohezijskega sklada.

Pojem ekonomske konvergence predstavlja zблиževanje ekonomskih spremenljivk med določenimi državami ali regijami. Tako nominalna konvergenca predstavlja zmanjševanje razlik v makroekonomskih parametrih, kot so inflacija, obrestne mere, proračunski primanjkljaj in gibanje deviznega tečaja ter je v Evropski uniji določena z Maastrichtskimi kriteriji. Realna konvergenca pa označuje poenotenje gospodarskih in socialnih razmer med izbranimi državami ali regijami, kar lahko spremljamo s spremenljivkama brezposelnost in življenjski standard (Hrovat, 2005, str. 1). Če povzamemo lahko vidimo, da sta tako nominalna kot realna konvergenca neposredno povezani, saj je za vstop v Evropsko unijo potrebno izpolnjevati vse konvergenčne oziroma Maastrichtskih kriterije (Ministrstvo za finance, Evropske zadeve, 2007):

- **stabilnost cen:** stopnja inflacije ne sme za več kot 1,5 odstotne točke presegati povprečja stopnje inflacije treh držav članic Evropske unije z najboljšo stabilnostjo cen;
- **nizke stopnje obrestnih mer:** dolgoročne obrestne mere ne smejo presegati povprečja obrestnih mer treh držav članic z najnižjo stopnjo inflacije za več kot 2 odstotni točki;
- **javnofinančna kriterija:** javnofinančni primanjkljaj ne sme presegati 3 odstotkov bruto domačega proizvoda, javni dolg pa ne sme presegati 60 odstotkov bruto domačega proizvoda, razen če se to razmerje zadostno zmanjšuje in z zadovoljivo hitrostjo dosega referenčno vrednost;
- **stabilnost deviznega tečaja:** od države se pričakuje, da vsaj dve leti od vstopa v mehanizem deviznih tečajev (ERM2) njen tečaj niha okoli centralne paritete zgolj v ozkem pasu.

Na osnovi navedenega, bo v nadaljevanju magistrske naloge pod konvergenco mišljena realna konvergenca, saj se bom osredotočila na strukturno in kohezijsko politiko Evropske unije kot eno izmed bistvenih elementov, ki pomaga k zmanjševanju razlik v razvitosti med državami članicami in njenimi regijami.



*Slika 7: Države Evropske unije, upravičene do prispevka iz Kohezijskega sklada v obdobju 2007–2013*



*Vir: Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 17.*

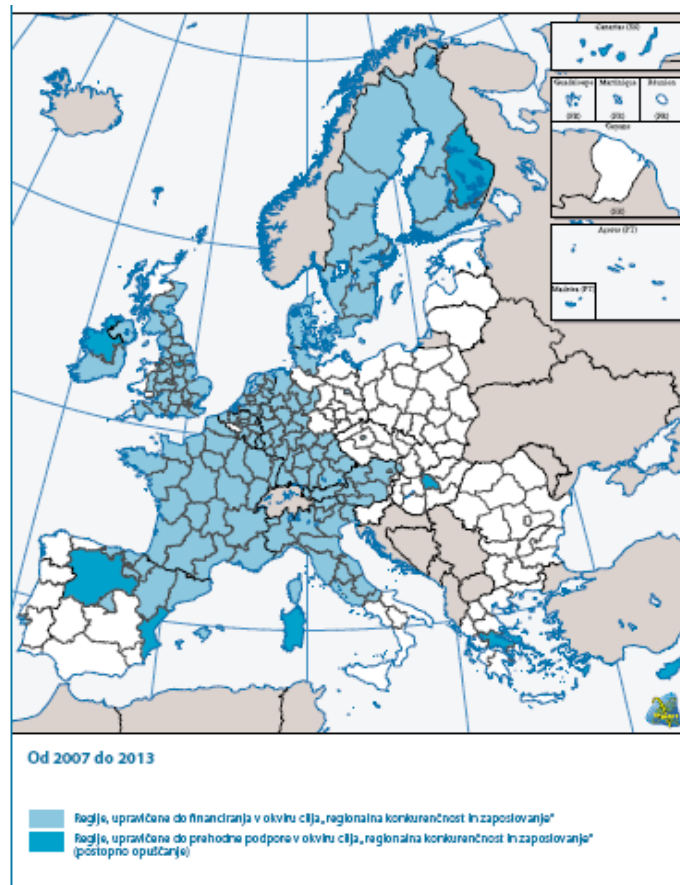
### 2.2.1.2 Cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje

Cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje obsega vsa območja Evropske unije, ki niso upravičena do pomoči v okviru cilja konvergenca. Cilj je usmerjen v krepitev konkurenčnosti in privlačnosti regij in zaposlenosti s predvidevanjem gospodarskih in socialnih sprememb. Cilj financirata Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad.

Cilju regionalna konkurenčnost in zaposlovanje je namenjeno skupno 15,95 odstotkov vseh kohezijskih sredstev oziroma 49,128 milijard evrov. Omenjena sredstva so namenjena regijam, ki presegajo 75 odstotkov bruto domačega proizvoda na prebivalca EU25 v obdobju 2000–2002 in ki niso statistično prizadete regije (78,86 odstotkov oziroma 38,742 milijard evrov). Prehodno pa so sredstva cilja regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja namenjena tudi regijam sedanjega Cilja 1, ki so zaradi svoje gospodarske rasti presegle mejo 75 odstotkov povprečne razvitosti EU15 (merjeno v bruto domačem proizvodu na

prebivalca v letih 2000–2002) in Cipru. Obema kategorijama skupaj torej namenja 21,14 odstotkov oziroma 10,385 milijard evrov (Slika 8).

*Slika 8: Regije upravičene do sredstev iz cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje v obdobju 2007–2013*



*Vir: Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 19.*

Območja oziroma regije ne morejo več vstopiti v območje cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, v nasprotju z nekdanjim Ciljem 2 (podeželska, urbana območja, itd). Prednost imajo usklajene strategije, ki jih je mogoče uveljaviti na ravni celotne regije, ki so zamenjale drobljenje na območja na ravni občin, četrti in tako naprej.

*Tabela 6 : Upravičenost do pomoči v okviru cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanj v obdobjih 2000–2006 in 2007–2013*

<b>Upravičenost do pomoči v okviru cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje</b>	
<b>2000–2006</b>	<b>2007–2013</b>
Cilj 2: industrijska, podeželska, urbana oziroma ribiška območja, ki so izpolnjevala določene kriterije. Zgornja meja prebivalstva je bila 18 odstotkov.	Vse regije, ki jih ne pokrival cilj konvergenca oziroma niso upravičene do prehodne podpore (regije NUTS1 oziroma NUTS2 v posameznih državah članicah).
Cilj 3: vse regije, ki niso vključene v Cilju 1.	
Prehodna podpora za regije oz. območja starega Cilja 1 (postopno opuščanje)	Ustreza prehodni podpori v okviru cilja regionalna konkurenčnost in zaposlovanje

*Vir: Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 13.*

### 2.2.1.3 Cilj evropsko teritorialno sodelovanje

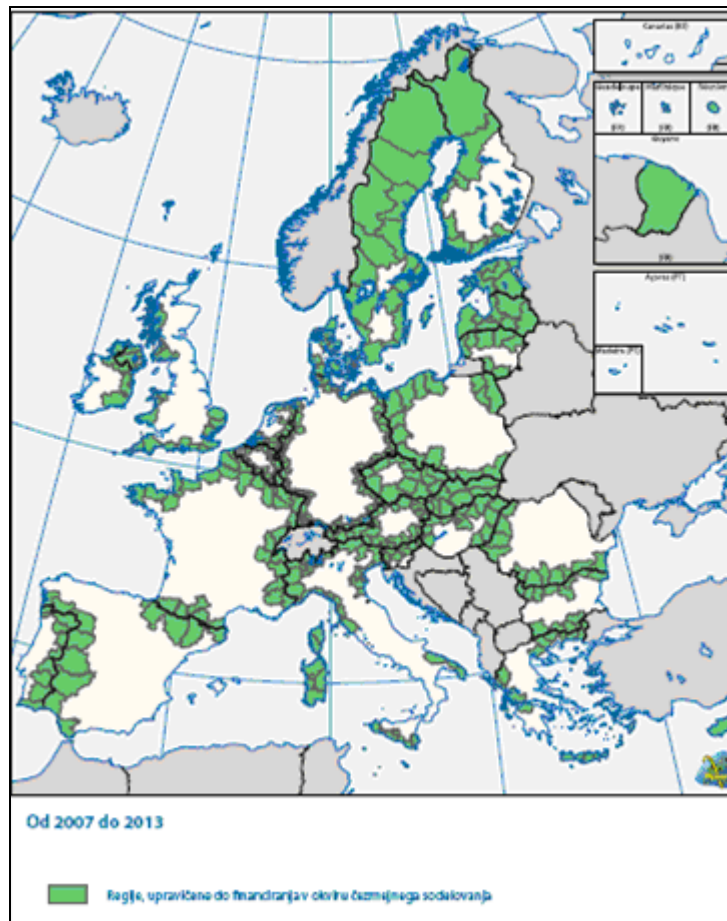
Cilj evropsko teritorialno sodelovanje želi krepi sodelovanje na čezmejni, transnacionalni in medregionalni ravni. Ta cilj dopolnjuje prva dva cilja, kajti regije, ki izpolnjujejo pogoje za ta cilj, hkrati izpolnjujejo tudi pogoje za cilja konvergenca in regionalna konkurenčnost in zaposlovanje.

Cilju evropsko teritorialno sodelovanje je namenjeno skupno 2,52 odstotkov vseh kohezijskih sredstev oziroma 7,75 milijard evrov. Od tega je čezmejnemu sodelovanju regij na ravni NUTS3 ob notranjih in nekaterih zunanjih meja Evropske unije namenjeno 73,86 odstotkov 5,576 milijard evrov. To pomeni, da so upravičene regije na ravni NUTS3 vzdolž vseh notranjih kopenskih mej in vzdolž določenih zunanjih kopenskih mej in v regijah vzdolž pomorskih mej, oddaljenih največ 150 km. Čezmejno sodelovanje predvideva širšo geografsko pokritost kot nekdanji Interreg, predvsem na področju pomorskega sodelovanja. Cilj evropsko teritorialno sodelovanje pokriva tudi transnacionalno sodelovanje, kateremu namenja 20,95 odstotkov oziroma 1,582 milijard evrov vseh sredstev in medregionalno sodelovanje, ki je namenjeno predvsem mrežnemu povezovanju in izmenjavi izkušenj celotnega območja Evropske unije z 5,19 odstotkov oziroma 392 milijonov vseh sredstev cilja evropsko teritorialno sodelovanje. Upravičene so vse regije Evropske unije, kar je razvidno iz Slike 9.

Cilj financira Evropski sklad za regionalni razvoj in je kot tak usmerjen v oblikovanje skupnih rešitev, primernih za organe oblasti v različnih državah, na področjih razvoja mest, podeželja in obale, razvoja gospodarskih povezav in vzpostavljanja omrežij malih in

srednjih podjetij. Sodelovanje se osredotoča na raziskave, razvoj, informacijsko družbo, okolje, preprečevanje tveganj in integrirano upravljanje voda.

*Slika 9: Čezmejno sodelovanje Evropskega sklada za regionalni razvoj v obdobju 2007–2013*



*Vir: Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 22.*

Teritorialno sodelovanje ima spremenjen status, saj je postalo samostojen cilj, kar mu daje vidnejšo vlogo in širšo zakonsko podlago. Sodelovanje z državami izven Evropske unije ne podpirajo več strukturni skladi, ampak dve novi službi in sicer Evropski instrument sosedstva in Instrument za predpristopno pomoč. V okvir evropskega teritorialnega sodelovanja sodi samo sodelovanje z državami nečlanicami, ki ne prejemajo finančne pomoči Evropske unije. To so Lihtenštajn, Švica, Norveška, itd (Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 20).

V Tabeli 7 je prikazana razporeditev finančnih sredstev po zgoraj opisanih ciljnih. Komisija letno okvirno razdelitev po državah izdelava predvsem na osnovi naslednjih meril, ki so prebivalstvo (ki izpolnjuje pogoje), nacionalna in regionalna razvitost in stopnja

nezaposlenosti. Skupna odobrena sredstva po državah članicah v okviru posameznega cilja skladov in njihovih delov, se med seboj ne smejo prenašati.

## 2.3 Strukturni skladi

Strukturni skladi predstavljajo osrednji finančni instrument regionalne politike Evropske unije, s katerim ta prispeva k zmanjševanju gospodarskih in socialnih razlik med regijami znotraj enotnega evropskega trga ter na ta način vzpodbuja njihov uravnotežen in trajnostni razvoj. Delovanje strukturnih skladov je določeno s splošnimi načeli (Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi, 2003, str. 16):

- **načelo koncentracije sredstev** oziroma ukrepov na regije in skupine, ki jih najbolj potrebujejo glede na določene cilje, ki so opredeljeni s prednostnimi nalogami in strogimi kriteriji;
- **načelo programiranja**, tj. načrtovanega in programiranega usmerjanja sredstev, ki določa, da sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane investicije, temveč se dodelijo na podlagi razvojnih programov;
- **načelo partnerstva**, ki pomeni sodelovanje evropske komisije, vlad članic ter lokalnih in regionalnih oblasti;
- **načelo dodatnih pomoči** (angl. *additionality*), ki pomeni, da skladi dopolnjujejo finančna sredstva lastnih sredstev držav članic, ne pa, da jih nadomeščajo. V regionalnih razvojnih programih je tako treba zagotoviti sofinanciranje iz zasebnih in lokalnih virov;
- **načelo subsidiarnosti**, ki pomeni, da je organizacija skladov administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto, pri tem pa je vloga evropske komisije omejena na poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje;
- **načelo učinkovitosti vrednotenja učinkov**, ki naj bi povečalo nadzor učinkovitosti ter uspešnosti, proračunsko disciplino in poenostavitev celotnega sistema pomoči strukturnih skladov.

O razdelitvi sredstev strukturnih skladov odloča Svet Evropske unije na začetku vsakega programskega obdobja. Razdelijo se po državah in ciljnih pomoči. Območja, ki lahko zaprosijo za pomoč glede na posamezni cilj, določi Evropska komisija v sodelovanju s posamezno državo članico. V ta namen so evropske regije razdeljene v teritorialne statistične enote (NUTS), na osnovi teh klasifikacij pa se določajo objektivna merila za določitev upravičenosti regij in območij v okviru ciljev kohezijske politike.

Sredstva skladov ne nadomeščajo nacionalnih sredstev, ampak jih dopolnjujejo. To načelo dodatnosti je izjemnega pomena, saj so tako sredstva Evropske unije le dodana vrednosti že opredeljenih državnih razvojnih sredstev. Za dodelitev sredstev strukturnih skladov morajo države članice Evropski komisiji predložiti programski dokument, v katerem

opredelijo, v katere namene bodo denar porabile. Ta programski dokument je usklajen v pogajanjih z Evropsko komisijo. Če Komisija programskega dokumenta ne potrdi, država članica ne more črpati sredstev. Programski dokument, ki je hkrati nekakšen razvojni načrt, vsebuje opis gospodarskega in socialnega stanja države oziroma regije, razvojne prednostne naloge, strategijo, kako bodo strukturni skladi prispevali k doseganju ciljev, in podrobno opredelitev finančnih sredstev države članice (Slovenija v Evropski uniji, 2007, str. 110).

Države oziroma regije (če gre za financiranje regionalnih razvojnih programov) so nato same odgovorne za upravljanje skladov in izbor projektov. Evropsko komisijo morajo obveščati o poteku pomoči in porabi sredstev, same pa morajo izvajati nadzor nad pravilnostjo. Evropska komisija odobreno pomoč izplačuje postopoma na podlagi dokazil o že izvedenih delih. Če zazna večje nepravilnosti, lahko pomoč ustavi ali omeji. To v praksi pomeni, da mora država članica iz državnega proračuna najprej založiti sredstva za projekte, ki so v izvajanju in so bili izbrani za sofinanciranje, šele nato pa dobi povračilo iz evropskega proračuna (Evropa.gov, Vprašanje, 2010).

Črpanje sredstev strukturnih skladov se izvaja po principu deljene odgovornosti med Komisijo in organi držav članic.

### **2.3.1. Evropski sklad za regionalni razvoj**

Evropski sklad za regionalni razvoj je bil ustanovljen leta 1975 in je namenjen predvsem krepitvi ekonomske in socialne kohezije ter pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah Evropske unije. Zato Evropski sklad za regionalni razvoj prispeva k zmanjševanju vrzeli med stopnjami razvitosti različnih regij in obsegom, v katerem regije z najbolj omejenimi možnostmi, vključno s podeželskimi in mestnimi območji, nazadujejo industrijske regije, območja z geografskimi in naravnimi ovirami kot so otoki, gorska območja, redko poseljena območja in mejne regije, zaostajajo (Uredba Sveta (ES) št. 1080/2006, 2006).

Evropski sklad za regionalni razvoj predstavlja pglavitni finančni instrument evropske kohezijske politike za obdobje 2007–2013. Evropski sklad za regionalni razvoj skupaj z Evropskim socialnim skladom, sodi v okvir Strukturnih skladov, ki predstavljata del proračuna Evropske unije.

Evropski sklad za regionalni razvoj zagotavlja sredstva za (Ministrstvo za finance, Sredstva kohezijske politike, 2010):

- neposredne pomoči za naložbe v podjetja zaradi ustvarjanja trajnih delovnih mest;

- infrastrukture na področju raziskav in inovacij, telekomunikacij, okolja, energije in prometa;
- finančne pomoči (skladi tveganega kapitala, skladi za lokalni razvoj, ...) za podporo regionalnemu in lokalnemu razvoju ter boljše sodelovanje med mesti in regijami;
- tehnično pomoč.

Učinkovito in uspešno izvajanje ukrepov, ki jih podpira Evropski sklad za regionalni razvoj je odvisno od dobrega upravljanja in partnerstva med vsemi pomembnimi teritorialnimi in socialno-ekonomskimi partnerji ter zlasti regionalnimi in lokalnimi organi, kakor tudi z vsemi drugimi ustreznimi telesi na različnih stopnjah izvajanja operativnih programov, ki jih sofinancira Evropski sklad za regionalni razvoj.

Evropski sklad za regionalni razvoj tako zagotavlja tudi sredstva za tri nove cilje kohezijske politike in sicer za konvergenco, regionalno konkurenčnost in zaposlovanje in za evropsko ozemeljsko sodelovanje.

Evropski sklad za regionalni razvoj v okviru cilja konvergenca osredotoča svojo pomoč v podporo trajnostnemu, celostnemu regionalnemu in lokalnemu gospodarskemu razvoju ter zaposlovanju tako, da aktivira in krepi lastne zmogljivosti z operativnimi programi, katerih namen je posodobitev in raznolikost ekonomskih struktur ter ustvarjanje in ohranjanja trajnih delovnih mest (Kohezijska politika 2007–2013, 2004, str. 99).

Evropski sklad za regionalni razvoj v skladu s ciljem regionalna konkurenčnost in zaposlovanje osredotoča svojo pomoč v okviru strategij trajnostnega razvoja, ob spodbujanju zaposlovanja, zlasti na naslednje tri naloge (Kohezijska politika, 2004, str. 100):

- inovacije in ekonomija znanja, tudi s pomočjo oblikovanja in krepitve učinkovitih regionalnih inovacijskih ekonomij, sistemskih odnosov med zasebnim in javim sektorjem, univerz ter tehnoloških centrov, ki upoštevajo lokalne potrebe;
- okolje in prepričevanje tveganja;
- dostop do transportnih in telekomunikacijskih storitev splošnega gospodarskega interesa.

V skladu s ciljem Evropsko teritorialno sodelovanje pa Evropski sklad za regionalni razvoj svojo pomoč osredotoča na naslednje prednostne naloge (Uredba Sveta (ES) št. 1080/2006, 2006):

- razvoj čezmejnih ekonomskih, socialnih in okoljskih dejavnosti in sicer s skupnimi strategijami za trajnostni teritorialni razvoj;

- oblikovanje in razvoj transnacionalnega sodelovanja, vključno z dvostranskim sodelovanjem med pomorskimi regijami s financiranjem omrežij in ukrepov, ki vodijo v integrirani teritorialni razvoj;
- krepitev učinkovitosti regionalne politike.

### **2.3.2 Evropski socialni sklad**

Evropski socialni sklad je najstarejši med strukturnimi skladi, saj je bil ustanovljen z Rimsko pogodbo leta 1957. Ustanovljen je bil z namenom zmanjševanja razlik v bogastvu in življenjskih standardih v državah članicah Evropske unije in regij ter spodbujanja gospodarske in socialne kohezije. Poslanstvo Evropskega socialnega sklada je investirati v človeški kapital, ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje zaposlenosti in zaposljivosti ter krepitev inovativnosti. Več kot 10 odstotkov celotnega proračuna Evropske unije je skozi Evropski socialni sklad namenjeno investicijam v najpomembnejši kapital Evropske unije, v ljudi (EU skladi, 2010).

V okviru cilja konvergenca in regionalna konkurenčnost in zaposlovanje Evropski socialni sklad podpira ukrepe v državah članicah v okviru spodaj navedenih prednostnih nalog (Kohezijska politika 2007–2013, 2004, str. 113):

- povečevanje prilagodljivosti delavcev, podjetij in podjetnikov z namenom izboljšanja predvidevanja in učinkovitega obvladovanja gospodarskih sprememb;
- izboljšanje dostopa do zaposlitve iskalcem zaposlitve in neaktivnim osebam in njihova trajnostna vključitev na trg dela, preprečevanje brezposelnosti, še zlasti dolgotrajne brezposelnosti in brezposelnosti mladih, spodbujanje aktivnega staranja ter dolge delovne dobe in povečevanje udeležbe na trgu dela;
- okrepitev socialne vključenosti prikrajšanih ljudi z namenom njihove trajnostne vključitve v zaposlitev in boj proti kakršni koli diskriminaciji na trgu dela;
- krepitev človeškega kapitala;
- spodbujanje partnerstev, paktov in pobud s pomočjo mrežnega povezovanja ustreznih interesnih skupin, kot so socialni partnerji in nevladne organizacije, na transnacionalni, nacionalni, regionalni in lokalni ravni z namenom sprožitve reform na področju zaposlovanja in vključenosti na trg dela.

V okviru cilja konvergenca Evropski socialni sklad podpira ukrepe v državah članicah v smislu prednostnih nalog (Kohezijska politika 2007–2013, 2004, str. 113):

- večanje obsega in izboljšanje naložb v človeški kapital;
- krepitev institucionalne usposobljenosti in učinkovitosti javne uprave in javnih služb na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ter, kjer je to ustrezno, socialnih partnerjev in nevladnih organizacij z ozirom na reforme, boljše reguliranosti in dobrega upravljanja,



posebno na gospodarskem področju, na področju zaposlovanja, izobraževanja, na socialnem, okoljskem in pravosodnem področju.

Evropski socialni sklad podpira tudi transnacionalne in medregionalne ukrepe, zlasti z izmenjavo informacij, izkušenj, rezultatov in dobrih praks ter z oblikovanjem komplementarnih pristopov in usklajenih ali skupnih ukrepov.

### 2.3.3 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad je finančni instrument, ki od leta 1994 pomaga državam članicam zmanjševati ekonomska in socialna neskladja in stabilizirati gospodarstvo in praviloma podpira velike projekte na področju okolja in prometne infrastrukture (projekte sofinancira do 85 odstotkov). Namen Kohezijskega sklada je razvijati manj razvite regije ter povezovati regije oziroma države na vseevropsko raven, s čimer krepi kohezijo in solidarnost znotraj Evropske unije. Do sredstev so upravičene države članice Evropske unije, katerih bruto domači proizvod na prebivalca znaša manj kot 90 odstotkov povprečja Evropske unije (Strukturni skladi v Sloveniji – zadostno izkoriščen vir, 2007, str. 112):

Načela financiranja iz kohezijskega sklada (Kohezijska politika Evropske unije, 2004, str. 21):

- **Projektno financiranje:** kohezijski sklad financira posamezne večje projekte ali dele projektov. Za financiranje iz tega sklada so upravičeni le infrastrukturni in okoljski projekti, ki jih odobri Evropska komisija.
- **Nekompatibilnost pomoči:** projekt ne more biti hkrati financiran iz sredstev strukturnih skladov in sredstev kohezijskega sklada.
- **Pogojenost pomoči:** pomoč posamezni državi iz kohezijskega sklada je lahko ustavljena v primeru, da se država nahaja v stanju presežnega deficita (nad 3 odstotke bruto domačega proizvoda) in da se presežni deficit ne zmanjšuje proti 3 odstotkom.
- **Partnerstvo:** podobno kot pri strukturnih skladih, mora pri sestavljanju prioritete seznama projektov veljati pravilo čim širšega konsenza med vsemi pristojnimi organi na nacionalni in evropski ravni, še posebej, ker imajo projekti financirani iz kohezijskega sklada, pogosto nadnacionalni pomen.
- **Sofinanciranje:** sredstva kohezijskega sklada se lahko aktivirajo šele ob ustreznem sofinanciranju projektov s strani javnega in privatnega sektorja. Za razliko od strukturnih skladov pri kohezijskem skladu ni zahtevana dodanost sredstev, kar pomeni, da lahko države prejemnice s sredstvi kohezijskega sklada nadomestijo financiranje že obstoječih izdatkov za (upravičene) infrastrukturne in okoljske projekte.

Kohezijski sklad predstavlja 70 milijard evrov (po tekočih cenah) in je usmerjen v krepitev ekonomske in socialne kohezije Evropske unije in sicer s pospeševanjem trajnostnega

razvoja predvsem na področju vseevropskih prometnih omrežij in varovanja okolja. Ta sklad predstavlja tretjino proračunskih sredstev, dodeljenih novim državam članicam (v primerjavi z 12 odstotkov v predhodnem obdobju). V regijah, ki jih podpira Kohezijski sklad, živi približno 167,2 milijona Evropejcev oziroma 34,4 odstotkov prebivalstva 27 držav (Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 25).

Če primerjamo Kohezijski sklad s strukturnimi skladi (strukturna sklada sta Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad) vidimo, da gre za poseben sklad Evropske unije, ki je prav tako eden od finančnih instrumentov kohezijske politike. Vendar za Kohezijski sklad velja, da je teritorialna osnova država članica Evropske unije in ne regija, kot to velja pri strukturnih skladih. Razlika je tudi v področjih, na katerih skladi ponujajo pomoč. Kohezijski sklad namreč podpira le velike infrastrukturne projekte (prometne, okoljske ter na področju trajnostne rabe energije), ki pomembno vplivajo na razvoj držav članic in so nacionalnega pomena (Državni portal Republike Slovenije, 2009).

*Slika 10: Konvergenca – Kohezijski sklad za obdobje 2007–2013*



*Vir: Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila, 2007, str. 26.*

Do sredstev iz Kohezijskega sklada so upravičeni (Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, Kohezijski sklad, 2010):

- okoljski projekti, ki pomagajo dosegati cilje iz Pogodbe ES, v sklopu prednostnih nalog okoljevarstvene politike Skupnosti na podlagi okoljske politike in okoljskega akcijskega programa. V okviru sklada se lahko financirajo projekti s področja ravnanja s komunalnimi odpadki, odvajanja in čiščenja odpadnih voda, oskrbe s pitno vodo, zagotavljanju poplavne varnosti ter na področju učinkovite rabe energije in obnovljive energije;
- projekti prometne infrastrukture za gradnjo ali razvoj prometne infrastrukture, kot jo opredeljujejo smernice za razvoj vseevropskega prometnega omrežja.

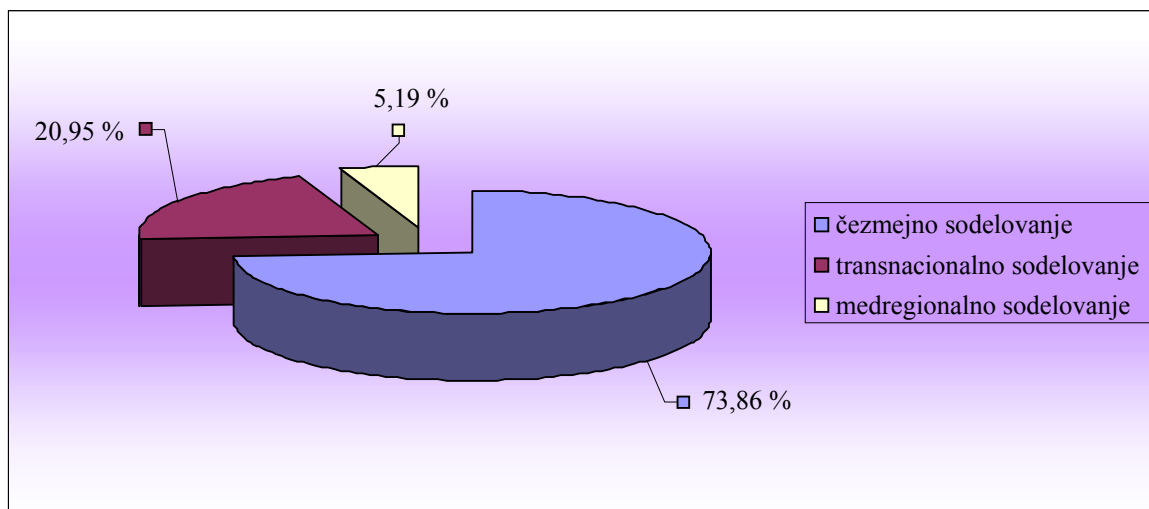
### **2.3.4 Evropsko teritorialno sodelovanje**

Nova kohezijska politika tako kot svoj tretji cilj opredeljuje Evropsko teritorialno sodelovanje, ki je usmerjeno v krepitev čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja, medtem ko se bodo cilji kohezijske politike v programih ob zunanji meji Evropske unije z državami kandidatkami in potencialnimi državami kandidatkami zasledovali v okviru programov Instrumenta za predpristopno pomoč (Programski dokumenti Slovenije, 2010).

S Ciljem 3 naj bi dodatno spodbudili celovite pristope za razvoj mest in podeželja in s tem neposredno prispevali k zastavljenim ciljem za rast in nova delovna mesta. Vsaka država članica ali regija mora sama najti najbolj primerno razvojno politiko za svojo razvojno pot, upoštevajoč svoje posebne gospodarske, socialne, okoljske, kulturne in institucionalne pogoje. Regije so spodbujene razvijati regionalne trajnostne razvojne strategije, v dogovoru z lokalnimi, regionalnimi, nacionalnimi in mednarodnimi akterji, saj je doseganje skupnih ciljev možno le v partnerstvu in s pomočjo stalnega dialoga.

Na evropski ravni je za Evropsko teritorialno sodelovanje (Cilj 3) skupno namenjenih 2,52 odstotkov vseh kohezijskih sredstev oziroma 7,75 milijarde evrov. Kot je vidno na spodnjem grafikonu oziroma Sliki 11, je od tega največ, in sicer 73,86 odstotkov sredstev oziroma 5,576 milijarde evrov iz cilja Evropsko teritorialno sodelovanje namenjenih čezmejnemu sodelovanju, 20,95 odstotkov oziroma 1,582 milijarde evrov transnacionalnemu sodelovanju ter 5,19 odstotkov oziroma 392 milijonov evrov medregionalnemu sodelovanju (Evropsko teritorialno sodelovanje, 2010).

*Slika 11: Razdelitev sredstev Evropskega teritorialnega sodelovanja po namembnosti za obdobje 2007–2013*



Skupno vsem oblikam teritorialnega sodelovanja je zagotavljanje učinkovite dostopnosti in povezanosti na ravni čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja. Skupne prioritete sodelovanja so glede na specifikko posameznih območij podrobneje opredeljene v posameznih operativnih programih.

### **2.3.5 Tehnična pomoč**

Namen tehnične pomoči je zagotoviti učinkovito izvajanje operativnih programov, razvojnih prioritet, prednostnih usmeritev ter projektov in aktivnosti. Z aktivnostmi, ki se bodo izvajale v okviru tehnične pomoči, se bo povečala prepoznavnost programa in njegovih sestavnih delov, kakovost njihove izvedbe, njihovo spremljanje in nadzor nad njihovim izvajanjem ter zagotovilo njihovo večjo usklajenost med partnerji. V okviru tehnične pomoči se bo spodbujalo pripravo projektnih predlogov, izvajalo različne študije in vrednotenja ter aktivnosti informiranja in obveščanja javnosti za podporo projektnim aktivnostim ter zagotavljalo ustrezno kadrovske podpora za izvedbo aktivnosti (Navodila za izvajanje kohezijske politike 2007–2013, 2010).

Organ upravljanja tehnične pomoči so organizacijske enote Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Organ upravljanja je odgovoren za izvajanje tako tehnične pomoči kot razvojne prioritete v okviru operativnega programa. Organ upravljanja je nosilec programov tehnične pomoči v okviru treh operativnih programov in kot tak, z upravičenci usklajuje programe in projekte tehnične pomoči in jih potrdi s sklepom. Organ upravljanja obvesti upravičenca o vključitvi posamezne aktivnosti v program in začetku njenega izvajanja na področjih, kjer upravičenci ne predlagajo projektov (Navodila organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči kohezijske politike 2007–2013, 2007, str. 6).

Tehnična pomoč zajema podporne aktivnosti, ki so nujno potrebne za uspešno izvajanje operativnih programov evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji. Z vsebinskega stališča tehnična pomoč zajema naslednje bistvene programske aktivnosti (EU skladi, Tehnična pomoč, 2010):

- obveščanje javnosti (promocijske aktivnosti, organizacija dogodkov, celostna grafična podoba, objave v medijih, itd.);
- študije in vrednotenja;
- upravljanje in izvajanje programa (zagotavljanje pogojev zaposlenim za delo na projektu, organizacija delovnih srečanj, sestankov, izobraževanje, zagotavljanje prevajalskih storitev, pravnega in finančnega ter vsebinskega svetovanja pri izvrševanju nalog, ipd.);
- zaposlitve (plače in povračila stroškov dela);
- računalniški sistemi za spremljanje in vrednotenje (financiranje programske in strojne opreme za izdelavo, nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema za spremljanje in vrednotenje).

Tehnična pomoč je zajeta v okviru treh operativnih programov v obdobju 2007–2013 in sicer upravičenci za pridobitev le-teh sredstev so (Navodila organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči kohezijske politike 2007–2013, 2007, str. 6):

- **Upravičenci za tehnično pomoč Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 so:**
  - notranje organizacijske enote Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki so hkrati organ upravljanja;
  - ministrstva, vključena v izvajanje Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture;
  - Agencija Republike Slovenije za okolje;
  - DARS d.d., Javna agencija Republike Slovenije za železniški promet;
  - Kontrola zračnega prometa Slovenije d.o.o. in
  - drugi, ki so vključeni v izvajanje Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture.
- **Upravičenci za tehnično pomoč Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 so:**
  - notranje organizacijske enote Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki so hkrati organ upravljanja in enote, ki izvajajo četrto razvojno prioriteto Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov: Razvoj regij ;
  - ministrstva, vključena v izvajanje Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov;

- Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije;
  - Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo;
  - Agencija Republike Slovenije za tehnološki razvoj in
  - drugi, vključeni v izvajanje Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov.
- **Upravičenci za tehnično pomoč Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 so:**
    - notranje organizacijske enote Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki so hkrati organ upravljanja;
    - ministrstva, vključena v izvajanje Operativnega programa razvoja človeških virov;
    - Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje;
    - Javni sklad za razvoj kadrov in štipendije in
    - drugi, vključeni v izvajanje Operativnega programa razvoja človeških virov.

V finančnem obdobju 2007–2013 programsko obdobje traja od 1.1.2007 do 31.12.2013. Upravičenci niso upravičeni do koriščenja sredstev oziroma ne smejo izvajati predobremenitev na programu oziroma projektu v breme sredstev kohezijske politike, dokler organ upravljanja ne odobri programa ter projekta s sklepom oziroma dokler ne odobri vključitve aktivnosti v program tehnične pomoči. Plačila v breme sredstev evropske kohezijske politike se izvajajo skladno s pravilom n+2 oziroma n+3 (Navodila Organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči kohezijske politike 2007–2013, 11. str. 11, 2010).

Pri vsem tem je zelo pomembno zagotavljanje spoštovanja pravila n+3 oziroma n+2. Sredstva, ki so zagotovljena v okviru razpoložljivih pravic porabe za posamezno leto, se lahko porabljajo v letu, na katerega se pravice porabe nanašajo, neporabljen del pa se lahko prenese in porablja še v naslednjih treh oziroma dveh letih. Pri tem se za razpoložljive pravice porabe do vključno leta 2010 upošteva pravilo n+3, kar pomeni, da se neporabljen del lahko prenese in porablja še v naslednjih treh letih.

Za razpoložljive pravice porabe od leta 2011 dalje pa velja, da se upošteva pravilo n+2, kar pomeni, da se neporabljen del lahko prenese in porablja še v naslednjih dveh letih. Po tem obdobju se neizkoriščen del razpoložljivih pravic za posamezno leto ne more več koristiti.

V predlogu za vključitev v program se datum začetka in konca programa, projekta oziroma aktivnosti določi na naslednji način (Navodila Organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči kohezijske politike 2007–2013):

- datum začetka programa je 1. januar tekočega leta. Datum konca programa je datum, ko je bilo izvršeno zadnje plačilo za programske aktivnosti, vendar najkasneje do

31.12.2015 oziroma kot je določeno v navodilih organa upravljanja o upravičenih stroških;

- datum začetka programa je 1. januar tekočega leta. Datum konca projekta je datum, ko je bilo izvršeno zadnje plačilo za projektne aktivnosti, vendar najkasneje do 31.12.2015 oziroma kot je določeno v navodilih organa upravljanja o upravičenih stroških;
- datum začetka aktivnosti je 1. januar tekočega leta. Datum konca projekta je datum, ko je bilo izvršeno zadnje plačilo za aktivnosti, vendar najkasneje do 31.12.2015 oziroma kot je določeno v navodilih organa upravljanja o upravičenih stroških;

Datum zaključka spremljanja programa je datum, ko država članica posreduje Evropski komisiji zaključno poročilo o izvedbi organu upravljanja.

V primeru, da se aktivnosti izvajajo preden je potrjen program, projekt oziroma aktivnost vključena v program in že potekajo izplačila, ki v zvezi z aktivnostjo nastajajo, se izplačila v breme sredstev kohezijske politike za tehnično pomoč lahko izvedejo šele po potrditvi programa, projekta oziroma po vključitvi aktivnosti v program.

Program oz. projekt tehnične pomoči lahko prejema pomoč samo iz enega operativnega programa naenkrat.

### **3 OCENA UČINKOVITOSTI SKLADOV V SLOVENIJI**

V obdobju 2007–2013 si bo Slovenija s sredstvi strukturnih skladov prizadevala za izboljšanje blaginje svojega prebivalstva s spodbujanjem gospodarske rasti, za ustvarjanje novih delovnih mest in krepitev človeškega potenciala ter zagotavljanje uravnoteženega in skladnega razvoja, zlasti med regijami. Pri tem bo upoštevala temeljna načela evropske kohezijske politike, med katerimi je posebej poudarjeno načelo partnerstva, ki obsega vključevanje regionalnih, mestnih, lokalnih in drugih oblasti, gospodarskih in socialnih partnerjev ter nevladnih organizacij v pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje nacionalnih strateških referenčnih okvirov in operativnih programov (NVO vodič po strukturnih skladih, 2007, str. 7).

Sloveniji so bila sredstva kohezijske politike dodeljena oziroma na voljo prvič v programskem obdobju 2000–2006.

Tabela 7: Strukturna pomoč Sloveniji 2004–2006

<b>Program / Sklad</b>	<b>Znesek v evrih</b>
<b>Enotni programski dokument za Slovenijo 2004–2006</b>	<b>237.509.597</b>
ESRR	136.523.478
ESS	75.635.986
EKUJS	23.569.093
FIUR	1.781.040
<b>Program pobude Skupnosti EQUAL 2004–2006 za Slovenijo – ESS</b>	<b>6.442.268</b>
<b>Program pobude Skupnosti INTERREG IIIA: Sosedski program Slovenija - Madžarska - Hrvaška 2004–2006 - ESRR</b>	<b>20.549.300</b>
<b>SKUPAJ SKLADI</b>	<b>264.501.165</b>
<b>ESRR</b>	<b>157.072.778</b>
<b>ESS</b>	<b>82.078.254</b>
<b>EKUJS</b>	<b>23.569.093</b>
<b>FIUR</b>	<b>1.781.040</b>

Vir: Ministrstvo za finance, Programsko obdobje 2004–2006, 2010.

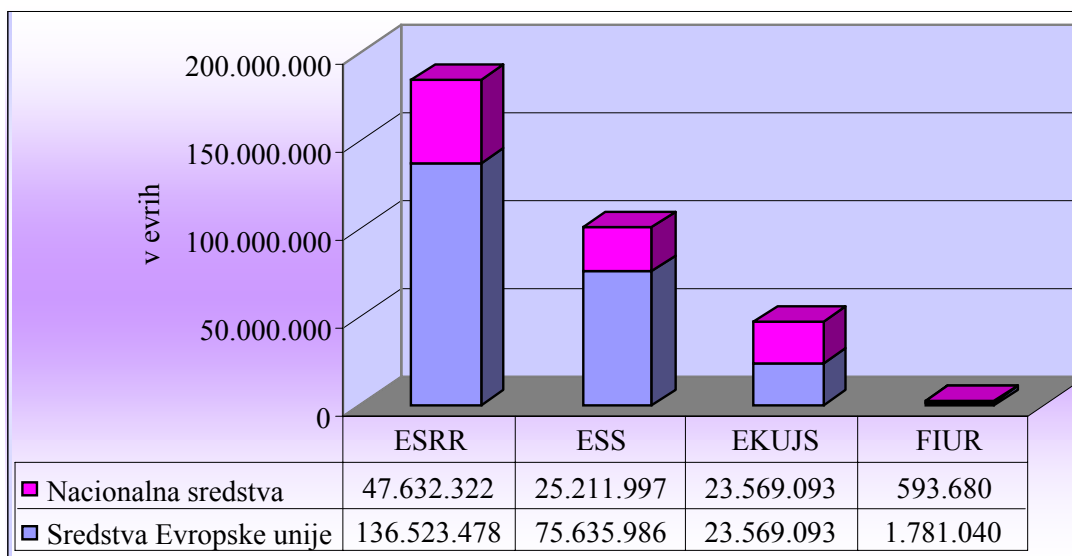
V programskem obdobju 2000–2006 so bila v okviru kohezijske politike na voljo sredstva iz naslednjih skladov (Ministrstvo za finance, Sredstva kohezijske politike EU, 2010):

- Strukturni skladi:
  - Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR);
  - Evropski socialni sklad (ESS);
  - Evropski kmetijski usmerjevalni jamstveni sklad (EKUJS) – jamstveni del;
  - Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIUR);
- Kohezijski sklad.

Iz naslova kohezijske politike Evropske unije je Slovenija v obdobju do leta 2006 črpala sredstva strukturnih skladov, kohezijskega sklada ter dveh pobud skupnosti; INTERREG in EQUAL. Pomoč se je izvaja na območju celotne Slovenije, pri čemer je Enotni programski dokument spodbujal skladen regionalni razvoj preko prostorske usmerjenosti posameznih ukrepov.



Slika 12: Finančna sredstva posameznega strukturnega sklada za Slovenijo v obdobju 2004–2006 v evrih



Vir: Pravica do črpanja evropskih sredstev, 2004, str. 2.

Za uresničitev prednostnih nalog v obdobju 2004–2006 si je Slovenija zagotovila okoli 334,5 milijona evrov – od tega je Evropska unija krila približno 237,5 milijona evrov. Sredstva smo lahko koristili skozi štiri evropske strukturne sklade: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad in Finančni instrument za usmerjanje ribištva (Pravica do črpanja evropskih sredstev, 2004, str. 2).

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je 31.1.2009 predstavila podatki o dosedanjem črpanju sredstev evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2004–2006 in za programsko obdobje 2007–2013 (Pregled finančnega izvajanja za programsko obdobje 2004–2006 in 2007–2013, 2010). V nadaljevanju predstavljam podatke po posameznih področjih.

**Pregled finančnega izvajanja za programsko obdobje 2004–2006.** V okviru celotnega Enotnega programskega dokumenta je bilo za strukturne sklade za programsko obdobje 2004–2006 konec decembra 2008 razpisanih za 372,1 milijonov evrov ali za 116 odstotkov razpoložljivih sredstev (EU del in lastna udeležba). Podpisanih pogodb je bilo za 347,1 milijonov evrov ali 108,2 odstotkov razpoložljivih sredstev (EU del in lastna udeležba). Iz državnega proračuna je bilo izplačanih 340,8 milijonov evrov ali 106,2 odstotkov razpoložljivih sredstev (EU del in lastna udeležba). Na plačilni organ, ki je Ministrstvo za finance Republike Slovenije, je bilo posredovanih zahtevkov za povračilo 217,7 milijonov evrov ali 95,8 odstotkov razpoložljivih sredstev (EU del). Povračil iz proračuna Evropske

unije je bilo 189,9 milijonov evrov ali 83,6 odstotkov razpoložljivih sredstev (EU del) (Pregled finančnega izvajanja za programsko obdobje 2004–2006 in 2007–2013, 2010).

Po podatkih za Kohezijski sklad 2004–2006 je bilo do konca leta 2008 prejetih plačil s strani Evropske komisije za 55,3 odstotke (to je 95,5 milijonov evrov) glede na dodeljena sredstva. Od tega je 40,9 odstotkov (36,2 milijona evra) evropskih sredstev za projekte na področju okolja in 70,4 odstotkov (59,3 milijona evra) na prometnem področju. Izvajanje teh projektov se prepleta tudi s projekti predpristopne pomoči ISPA, iz katere je bilo za izvedbo desetih projektov okoljske in štirih projektov prometne infrastrukture skupno namenjenih 81 milijonov evrov. Do konca leta 2008 je bilo za te projekte prejetih plačil s strani Evropske komisije za 67,3 odstotkov oziroma 54,5 milijonov evrov (Pregled finančnega izvajanja za programsko obdobje 2004–2006 in 2007–2013, 2010).

Skupaj je bilo do konca leta 2008 v okviru ISPA in kohezijskih projektov počrpanih 59,1 odstotkov oziroma 150 milijonov evrov razpoložljivih sredstev. Do konca leta 2010, ko se izteče obdobje upravičenosti izdatkov, je načrtovana izvedba vseh 18 projektov na področju okolja ter vseh 9 projektov s področja prometa. Kljub nekaterim težavam pri izvajanju ISPA in kohezijskih projektov, ki so nastajale predvsem pri postopkih javnega naročanja in ki so posledično povzročale zamude pri izvajanju, so evropska sredstva prispevala k izgradnji slovenskega avtocestnega križa (avtocesta Smednik – Krška vas, avtocestni odsek Vrba Peračica) ter k modernizaciji železniškega omrežja in vzpostavitvi večje stopnje varnosti na področju železniškega prometa. V okviru okoljskih projektov so bile zgrajene večje čistilne naprave ter dve regionalni odlagališči odpadkov, ki so prispevale k okoljskim ciljem različnih programskih dokumentov in k dvigu kakovosti življenja na področjih, kjer so bile umeščene v prostor (Pregled finančnega izvajanja za programsko obdobje 2004–2006 in 2007–2013, 2010).

**Pregled realizacije sredstev kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013.** Za programsko obdobje 2007–2013 je bilo doslej potrjenih projektov za 1,1 milijarde evrov ali 84,6 odstotkov glede na pravice porabe 2007–2008 ali 22,6 odstotkov glede na pravice porabe 2007–2013. Podpisanih pogodb je bilo v vrednosti 845,8 milijonov evrov ali 65,6 odstotkov glede na pravice porabe 2007–2008 ali 17,5 odstotkov glede na pravice porabe 2007–2013. Iz državnega proračuna Republike Slovenije je bilo izplačanih za 228,1 milijonov evrov ali 17,7 odstotkov glede na pravice porabe 2007–2008 ali 4,7 odstotka glede na pravice porabe 2007–2013. Na plačilni organ, ki je Ministrstvo za finance Republike Slovenije, je bilo posredovanih za 50,2 milijonov evrov zahtevkov za povračilo ali 4,6 odstotka glede na pravice porabe 2007–2008 ali 1,2 odstotka glede na pravice porabe 2007–2013 (Pregled finančnega izvajanja za programsko obdobje 2004–2006 in 2007–2013, 2010).

Slovenija je dosegala po podatkih, ki jih je aprila 2005 posredoval Evropski statistični urad, 74,4 odstotkov razvitosti povprečja Evropske unije, merjeno v bruto domačem

proizvodu na prebivalca v standardu kupne moči (omenjeni izračun velja za obdobje 2000–2002). Po istih izračunih Slovenija dosega 75,5 odstotkov povprečja bruto nacionalnega dohodka na prebivalca EU25 (omenjeni izračun velja za triletno obdobje 2001–2003). Ti podatki so se tudi upoštevali v izračunih za upravičenost sredstev iz evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, kar pomeni, da bo oziroma je Slovenija v obdobju 2007–2013 upravičena do sredstev kohezijske politike iz naslova cilja konvergenca (Slovenija v Evropski uniji, str. 108).

### 3.1 Uspešnost črpanja strukturnih sredstev v Sloveniji

Uspešnost črpanja strukturnih sredstev je odvisna od mnogih dejavnikov, ki pa so v medsebojni povezavi. Mrak in Wostner dejavnike, ki vplivajo na črpanje, razporedita v štiri osnovne skupine: realna absorpcijska sposobnost, finančna absorpcijska sposobnost, programsko-projektna absorpcijska sposobnost in administrativna absorpcijska sposobnost (Mrak & Wostner, 2005).

**Realna absorpcijska sposobnost** obsega dva vidika. Prvi vidik se nanaša na realne potrebe države, medtem ko drugi pomeni razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov. Pri obeh vidikih pa niso potrebna le finančna sredstva, na razpolago morajo biti tudi kadri, ustrezni institucionalni okvir ter prostorski pogoji. Slovenija je bila do leta 2004–2006 soočena z izjemno zahtevnimi investicijskimi projekti tako, da v tem obdobju ni bilo mogoče govoriti o nizki realni absorpcijski sposobnosti. Bolj problematična pa je vsekakor bila absorpcijska sposobnost države na področju razpoložljivosti produkcijskih faktorjev, zlasti pri zagotavljanju ustrezno usposobljenih človeških virov in pri pridobivanju prostora, kar sledi v nadaljevanju. **Programsko-projektna absorpcijska sposobnost** pomeni, da mora država članica za uspešno črpanje sredstev Evropske unije prednostne naloge po posameznih področjih, kar se mora izražati v strateških, še posebno v izvedbenih programih na nacionalni ravni ter tudi na ravni Evropske unije. To pomeni, da mora biti država članica sposobna pripraviti ustrezne in pregledne izvedbene instrumente ter zagotoviti, da se za izbrane projekte pravočasno pripravi ustrezna projekta dokumentacija. Slovenija pri določanju programskih prednostnih nalog ni imela pomembnejših težav. Do precejšnjih pomanjkljivosti pa je prihajalo pri konkretnih izvedbenih instrumentih in to tako pri njihovih vsebinah kot zahtevani prijavi in drugi dokumentaciji, še posebej glede obveščenosti možnih prijaviteljev o možnosti financiranja. Veliko težav je bilo tudi s kakovostjo in pravočasno pripravo projektne dokumentacije.

**Administrativna absorpcijska sposobnost** je sestavljena iz dveh elementov, in sicer iz kapacitete za pripravo in izvedbo administrativnega dela pri prijavitelju in administrativne sposobnosti državne administracije. Pri administrativni sposobnosti državne administracije gre za izpeljavo kompleksnih postopkov na državni ravni od trenutka, ko je prijavitelj že prejel sredstva predfinanciranja iz državnega proračuna. Od tega trenutka se mora sprožiti

sistem kontrol in posredovanja dokazil in zahtevkov, ki na koncu procesa pomenijo posredovanje zahtevkov za povračilo sredstev iz proračuna Evropske unije. Leta 2004 se je administrativna absorpcijska sposobnost izkazala kot glavna slabost za črpanje kohezijskih sredstev. Četudi so se prijavitelji dobro izkazali, je glavno težavo predstavljala administrativna usposobljenost državne administracije. V letih 2005 in 2006 je na tem področju prišlo do napredka. Da bi lahko imeli **finančno absorpcijsko sposobnost**, moramo najprej zagotoviti sofinanciranje projektov s strani prejemnikov sredstev, poleg tega, pa je potrebno k evropskim sredstvom dodati še ustrezen delež javnega nacionalnega sofinanciranja iz državnega proračuna. Poleg zagotavljanja lastnih sredstev se prejemniki srečujejo še z likvidnostno težavo za tisti del stroškov, ko se kasneje povrne z evropskim in javnim sofinanciranjem. Večjim in nekaterim srednjim podjetjem zagotavljanje likvidnostnih sredstev večinoma ne povzroča večjih težav, lahko pa predstavlja resno omejitev za nekatera srednja, predvsem pa za mala podjetja in obrtnike. Za Slovenijo v obdobju 2004–2006 finančna absorpcijska sposobnost ni predstavljala omejitve za črpanje sredstev strukturnih skladov. K temu je pripomoglo dejstvo, da smo pri vstopu v Evropsko unijo pridobili relativno malo odobrenih pravic za prevzem obveznosti v obdobju 2004–2006.

Absorpcijska sposobnost države je njena sposobnost za črpanje sredstev iz evropskih strukturnih in kohezijskega sklada. Države članice Evropske unije se o delitvi sredstev iz evropskega proračuna pogajajo vsakih nekaj let, nazadnje so dosegle dogovor o predvideni porabi za obdobje 2007–2013. Dogovor o tem, da je neka država upravičena pridobiti določen obseg sredstev, še ne pomeni, da bo dejansko ta sredstva tudi pridobila. Pomembna je razlika med odobrenimi in dejansko pridobljenimi (iz proračuna Evropske unije izplačanimi) sredstvi. Čim manjša je razlika, tem večja je absorpcijska sposobnost članice (Absorpcijska sposobnost, 2010).

Iz Tabele 8 je razvidno, da analiza o absorpcijski sposobnosti Slovenije za dosedanje črpanje sredstev iz Evropske unije navaja na zaključek, da so temeljni razlogi za slabo črpanje teh sredstev strukturnega značaja. Gre torej za razloge, ki imajo lahko za posledico trajno izgubo določenega dela finančnih sredstev za obdobje 2004–2006 oziroma pomemben zamik v izrabi teh sredstev in njihovih učinkov, če se naša država ne bo nanje hitro in ustrezno odzvala. Odpravljanje nastalih problemov je treba razumeti tudi v luči priprav na naslednjo finančno perspektivo Evropske unije, ko si Slovenija obeta znatno povečan obseg sredstev za te namene. Če država ne bo odpravila ali vsaj bistveno zmanjšala razlogov za slabo absorpcijo sredstev Evropske unije, potem bo potencialna škoda v obliki izgube sredstev iz proračuna Evropske unije v obdobju 2007–2013 bistveno večja kot v obdobju 2004–2006.

*Tabela 8: Ocena trenutne in trendne srednjeročne absorpcijske sposobnosti Slovenije za črpanje sredstev iz Evropske unije*

	<b>Trenutna (2005–2006)</b>	<b>Trendna srednjeročna (od 2007 dalje)</b>
<b>Realna absorpcijska sposobnost</b>		
Obstoj realnih potreb po investicijah	dobra	dobra
Razpoložljivost produkcijskih faktorjev	srednja	slaba
<b>Finančna absorpcijska sposobnost</b>		
Sofinanciranje –prejemniki	srednja	srednja
Sofinanciranje –država	srednja	slaba
<b>Programska/projektna absorpcijska sposobnost</b>		
Ustreznost strategij in programskih osnov	dobra	srednja
Ustreznost izvedbenih instrumentov	srednja	srednja
Pripravljenost projektne dokumentacije	srednja	slaba
<b>Administrativna absorpcijska sposobnost</b>		
Kapaciteta prijaviteljev za pripravo in izvedbo	srednja	srednja
Kapaciteta državne administracije	slaba	slaba

**Legenda:** dobra – visoka absorpcijska sposobnost, srednja – srednje visoka absorpcijska sposobnost, slaba – nizka absorpcijska sposobnost.

*Vir: Mrak in Wostner, Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU, 2005, str. 7.*

Do sedaj so bile izvedene številne aktivnosti, ki so prispevale k izboljšanju črpanja sredstev kohezijske politike, in sicer (Strukturni skladi in Kohezijski sklad v Sloveniji v novi finančni perspektivi, december 2007, str. 4):

- prenos funkcij posredniških teles za Evropski sklad za regionalni razvoj in Evropski socialni sklad na Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko – organ upravljanja; na ta način je bila odpravljena ena raven koordinacije, kar je prispevalo k večji odzivnosti, transparentnosti in učinkovitosti celotnega sistema;
- okrepljeno sodelovanje in komunikacija med organom upravljanja, plačilnim organom, Uradom Republike Slovenije za nadzor proračuna in resornimi ministrstvi (tedenski operativni sestanki predstavnikov vseh navedenih institucij; tedenski sestanki pristojnih ministrov);
- sprejetje finančnih ukrepov za optimizacijo črpanja sredstev s prerazporeditvami in dodelitvijo dodatnih pravic porabe;

- redno spremljanje stanja implementacije in poročanje pristojnim institucijam (ministrom, predsedniku vlade, Državnemu zboru, Evropski komisiji, Mednarodnemu denarnemu skladu...);
- zaveza ministrstev, da dosledno uporabljajo finančna zavarovanja za resnost izvedbe del pri pogodbah, saj so upravičenci naknadno odstopali od pogodb;
- boljša promocija in informiranje o strukturnih skladih in kohezijskem skladu;
- številna izobraževanja ter usposabljanja kadrov doma in v tujini;
- dodatno zaposlovanje na področju kontrol upravičenosti stroškov iz sredstev tehnične pomoči;
- vedno boljša priprava instrumentov;
- priprava transparentih in jasnejših navodil ter usmeritev;
- natančnejše definiranje upravičenih stroškov.

Razlika med denarnim tokom prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije in vplačanih prispevkov v proračun Evropske unije za posamezno državo v določenem proračunskem letu se imenuje neto proračunski položaj te države. Če je neto proračunski položaj države pozitiven, govorimo, da je neto prejemnica sredstev iz proračuna Evropske unije, če je negativen, pa da je neto plačnica sredstev v proračun Evropske unije. Proračun Evropske unije v povprečju prerazporeja sredstva od bolj razvitih držav k manj razvitim. Manj razvite države so zato praviloma neto prejemnice sredstev, bolj razvite države pa neto plačnice (Rant, 2010).

Pri neto plačništvu je potrebno jasno ločiti med dvema konceptoma. Eno je predvideni neto plačniški položaj in drugo je dejanski neto plačniški položaj. Kakšen bo predvideni položaj države je predmet pogajanj o finančni perspektivi, kar se bo videlo šele ob koncu teh pogajanj. Prepričana sem, da bo za Slovenijo pozitiven. Ali pa bo tudi dejanski neto položaj pozitiven pa je odvisno od nas samih. Ta bo namreč odvisen od tega, ali bomo sredstva, ki so nam na razpolago v proračunu Evropske unije tudi dejansko izkoristili. V kolikor nam to ne bo uspelo in to bo rezultat domačih slabosti (premahnje absorpcijske sposobnosti), potem ni mogoče izključiti možnosti, da bo naša dejanska neto finančna pozicija v odnosu na proračun Evropske unije negativna.

V Tabeli 8 je prikazana uspešnost črpanja strukturnih sredstev v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006 (Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006, 2007, str. 26). V nadaljevanju kratko povzemam bistvene elemente neto finančnega položaja po posameznih letih.

**Neto finančni položaj Slovenije v letu 2004.** Slovenija je v prvem letu članstva v Evropski uniji predvidela finančne prejemke v znesku 335,5 milijona evrov oziroma 1,3 odstotkov bruto domačega proizvoda, ki naj bi za okoli 80 odstotkov presegli njena predvidena finančna izplačila v skupno evropsko blagajno. Ker je bila Slovenija v tem

obdobju šele začetnik oziroma brez izkušenj pri črpanju finančnih sredstev je zato v letu 2004 prejela le okoli 55 odstotkov predvidenih evropskih prejemkov oziroma 182,8 milijona evrov na račun popolne neizkoriščenosti razpoložljivih sredstev iz naslova notranje in kohezijske politike. Veliko bolje se je Slovenija odrezala pri izkoriščenju sredstev iz predpristopnih pomoči (44,7 milijona evrov) in skupne kmetijske politike (23,0 milijona evrov) kjer je bila dosežena 50 odstotkov stopnja izkoriščenosti sredstev Evropske unije. Vidimo, da so Slovenijo v letu 2004 reševala le pavšalna plačila (112,7 milijona evrov), ki so predvideni tok preseгла za okoli 10 odstotkov ter tako pomenil več kot 60 odstotkov celotnega finančnega priliva evropskih sredstev. Na drugi strani so se pričakovanja glede vplačanih sredstev Slovenije v proračun Evropske unije uresničila več kot 90 odstotkov oziroma 169,4 milijona evrov. Vse skupaj, vključno z relativno nizko stopnjo uresničitve predvidenih finančnih prilivov, je Slovenijo privedlo na rob položaja neto plačnice v proračun Evropske unije. Iz predvidenih 147,3 milijona evrov neto priliva je Slovenija prejela le 13,4 milijona evrov oziroma 0,05 odstotkov bruto domačega proizvoda neto finančnih sredstev Evropske unije – to je slabih 10 odstotkov načrtovane neto finančnega položaja Slovenije nasproti Evropske unije. Skrb zbujujoč podatek kaže predvsem že omenjena neizkoriščenost sredstev Evropske unije iz kohezijske in notranje politike (Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006, 2007, str. 26).

**Neto finančni položaj Slovenije v letu 2005.** Rebalans proračuna Slovenije je za leto 2005 predvideval, da naj bi Slovenija do konca leta iz bruseljske blagajne prejela 483,6 milijona evrov, skupna vplačila v proračun Evropske unije pa naj ne bi presegal 305 milijonov evrov. To pomeni, da naj bi bila Slovenija v letu 2005 neto prejemnica sredstev Evropske unije predvidoma v znesku 178,6 milijona evrov oziroma 0,65 odstotkov bruto domačega proizvoda. Že same izkušnje slovenskega črpanja sredstev Evropske unije v letu 2004 so pokazale nerealnost ocene in premajhno usmerjenost nacionalnega proračuna v večjo izkoriščenost razpoložljivih sredstev Evropske unije. Tudi rezultati v letu 2005 so pokazali relativno visoko stopnjo neuspešnosti pri porabi razvojnih sredstev, saj je Slovenija v tem letu dosegla le okoli 63 odstotkov načrtovanih prilivov, predvsem na račun nizke izkoriščenosti sredstev za potrebe notranje politike (izkoristila le 10 odstotkov načrtovanih prilivov) in kohezijske politike (izkoristila le 28 odstotkov načrtovanih prilivov). V luči omenjenih težav je Vlada Republike Slovenije marca 2005 sprejela 24 sklepov, ki naj bi pospešili črpanje strukturnih sredstev in sredstev Kohezijskega sklada. Hkrati je bilo izjemno slabo črpanje sredstev v preteklosti eden temeljnih vzrokov za takratni rebalans proračuna Slovenije. Po prerazporeditvi sredstev v proračunu se je pričakovala in tudi uresničila nekoliko višja stopnja izkoriščenosti sredstev Evropske unije. Tako je Slovenija v letu 2005 dosegla 17,1 milijona evrov oziroma 0,06 odstotkov bruto domačega proizvoda presežka prejetih nad vplačanimi sredstvi v proračun Evropske unije, kar je še vedno pomenilo le okoli desetino predvidenega obsega (Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006, 2007, str. 26).

**Neto finančni položaj Slovenije v letu 2006.** Leto 2006 je bilo z vidika črpanja sredstev Evropske unije za Slovenijo prelomno, saj je dosegla relativno visoko stopnjo izkoriščenosti razpoložljivih sredstev Evropske unije. Kljub temu, da je Slovenija to leto prejela le 78 odstotkov predvidenih prilivov od Evropske unije, je dosegla neto priliv v višini 60,5 odstotkov milijona evra oziroma 0,20 odstotkov bruto domačega proizvoda oziroma 44 odstotkov predvidenega obsega. Izrazito izboljšanje glede na pretekla leta je zaznati na področju kohezijske politike (Slovenija je uresničila 81 odstotkov predvidenih sredstev), medtem ko je še vedno problematično črpanje sredstev iz schengenskega vira, saj je država počrpala le 27 odstotkov predvidenih sredstev. Podobno kot pretekla leta, je bila Slovenija najuspešnejša pri črpanju sredstev skupne kmetijske politike (prejela 96 odstotkov predvidenih sredstev) in pridobivanju pavšalnih povračil (prejela 90 odstotkov predvidenih sredstev) (Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006, 2007, str. 26).

Če pogledamo neto položaj proračuna Republike Slovenije do proračuna Evropske unije v letu 2009 vidimo, da je Slovenija v letu 2009 iz proračuna Evropske unije prejela 594,928 milijona evrov prihodkov, od tega iz naslova predpristopnih pomoči 15,612 milijonov evrov, iz naslova skupne kmetijske politike 220,330 milijonov evrov, iz naslova strukturnih skladov 211,038 milijonov evrov, iz naslova Kohezijskega sklada 104,872 milijonov evrov, iz naslova notranjih politik 7,888 milijonov evrov, ostalih prejetih sredstev iz proračuna Evropske unije 14,150 milijonov evrov, prejetih sredstev od drugih evropskih institucij 605 tisoč evrov ter iz naslova prejetih vračil sredstev iz proračuna Evropske unije 20,432 milijonov evrov. Za leto 2009 je bilo v rebalansu državnega proračuna II predvideno 814,056 milijonov evrov prihodkov iz evropskega proračuna, od česar je bilo dejansko realiziranih 73,08 odstotkov sredstev

Prihodki iz proračuna Evropske unije iz naslova predpristopnih pomoči so bili realizirani v višini 82,90 odstotkov. Prihodki iz proračuna Evropske unije iz naslova strukturnih skladov so dosegli 51,51 odstotkov realizacijo.

*Tabela 9: Predvideni in dejanski neto finančni položaj Slovenije v Evropski uniji v obdobju 2004–2006 (v milijonih evrov, tekoče cene)*

V mio evrih	2004		2005		2006	
	Predvideno	Dejansko	Predvideno*	Dejansko	Predvideno	Dejansko
<b>Prejeta sredstva iz Evropske unije</b>	<b>335,5</b>	<b>182,8</b>	<b>483,6</b>	<b>302,5</b>	<b>449,4</b>	<b>348,4</b>
<b>Predpristopna sredstva</b>	88,0	44,7	58,0	47,2	36,7	25,9
<b>Skupna kmetijska politika</b>	46,7	23,0	113,9	111,8	142,3	136,0

se nadaljuje



nadaljevanje

V mio evrih	2004		2005		2006	
	Predvideno	Dejansko	Predvideno*	Dejansko	Predvideno	Dejansko
<b>Strukturna politika</b>	32,1	0,0	111,8	35,9	104,7	85,5
<b>Kohezijska politika</b>	27,5	0,0	42,6	7,5	27,1	20,9
<b>Notranja politika</b>	38,4	0,0	65,1	6,3	76,8	20,4
<b>Pavšalna povračila</b>	102,2	112,7	92,6	91,0	62,2	55,9
<b>Plačila sredstev v Evropsko unijo</b>	<b>187,8</b>	<b>169,4</b>	<b>305,0</b>	<b>285,4</b>	<b>315,1</b>	<b>287,9</b>
<b>Tradicionalni lastni viri</b>	15,0	12,5	28,8	28,0	31,7	35,5
<b>DDV vir</b>	27,5	25,0	44,2	43,8	47,2	47,6
<b>BND vir</b>	130,6	116,0	206,6	190,3	210,3	181,5
<b>Popravek v korist Veliki Britaniji</b>	14,6	16,3	25,9	23,0	25,9	23,4
<b>Skupaj neto položaj Republike Slovenije</b>	<b>147,3</b>	<b>13,4</b>	<b>178,6</b>	<b>17,1</b>	<b>134,4</b>	<b>60,5</b>
<b>odstotkov BDP</b>	<b>0,56</b>	<b>0,05</b>	<b>0,65</b>	<b>0,06</b>	<b>0,45</b>	<b>0,20</b>
<b>v odstotkov BDP (EK)**</b>	<b>0,38</b>		<b>0,32</b>		<b>0,31</b>	

**Legenda:** \* stanje po rebalansu proračuna junija 2005.

\*\* gre za predvidevanja Evropske komisije (EK) na osnovi pogajanj decembra 2002.

*Vir: Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006, str. 29.*

Slovenija izpolnjuje obveznosti do proračuna Evropske unije od pričetka polnopravnega članstva v maju 2004. V rebalansu državnega proračuna II za leto 2009 je bilo predvideno, da bo Republika Slovenija v proračun Evropske unije prispevala 452,046 milijona evrov, vendar so njene obveznosti dosegle 439,301 milijonov evrov, kar predstavlja 97,18 odstotkov predvidenih obveznosti Republike Slovenije. Odhodki iz naslova tradicionalnih lastnih sredstev so bili realizirani v višini 68,829 milijonov evrov, kar predstavlja 70,14 odstotkov predvidenih prispevkov glede na rebalans proračuna Republike Slovenije, davka na dodano vrednost so bili realizirani v višini 45,214 milijona evrov (72,79 odstotkov), bruto nacionalnega dohodka v višini 288,559 milijonov evrov (113,41 odstotkov), popravka v korist Združenega kraljestva v višini 29,786 milijonov evrov (98,52 odstotkov) ter popravkov bruto nacionalnega dohodka vira v korist kraljevin Nizozemske in Švedske v višini 6,912 milijonov evrov (96,81 odstotkov).

V rebalansu proračuna II za leto 2009 je bilo načrtovano, da bo Republika Slovenija ustvarila neto proračunski presežek v odnosu do proračuna Evropske unije v višini 362,011 milijona evrov, saj naj bi načrtovani prihodki znašali 814,056 milijonov evrov, načrtovani odhodki pa 452,046 milijonov evrov. V letu 2009 je državni proračun RS v odnosu do proračuna EU realiziral neto proračunski presežek v višini 155,627 milijonov evrov (Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v letu 2009, 2010).

V okviru prejetih sredstev za kohezijsko politiko je Republika Slovenija prejela sredstva Kohezijskega sklada za naslednja področja: za področje okolja (23,766 mio EUR), za področje prometa (10,816 mio EUR) in iz naslova operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013 (70,290 mio EUR). Prihodki iz proračuna Evropske unije iz naslova kohezijske politike so bili realizirani v višini 96,49 odstotkov.

Kljub na prvi pogled relativno slabemu izkoristku Slovenija še zdaleč ni neuspešna porabnica strukturnih sredstev Evropske unije, sploh, če jo primerjamo s preostalimi novimi državami članicami Evropske unije. Zelo pomembno dejstvo tudi je, da delamo izredno veliko napako pri napovedih realizacije, na kar je opozorila tudi Komisija. Povprečje napake pri napovedih za nove države članice je bilo namreč 12 odstotkov, v Sloveniji pa je bilo za leto 2007 101 odstotek, kar je daleč največ v Evropski uniji. Torej smo načrtovali več, kot nam je uspelo uresničiti. Za leto 2007 je bilo ugotovljeno, da je bilo načrtovanje črpanja evropskega denarja na ravni države preveč optimistično in ni imelo realne podlage v dejanskem obsegu črpanja. To se je pokazalo kot manjši obseg počrpanih sredstev. Eden izmed razlogov je v dodeljevanju sredstev, pa tudi v tem, da se programsko obdobje 2004–2006 končuje, novo, 2007–2013 pa vzpostavlja. Na državni ravni se je načrtovalo preveč optimistično, realizacija črpanja pa je pokazala negativno podobo. Načrtovanje pa je le eden od vidikov problematike sredstev Evropske unije saj še vedno nimamo ustrezne institucije, ki bi razpolagala s celovito informacijo o prilivih iz evropskega proračuna.

Črpanje strukturnih skladov spremlja Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je organ upravljanja za strukturne sklade in Kohezijski sklad. Nadzor se opravlja na petih ravneh in sicer (Poročilo za programsko obdobje 2004–2006, 2010):

- glede na razpisana in dodeljena sredstva;
- podpisane pogodbe;
- izplačila iz proračuna Republike Slovenije in
- zahtevke za povračilo iz proračuna Evropske unije, ki so posredovani na plačilni organ.

Napredek pri realizaciji EPD 2004–2006 v celotnem programskem obdobju kažeta naslednji Tabela 10 in Slika 13.

Tabela 10: Napredek pri realizaciji EPD 2004–2006 v celotnem programskem obdobju

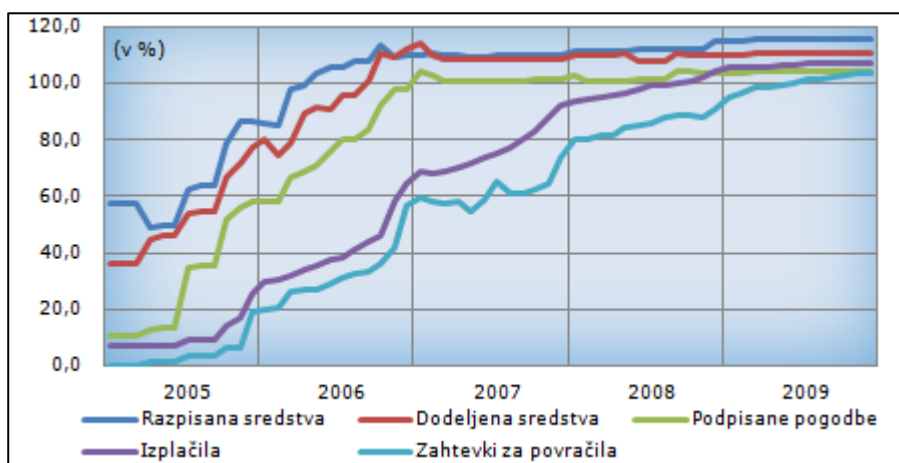
<b>Sredstva strukturnih skladov</b>	<b>31.12.04</b>	<b>31.12.05</b>	<b>31.12.06</b>	<b>31.12.07</b>	<b>31.12.08</b>	<b>31.12.09</b>	<b>V mio evrih</b>
Razpisana sredstva (EU+SLO del)	58 %	88 %	110 %	111 %	111 %	115 %	386
Dodeljena sredstva (EU+SLO del)	36 %	78 %	114 %	110 %	111 %	111 %	371
Podpisane pogodbe (EU+SLO del)	11 %	58 %	105 %	103 %	101 %	105 %	350
Izplačana sredstva (EU+SLO del)	7 %	30 %	69 %	94 %	106 %	107 %	358
Posredovani zahtevki za povračilo (EU del)	0 %	20 %	59 %	80 %	95 %	109 %	258

Vir: Vlada Republike Slovenije, Poročilo za programsko obdobje 2004–2006, str. 1.

Da bi Slovenija do konca obdobja upravičenih izdatkov porabila vsa sredstva iz strukturnih skladov, je razpisala in dodelila več sredstev kot jih je na voljo v okviru Enotnega programskega dokumenta za programsko obdobje 2004–2006. Lahko bi namreč zgodilo, da na posameznih razpisih pri oceni upravičenosti stroškov vsi stroški niso upravičeni. Z namenom doseganja optimalnega črpanja so bili na začetku leta 2006 sprejeti tudi finančni ukrepi za optimizacijo črpanja sredstev s prerazporeditvami in dodelitvijo dodatnih pravic porabe. Z vladnim sklepom so bile posameznim ministrstvom povečane pravice porabe v skupni višini približno 15 odstotkov. Tako so bila dodatna sredstva usmerjena na tista področja, kjer so projekti pripravljene in sposobni hitre in učinkovite izvedbe.

Iz Tabele 9 je razviden delež podpisanih pogodb, ki je konec decembra 2009 znašal 105 odstotkov, delež izplačil iz proračuna Republike Slovenije 107 odstotkov in delež zahtevkov za povračilo, posredovanih na plačilni organ 109 odstotkov. Večina sofinanciranih projektov je zaključenih, pripravljajo pa se še zadnji zahtevki za povračilo za posredovanje na plačilni organ. Več kot 95 odstotkov sredstev pa v tem trenutku zaradi pravil Evropske komisije, ki določajo zaključevanje programa, ni mogoče povrniti. Razlika bo lahko povrnjena po opravljenih zaključnih kontrolah najkasneje do 30.9.2010, saj je bilo obdobje upravičenosti izdatkov zaradi gospodarsko-finančne krize podaljšano do konca junija 2009 (Poročilo o črpanju evropskih sredstev v Sloveniji, 2010).

Slika 13: Napredek pri realizaciji Enotnega programskega dokumenta v celotnem programskem obdobju



**Opombe:** Aktivnosti pri izvajanju EPD so se intenzivirale predvsem po sprejetju paketov vladnih sklepov v začetku marca in konec julija 2005 ter januarja 2006.

Vir: Vlada Republike Slovenije, Poročilo za programsko obdobje 2004–2006, str. 1.

Kohezijska sredstva stare finančne perspektive (ISPA in Kohezijski sklad) so bila v celoti dodeljena. Do konca leta 2010, ko se izteče obdobje upravičenosti izdatkov, je načrtovana izvedba vseh 18 projektov na področju okolja ter vseh 9 projektov s področja prometa. Iz Tabele 11 je razvidno, da je bilo na področju prometa konec decembra 2009 iz Evropske unije povrnjenih 88,4 odstotkov sredstev, na področju okolja pa 70,8 odstotkov sredstev. Skupaj 79,36 odstotkov vseh dodeljenih sredstev (Poročilo o črpanju evropskih sredstev v Sloveniji, 2010).

Tabela 11: Črpanje sredstev Kohezijskega sklada do 31.12.2009.

Sredstva kohezijskega sklada	Dodeljena sredstva v evrih	Povračila sredstev v evrih	V odstotkih
<b>Ministrstvo za okolje in prostor</b>			
ISPA	42.051.107	34.673.347	82,5
Kohezijski sklad	88.450.557	57.708.300	65,2
<b>Skupaj</b>	<b>130.501.664</b>	<b>92.381.647</b>	<b>70,8</b>
<b>Ministrstvo za promet</b>			
ISPA	38.907.593	34.730.455	89,3
Kohezijski sklad	84.204.145	74.148.124 €	88,1
<b>Skupaj</b>	<b>123.111.738</b>	<b>108.878.579</b>	<b>88,4</b>

se nadaljuje

nadaljevanje

Sredstva kohezijskega sklada	Dodeljena sredstva v evrih	Povračila sredstev v evrih	V odstotkih
<b>ISPA</b>	<b>80.958.700</b>	<b>69.403.802</b>	<b>85,7</b>
<b>Kohezijski sklad</b>	<b>172.654.702</b>	<b>131.856.424</b>	<b>76,4</b>
<b>Skupaj</b>	<b>253.613.402</b>	<b>201.260.226</b>	<b>79,4</b>

*Vir: EU skladi, Poročilo o črpanju evropskih sredstev v Sloveniji.*

Pri pripravi kohezijskih projektov je pomembno tudi dejstvo, da je priprava dokumentacije investicijskega dela projekta precej zahtevna. Investicijska dokumentacija mora vsebovati vse potrebne prvine in izračune, tako da je na njeni podlagi mogoče vsestransko oceniti finančne, ekonomske in druge (tehnične, tehnološke, okoljske, prostorske, razvojne, varnostne) posledice odločitve o investiciji. Prav tako so postopki javnega naročanja do podpisa pogodbe precej dolgotrajni, tako ostane za samo izvedbo projekta manj časa. Skladno z uredbami za kohezijski sklad Evropska komisija povrne najprej največ 80 odstotkov vseh certificiranih izdatkov za projekt, preostalih 20 odstotkov pa po pregledu in odobritvi zaključnega poročila za projekt (Poročilo o črpanju evropskih sredstev v Sloveniji, 2010).

*Slika 14: Slovenija – Cilj konvergenca za obdobje 2007–2013*



*Vir: SLOVENIJA – operativni program 2007–2013, Krepitev zmogljivosti za regionalni razvoj, 2007, str. 1.*

Slovenija je v obdobjih 2004–2006 in 2007–2013 obravnavana kot ena sama regija NUTS2 in je v celoti upravičena do sredstev iz cilja konvergenca kot je razvidno iz Slike 14.

### **3.2 Operativni programi kohezijske politike v Sloveniji**

Obdobje 2004–2006 je bilo za Republiko Slovenijo prvo programsko obdobje polne vključenosti v kohezijsko politiko. Na podlagi izkušenj, pridobljenih med izvajanjem predpristopnih instrumentov, se je Republika Slovenija odločila ohraniti centralizirano institucionalno ureditev upravljanja strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. To je pomenilo, da je imela Slovenija en organ upravljanja. To je Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2008, str. 102).

Slovenija nadaljuje s črpanjem sredstev, ki so na voljo v programskem obdobju 2007–2013 vendar mora kot vsaka država članica Evropske unije skladno z normativnimi podlagami v obdobju 2007–2013 pripraviti programske dokumente na dveh hierarhičnih ravneh in sicer (Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007–2013, 2010):

- na prvi ravni se pripravi Nacionalni strateški referenčni okvir, ki opredeljuje generalno strategijo države članice za doseganje hitrejše konvergenca in
- na drugi ravni, torej na osnovi Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja, se pripravijo operativni programi, ki predstavljajo programsko podlago za črpanje sredstev.

Operativni program je dokument, ki ga predloži država članica in ki ga sprejme Komisija kot del strateškega referenčnega okvira za določitev razvojne strategije z uporabo skladnega niza prednostnih nalog, za doseganje katerih se zaprosi pomoč iz enega Sklada ali, v primeru konvergenčnega cilja, iz Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj. Prednostna naloga pa je ena od prednostnih nalog strategije v operativnem programu, ki tvori skupino povezanih operacij s povezanimi posebnimi izmerljivimi cilji.

V okviru Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja se pripravi analiza stanja, strategija, opredelijo se osnovni mehanizmi doseganja zastavljenih ciljev, vključno z določitvijo števila operativnih programov in osnovnimi finančnimi razdelitvami. Pri tem je ključnega pomena, da država članica v tem dokumentu izkaže usklajenost po eni strani s Strateškimi smernicami skupnosti za kohezijo in Nacionalnim programom reform (Lizbonska strategija) ter Skupnim poročilom o socialni vključenosti na drugi strani (Programski dokumenti za Slovenijo za obdobje 2007–2013, 2010).

Cilje Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja bo Slovenija dosegla z izvedbo treh operativnih programov in sicer z (Slovenija, kohezijska politika 2007–2013, 2010):

- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, ki bo prejel sredstva iz Evropskega sklada za regionalni razvoj;
- Operativni program razvoja človeških virov, ki bo prejela sredstva iz Evropskega socialnega sklada in z
- Operativnim programom razvoja okoljske in prometne infrastrukture, katerega bosta financirala Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad.

Poleg tega bodo k navedenim ciljem ključno prispevali (Slovenija, kohezijska politika 2007–2013, 2010):

- čezmejni operativni programi (sem spadajo čezmejna sodelovanja z Avstrijo, Italijo, Madžarsko, Hrvaško in čezmejno sodelovanje v Jadranski pobudi);
- transnacionalni operativni programi (Alpski prostor, Jugovzhodna Evropa, vzhodno-centralna Evropa, Mediteran);
- medregionalni operativni programi (Tematski program, Interact program, ESPON program in URBACT program).

Operativni programi bodo v obdobju 2007–2013 imeli enako funkcijo kot Enotni programski dokument za obdobje 2004–2006 in torej v pravnem smislu predstavljajo pravno podlago za črpanje sredstev skladov, saj jih Evropska komisija potrди z odločbo (Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007–2013, 2010).

Operativni program je dokument, v katerem je posamezna država članica predvidela črpanje sredstev iz posameznega evropskega sklada v obdobju 2007–2013. Operativni program pripravi država članica in ga predloži v potrditev Evropski komisiji. Vsak operativni program je predmet pogajanj med državo članico in Evropsko komisijo. Poleg končnega zneska, ki si ga je država izpogajala z Evropsko komisijo, operativni program vsebuje tudi neke vrste osnovni načrt, v katerem je država predvidela, v kakšne namene bo izpogajana sredstva porabila (Vlada Republike Slovenije, Operativni programi, 2010).

Specifični, tematski in teritorialni cilji, ki jim bo Slovenija sledila s sredstvi kohezijske politike so naslednji (Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, 2008, str. 72):

- spodbuditi podjetništvo, inovativnost in tehnološki razvoj;
- izboljšati kvaliteto sistema izobraževanja in usposabljanja ter raziskovalno-razvojne dejavnosti;
- izboljšati fleksibilnost trga dela ob zagotavljanju varnosti zaposlitve še posebej z ustvarjanjem delovnih mest ter s spodbujanjem socialne vključenosti;

- zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljšanju kakovosti okolja in ustrezni infrastrukturi;
- skladen razvoj.

*Tabela 12: Razdelitev sredstev po operativnih programih kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2013 za cilj konvergence in evropskega teritorialnega sodelovanja*

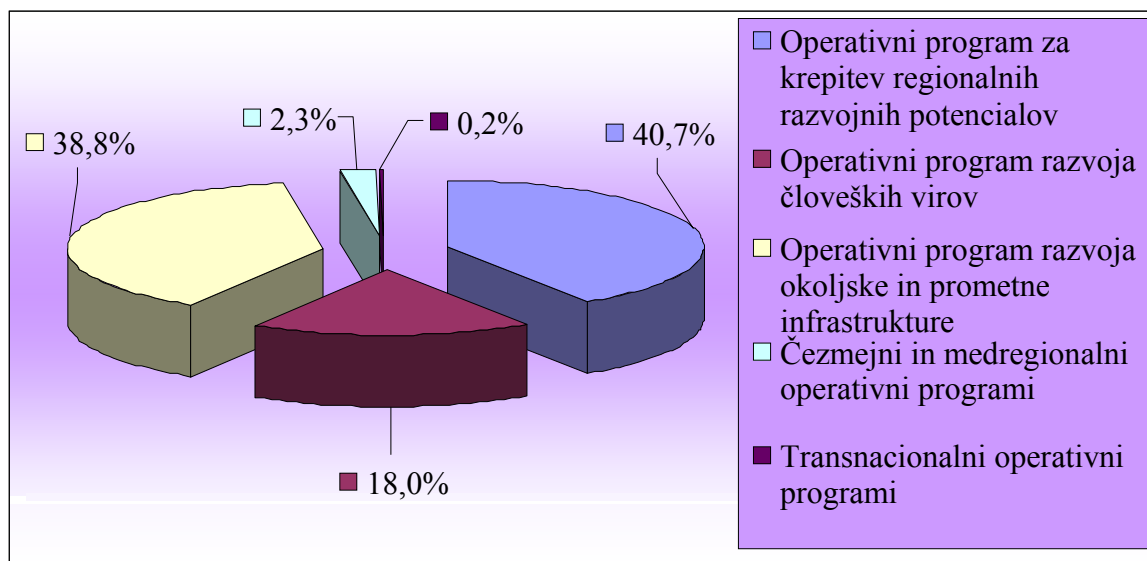
Operativni program	Sklad	Sredstva EU (v tekočih cenah)	%	%	%
Operativni program za krepitev regionalnih razvojnih potencialov	ESRR	1.709.749.522	40,7	41,7	63,6
Operativni program razvoja človeških virov	ESS	755.699.370	18,0	18,4	28,1
Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture	KS	1.411.569.858	33,6	34,4	/
	ESRR	224.029.886	5,3	5,5	8,3
Čezmejni in medregionalni operativni programi	ESRR	96.941.042	2,3	/	/
Transnacionalni operativni programi	ESRR	7.315.278	0,2	/	/
<b>Skupaj</b>		<b>4.205.304.956</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Vir: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2007, Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, str. 74.*

V okviru nove finančne perspektive za obdobje 2007–2013 si je Slovenija izpogajala približno 3,5 krat več sredstev, kot jih je imela v preteklem programskem obdobju in sicer 4.205 milijonov evrov s ciljem evropsko teritorialno sodelovanje oziroma 4.101 milijonov evrov brez njega, za program razvoja podeželja 900 milijonov evrov in za razvoj programa ribištva 21,6 milijona evra. Z razpoložljivimi viri bo Slovenija z upoštevanjem Strategije razvoja Slovenije in Nacionalnega programa reform, prednostno financirala razvojno-investicijske prioritete Državnega razvojnega program, pri čemer bodo ta sredstva usmerjena na tista področja, kjer bo njihova dodana vrednost v kontekstu celovite razvojne politike največja (Strukturni skladi in kohezijski sklad v Sloveniji v novi finančni perspektivi 2007–2013, 2007). Navedena sredstva pomenijo dokončno enakovredno vključitev Slovenije v kohezijsko politiko Evropske unije, saj ima Slovenija sedaj primerljivo intenzivnost pomoči na prebivalca kot druge države.



Slika 15: Razdelitev sredstev po operativnih programih kohezijske politike v Sloveniji za cilj konvergence in evropskega teritorialnega sodelovanja v obdobju 2007–2013



Vir: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2007, Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, str. 74.

Tretjina vseh sredstev strukturne politike oziroma 1,412 milijonov evrov bo namenjenih za programe Kohezijskega sklada. Preostanek oziroma 2,689 milijonov evrov je namenjen za programe Evropskega sklada za regionalni razvoj (48,5 odstotkov) in Evropskega socialnega sklada (18 odstotkov), kar je razvidno iz Slike 15. Sredstva kohezijskega sklada bodo uravnoteženo razdeljena med področja okolja, vključno s področjem energije in transporta. Glede na analizo potreb področje prometa sicer po velikosti investicijskih potreb precej presega področje okolja, kljub temu pa se je Slovenija odločila, glede na pomen okoljske dimenzije in trajnostnega razvoja, da obema področjema nameni uravnotežen del. V okviru prometnega dela operativnega programa bo dana posebna teža tistim investicijam, ki imajo pozitivne okoljske učinke (Vlada Republike Slovenije potrdila programske dokumente za črpanje evropskih kohezijskih sredstev za obdobje 2007–2013, 2007).

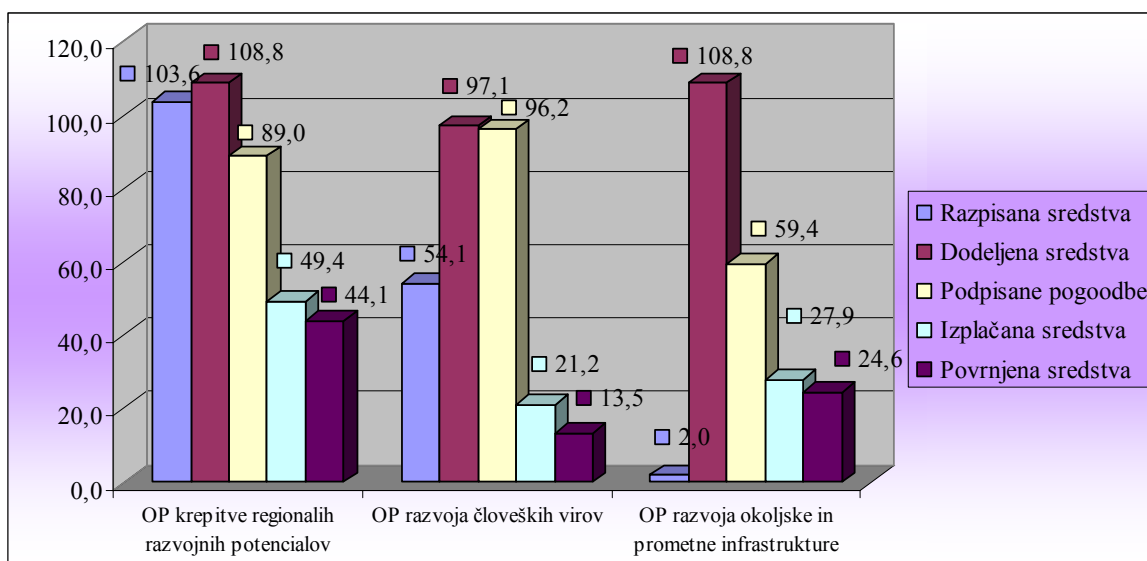
Cilj Slovenije v programskem obdobju 2007–2013 je, da bo vložila več kot 1 milijardo evrov oziroma 25 odstotkov dodeljenih sredstev Skupnosti v izboljšanje prometne infrastrukture. Pričakuje se, da bo s pomočjo skladov posodobljenih ali zgrajenih približno 428 kilometrov železniških prog. Več kot 1,1 milijarde evrov oziroma 28,5 odstotkov skladov bo namenjenih naložbam v raziskave in razvoj ter inovacije. Podpora podjetništvu (zlasti malim in srednje velikim podjetjem, je relativno gledano med najvišjimi v državah članicah, saj je za to dodeljenih 17,6 odstotkov sredstev sklada za Slovenijo. Slovenija bo vložila približno 156 milijonov evrov v infrastrukturo za informacijske in komunikacijske

tehnologije (IKT) in njene storitve. Prednost bodo imele e-storitve za podjetja in državljane ter posodobitve širokopasovnih omrežij.

Ključne prednostne naloge, ki bodo privedle do razvoja celovite strategije za okoljevarstveni sektor, se bodo osredotočale na sisteme za ravnanje z odpadki in upravljanje voda. Približno 770 milijonov evrov, kar pomeni 18 odstotkov vseh sredstev, ki jih je dodelila Evropska unija, bo neposredno vloženih v izboljšanje okolja, posredno pa bo za to iz skladov vloženih dodatnih 805 milijonov evrov. Od tega zneska bo skoraj 257 milijonov oziroma 6 odstotkov neposredno in 511 milijonov evrov posredno dodeljenih ukrepom za ublažitev posledic podnebnih sprememb, pri čemer je 160 milijonov oziroma 4 odstotke namenjenih uporabi obnovljivih virov energije in projektom za energijsko učinkovitost.

Približno 77 milijonov evrov je namenjenih spodbujanju prilagodljivosti podjetij in delavcev. Pričakuje se 10 odstotno povečanje povprečnega trajanja usposabljanja zaposlenih v podjetjih, ki bodo prejemale podporo. Evropski socialni sklad bo s 318 milijoni evrov ali 45 odstotki celotnega zneska naložb Evropskega socialnega sklada še zlasti podpiral večje naložbe v nenehno usposabljanje za izboljšanje veščin in znanja. Povečana udeležba na trgu dela ostaja ena od glavnih prednostnih nalog na podlagi programa za razvoj človeških virov, saj je v ta namen dodeljenih 182 milijonov evrov. 41 milijonov evrov bo dodeljenih boju proti revščini in socialnemu vključevanju. Slovenija načrtuje, da bo 6 odstotkov vseh izobraževalnih ustanov vključila v programe za dostopnost in enake priložnosti ter da bo zagotovila, da bo od teh programov imelo korist 30.000 otrok s posebnimi potrebami (Evropska kohezijska politika v Sloveniji, 2010).

Slika 16: Operativni programi kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2013



Vir: Vlada Republike Slovenije, Poročilo za programsko obdobje 2004–2006, str. 1.

V nadaljevanju magistrskega dela bom podrobneje predstavila Operativne programe kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007–2013, ki so prikazani na Sliki 16.

### 3.2.1 Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov

V okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj je Sloveniji na voljo 1,7 milijarde evrov. Cilj Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 je inovativna, dinamična in odprta Slovenija, z razvitimi regijami in konkurenčnim, na znanju temelječim gospodarstvu. Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov je predvsem usmerjen v povečevanje konkurenčnosti gospodarstva, v spodbujanje podjetništva, inovativnosti in tehnološkega razvoja. Zelo pomemben cilj navedenega programa bo predstavljal ustvarjanje delovnih mest še posebej s povečevanjem inovativnosti in s tem uspešnosti podjetij, z izkoriščanjem naravnih in kulturnih potencialov ter razvojem turizma, ki lahko pomaga pri ustvarjanju delovnih mest tudi v bolj odročnih krajih Slovenije (Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, 2010).

*Tabela 13: Viri financiranja po razvojnih prioritetah, v evrih, tekoče cene*

<b>Viri financiranja po razvojnih prioritetah</b>	<b>Sredstva Evropske unije</b>	<b>Nacionalna sredstva</b>	<b>Skupno financiranje</b>
Konkurenčnost podjetij in raziskovalna odličnost	402.133.645	70.964.762	473.098.407
Gospodarsko-razvojna infrastruktura	396.934.393	70.047.246	466.981.639
Povezovanje naravnih in kulturnih potencialov	263.235.116	46.453.259	309.688.375
Razvoj regij	619.442.634	109.313.408	728.756.042
Tehnična pomoč	28.003.734	4.941.836	32.945.570
<b>Skupaj</b>	<b>1.709.749.522</b>	<b>301.720.511</b>	<b>2.011.470.033</b>

*Vir: Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, str. 95.*

V nadaljevanju bom predstavila štiri razvojne prioritete, v okviru katerih se bodo financirale predvidene dejavnosti poleg tehnične pomoči.

### 3.2.2 Operativni program razvoja človeških virov

V Evropskem socialnem skladu je za Slovenijo v programskem obdobju 2007–2013 na voljo preko 755 milijonov evrov. Namen operativnega programa je investiranje v ljudi in s tem pospeševanja inovativnosti, zaposljivosti in gospodarske rasti, s čimer bi zagotovili visoko stopnjo zaposlenosti, socialne vključenosti in zmanjšanje regionalnih razlik kar bo skupaj vodilo k višjemu življenjskemu standardu (Sredstva kohezijske politike EU, 2010).

Tabela 14: Viri financiranja po razvojnih prioritetah, v evrih, tekoče cene

Viri financiranja po razvojnih prioritetah	Sredstva Evropske unije	Nacionalna sredstva	Skupno financiranje
Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti	262.114.965	46.255.581	308.370.546
Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih	140.018.678	24.709.178	164.727.856
Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja	164.661.965	29.057.995	193.719.960
Enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti	63.848.517	11.267.383	75.115.900
Institucionalna in administrativna usposobljenost	97.051.506	17.126.737	114.178.243
Tehnična pomoč	28.003.739	4.941.838	32.945.577
<b>Skupaj</b>	<b>755.699.370</b>	<b>133.358.712</b>	<b>889.058.082</b>

Vir: Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, str. 118.

Iz Tabele 14 je razvidno, da je tako je nekaj čez tretjino sredstev (indikativna vrednost je 262 milijonov evrov) oziroma 34,7 odstotkov predvidenih za **Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti**, kar kaže na velike potrebe na tem področju, saj se razpoložljiva sredstva v povprečju na leto povečujejo za več kot pet-krat glede na prejšnje obdobje. Razlog za takšen poudarek je po eni strani nizka stopnja nezaposlenosti, kar neizogibno pomeni potrebo po še intenzivnejšem povečevanju produktivnosti med delovno aktivnimi, po drugi pa še neizkoriščeni potenciali še posebej pri spodbujanju in izkoriščanju inovativnosti, tehnološkega razvoja in podjetništva nasploh. Poudarek bo zato dan krepitvi raziskovalno-razvojne sposobnosti podjetij s povečanjem deleža razvojnikov in drugega vrhunskega kadra med zaposlenimi ter spodbujanju razvoja človeških virov v podjetjih, še posebej izobrazbene strukture in usposobljenosti zaposlenih, z namenom povečevanja zaposljivosti in mobilnosti delojemalcev na eni strani ter krepitve konkurenčnosti delodajalcev na drugi. Z vlaganji v človeške vire se bo tako pomembno prispevalo tudi k dvigu deleža inovativnih podjetij v Sloveniji, kar predstavlja enega od ciljev iz Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja. Ob tem je potrebno ustrezno usposobljen priliv kadra v gospodarstvo zagotoviti na srednji in dolgi rok, pri čemer imajo pomembno vlogo tudi ukrepi in institucije izven šolskega sistema. Tako bo s sistematičnim in celovitim pristopom vzpostavljen sistem spodbud za povezovanje izobraževanja in potreb na trgu dela (npr. štipendijske sheme), z namenom odpravljanja strukturnih neskladij v zaposlovanju (Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2010).

Pogoj za uspešen razvoj gospodarstva in podjetništva predstavlja usposobljena delovna sila, kar je ključno odvisno od kvalitete sistemov vzgoje, izobraževanja in usposabljanja ter od intenzivnosti vključevanja prebivalstva v vseživljenjsko učenje. Temu področju Slovenija sicer že namenja precejšnja sredstva, kljub temu pa je s sredstvi Evropskega socialnega sklada potrebno dodatno prispevati predvsem h kvalitetnemu premiku šolskega sistema ter po drugi strani h spodbuditi odraslih k rednemu izobraževanju in usposabljanju. Na tej osnovi je **Razvoju človeških virov in vseživljenjskega učenja** namenjenih 126,5 milijonov evrov oziroma 21,8 odstotkov, kar predstavlja nekaj čez petino sredstev Operativnega programa razvoja človekovih virov in hkrati 3,2 kratno povprečno letno povečanje glede na prejšnje obdobje. S povečanjem sredstev bo možno pristopiti k celovitemu posodobljenju na celotni vertikali vzgojno izobraževalnega sistema ter sistemov usposabljanja. Ti morajo zagotavljati vrhunsko kvaliteto, ki ne bo samo mednarodno primerljiva, ampak bo neposredno vključena v mednarodne tokove znanja. Pri tem je bistvenega pomena okrepitev povezanosti med sistemom izobraževanja in usposabljanja z trgom dela in potrebami gospodarstva (Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2010).

Nekoliko manjše je povečanje sredstev glede na prejšnje obdobje pri razvojni prioriteti **Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih** (nanjo odpade 140 milijonov evrov oziroma 18,5 odstotkov sredstev Evropskega socialnega sklada), ravno zaradi precejšnjega upada v stopnji brezposelnosti. Kljub temu ostaja problem brezposelnosti v Sloveniji prisoten predvsem v smislu dolgotrajne oziroma strukturne brezposelnosti, zato se sredstva tudi za ta namen povečujejo. Aktivnosti bodo tako usmerjene v odpravljanje tistih lastnosti brezposelnih oseb, ki predstavljajo ključno oviro za zaposlitev, kar še posebej velja za izobrazbeno strukturo in usposobljenost brezposelnih in neaktivnih (Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2010).

Izkoriščanju zaposlitvenega potenciala ranljivih in izključenih skupin je namenjena razvojna prioriteta **Enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti**, za katero je rezerviranih 8,4 odstotkov sredstev (64 milijona evrov), kar predstavlja 3,8 kratno povečanje glede na obdobje 2004–2006. Cilj te prioritete je predvsem omogočiti dostop do zaposlitve in usposabljanja ranljivim skupinam z razvojem socialnega in drugih oblik inovativnega podjetništva, ki ustvarjajo nova delovna mesta. Med ranljive skupine se uvrščajo mladi, starejši, ženske, invalidi in ostale funkcionalno ovirane osebe, Romi, migranti, begunci, starši majhnih otrok, bivši kaznjenci, odvisniki od drog, otroci s posebnimi potrebami in ostale ranljive skupine, ki se soočajo s težavami socialnega vključevanja na trgu dela in zaposlovanja (Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2010).

Novost v okviru Evropskega socialnega sklada predstavlja področje institucionalne in administrativne usposobljenosti, ki še posebej v kontekstu učinkovitosti zagotavljanja

javnih storitev predstavlja enega ključnih faktorjev konkurenčnosti države. Ravno na tem segmentu je bila Slovenija doslej v mednarodnih primerjavah označena kot primerjalno nekonkurenčna. Razvojni prioriteti **Krepitev institucionalne in administrativne usposobljenosti** je tako namenjenih 97 milijonov evrov oziroma 12,8 odstotkov sredstev iz Evropskega socialnega sklada. Tu posebno mesto zavzemajo ukrepi, ki izboljšujejo učinkovitost in uspešnost storitev javnega sektorja za prebivalstvo in gospodarstvo, vključno s področjem pravosodja in ukrepi, ki vodijo k vzpostavitvi takega okolja za poslovne subjekte, da bo Slovenija postala ena izmed najbolj prijaznih držav podjetništvu (Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013, 2010).

Na dan 30.4.2009 je bila finančna realizacija izvajanja Operativnega programa razvoja človeških virov naslednja in sicer dne 17.12.2007 je bilo v obdobju 2007–2009 prejetih na račun 68.012.943,30 evrov. Celotni certificirani javni izdatki so znašali 3.815.581,61 evrov. Zahtevek za plačilo pa je znašal 85 odstotkov celotnih certificiranih javnih izdatkov kar znaša 3.243.244,35 evrov (Finančna realizacija izvajanja OP človeških virov za obdobje 2007–2013, 2010).

### 3.2.3 Operativni program razvoj okoljske in prometne infrastrukture

Tretji operativni program, ki je namenjen razvoju okolja in prometne infrastrukture, povezuje dva sklada in sicer Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad. Polovica sredstev Kohezijskega sklada bo dodeljena prometnemu sektorju, druga polovica pa okoljskemu sektorju in področju trajnostne uporabe energije. Sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj bodo dodeljena prometnemu sektorju (Sredstva kohezijske politike EU, 2010).

*Tabela 15: Viri financiranja po razvojnih prioritetah, v evrih, tekoče cene*

<b>Viri financiranja po razvojnih prioritetah</b>	<b>Sredstva Evropske unije</b>	<b>Nacionalna sredstva</b>	<b>Skupno financiranje</b>
Železniška infrastruktura	449.567.581	79.335.459	528.903.040
Cestna in letalska infrastruktura	241.370.738	42.591.836	283.962.574
Prometna infrastruktura	224.029.886	39.534.685	263.564.571
Ravnanje s komunalnimi odpadki	205.568.426	36.276.781	241.845.207
Varstvo okolja - področje voda	325.483.339	57.438.238	382.921.577
Trajnostna energija	159.886.553	28.215.275	188.101.828
Tehnična pomoč	29.693.221	5.239.978	34.933.199
<b>Skupaj</b>	<b>1.635.599.744</b>	<b>288.632.252</b>	<b>1.924.231.996</b>

*Vir: Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, str. 106*

Glavni cilj operativnega programa je zagotoviti pogoje za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljševanjem kakovosti okolja in oblikovanjem primerne in trajnostne infrastrukture. Obenem bo program pomagal doseči enega glavnih ciljev nacionalnega strateškega referenčnega okvira, in sicer zagotoviti uravnotežen regionalni razvoj po vsej državi (Sredstva kohezijske politike EU, 2010).

Operativni program je razdeljen na sedem prednostnih nalog, in sicer tri za promet, tri za okolje in eno za tehnično pomoč, katere bom v nadaljevanju podrobneje predstavila (Regionalna politika – Info regio, 2010).

Projekti s področja **železniške infrastrukture**, predstavljeni v nadaljevanju, predstavljajo prioriteto, saj je njihova izvedba potrebna za skladen, regionalni, gospodarski in sonaravni razvoj države. Financirani so v okviru Kohezijskega sklada in njihova indikativna vrednost je 450 milijonov evrov oziroma 27,5 odstotkov sredstev. Predlagane investicije pomenijo zmanjšanje negativnega vpliva na okolje, kar pomeni, da se pospešuje okolju prijaznejši železniški promet, ki predstavlja ključen dejavnik uspeha v vse bolj odprtem, tržnem in konkurenčnem prostoru. Posodobitev oziroma dograditev železniškega omrežja je osnova za izboljšanje transportnih storitev in zagotovitev zadostnih zmogljivosti omrežja za bodoče prometne potrebe. Tudi prednostna naloga **Cestna in pomorska infrastruktura** se financira v okviru Kohezijskega sklada. Njena indikativna vrednost je 241 milijonov evrov oziroma 14,8 odstotkov sredstev. Navedena naloga najbolj skrbi za naložba v avtoceste, saj bo le-ta privedla do zmanjšanja ozkih grl, boljše pretočnosti prometa in varnosti ter zagotovila dobre prometne povezave znotraj Slovenije in z drugimi evropskimi regijami. Naložbe v pristaniško infrastrukturo dajejo poudarek zlasti na pomorske avtoceste in pomen terminalov za intermodalni tovorni promet. Indikativna vrednost prednostne naloge **Prometni infrastrukturi** (ki deluje v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj) je v programskem obdobju 2007–2013 namenjenih 224 milijonov evrov oziroma 13,7 odstotkov sredstev. Navedena prioriteta obravnava problem manj razvitih in bolj obrobni slovenskih regij, ki so pogosto slabo povezane z mednarodnimi avtocestami za dolge razdalje, kar vodi do slabih regionalnih prometnih povezav (na področju cest in javnega potniškega prometa). Pri tem ne smemo pozabiti na posodobitev sistemov kontrole zračnega prometa in posodobitev letališke infrastrukture. To pomeni, da mora prometna infrastruktura bistveno prispevati k uravnoteženemu regionalnemu razvoju (Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007 – 2013, 2010, str. 17)

Glavni cilj prednostne naloge **Ravnanje s komunalnimi odpadki**, katere indikativna vrednost je 206 milijonov evrov oziroma 12,6 odstotkov sredstev, so izgradnja regionalnih centrov za ravnanje z odpadki in tehnološka posodobitev že obstoječih centrov. Prioriteta **Varstvo okolja na področju voda** se bo osredotočila na tri podpodročja vodnega sektorja, in sicer zbiranje in čiščenje odpadnih voda, oskrbo z vodo in preprečevanje poplav oziroma zmanjševanje škodljivega delovanja voda. V tem okviru bo program olajšal izgradnjo

čistilnih naprav, vzpostavitev osrednjega sistema za oskrbo z vodo in dolgoročno zaščito obstoječih in potencialnih virov pitne vode. Za uspešno izvajanje navedene naloge je namenjeno 19,9 odstotkov vseh sredstev oziroma 325 milijonov evrov. Zadnja in pomembna prednostna naloga je **Trajnostna raba energije**, za izvajanje katere je namenjeno 160 milijonov evrov oziroma 9,8 odstotkov sredstev. Cilj te prioritete je uvesti bolj trajnostno uporabo energije in tako prispevati k zmanjšanju emisij toplogrednih plinov ter znatno povečati delež virov obnovljive energije pri primarni energiji. Dejavnosti se bodo osredotočile na energetske učinkovite obnavljanje obstoječih zgradb v javnem sektorju, spodbujanje učinkovite uporabe električne energije in spodbujanje inovativnih ukrepov za lokalno oskrbo z energijo (Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, 2010, str. 17).

Namen **tehnične pomoči** je zagotoviti učinkovito izvajanje operativnega programa, razvojnih priorit, prednostnih usmeritev ter projektov in aktivnosti. Z aktivnostmi, ki se bodo izvajale v okviru tehnične pomoči, se bo povečalo prepoznavnost programa in njegovih sestavnih delov, kakovost njihove izvedbe, njihovo spremljanje in nadzor nad njihovim izvajanjem ter zagotovilo njihovo večjo usklajenost med partnerji. V okviru tehnične pomoči se bo spodbujalo pripravo projektnih predlogov, izvajalo različne študije in vrednotenja ter aktivnosti informiranja in obveščanja javnosti za podporo projektnim aktivnostim ter zagotavljalo ustrezno kadrovske podpore za izvedbo aktivnosti (Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, 2010, str. 17).

Do konca leta 2009 je bilo dodeljenih 432.035.569 evrov prispevka Evropske unije, kar predstavlja 26,4 odstotkov razpoložljivih pravic porabe. Pri tem je bilo na podlagi neposredno potrjenih operacij dodeljenih 427.058.765 evrov in 4.946.804 evrov potrjenih operacij na podlagi dveh razpisov s področja trajnostne rabe energije. Posredniška telesa so posredovala na organ za potrjevanje 106.562.928 evrov zahtevkov za povračilo; 106.358.580 evrov je bilo v letu 2009 tudi certificiranih. Do konca leta 2009 je bilo neposredno potrjenih za 432.035.569 evrov prispevka Evropske unije in sicer za operacije katerih skupna višina stroškov znaša 937.389.815 evrov. Delež prispevka Evropske unije v skupnih stroških operacij znaša 46,09 odstotkov (Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, 2010, str. 17).

### **3.2.4 Evropsko teritorialno sodelovanje v Sloveniji**

Glede na središčno geopolitično lego Slovenije in dolžino notranjih in zunanjih meja ter glede na dejstvo, da večina slovenskega prebivalstva živi v obmejnem območju, bo Evropsko teritorialno sodelovanje (Cilj 3) tudi v programskem obdobju 2007–2013 eden ključnih instrumentov za spodbujanje razvoja obmejnih regij in s tem celotne Slovenije.



Cilj 3 je usmerjen v krepitev čezmejnega (skupne lokalne in regionalne pobude), transnacionalnega (ukrepi za spodbujanje integriranega teritorialnega sodelovanja) in medregionalnega sodelovanja (krepitev sodelovanja in izmenjava izkušenj na ustrezni teritorialni ravni (Evropsko teritorialno sodelovanje, 2010).

Tako bo v obdobju 2007–2013 za Slovenijo na voljo skupaj 104.256.320 evrov (za čezmejni in medregionalni operativni program 96.941.042 evrov in za transnacionalni operativni program 7.315.278 evrov) iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Slovenija v finančnem obdobju 2007–2013 sodeluje v (SI-AT, Evropsko teritorialno sodelovanje, 2010):

- petih programih čezmejnega sodelovanja (Slovenija – Avstrija / Italija / Madžarska / Hrvaška; Jadranska pobuda);
- štirih programih transnacionalnega sodelovanja (»Območje Alp«; »Območje jugovzhodne Evrope«; »Območje srednje Evrope«; »Območje Mediterana«);
- štirih programih medregionalnega sodelovanja (Tematski program IVC; Interact II; ESPON; URBACT).

*Tabela 16: Razdelitev sredstev Evropskega teritorialnega sodelovanja v evrih*

<b>Evropsko teritorialno sodelovanje</b>	<b>V evrih</b>
<b>Programi čezmejnega sodelovanja</b>	
Operativni program Slovenija – Avstrija	31.518.804
Operativni program Slovenija – Italija	23.776.768
Operativni program Slovenija – Madžarska	14.633.728
Operativni program Slovenija – Hrvaška	21.351.751
Operativni program Jadranska pobuda	5.659.991
<b>SKUPAJ:</b>	<b>96.941.042</b>
<b>Programi transnacionalnega sodelovanja</b>	
Območje Alp	1.097.292
Območje jugovzhodne Evrope	3.657.639
Območje srednje Evrope	1.975.126
Območje Mediterana	585.221
<b>SKUPAJ:</b>	<b>7.315.278</b>
<b>Skupaj Programi čezmejnega sodelovanja in Programi transnacionalnega sodelovanja</b>	<b>104.256.320</b>

*Vir: infoSPLET, Podjetnikovo informacijsko središče, 2010.*

V nadaljevanju bom podrobneje predstavila programe čezmejnega sodelovanja (Cilj 3— Evropsko teritorialno sodelovanje – Slovenija, 2010) .

**Operativni program Slovenija-Avstrija** je sestavljen iz dveh prednostnih nalog in sicer prva prednostna naloga se osredotoča na dvig konkurenčnosti s čezmejnimi sodelovanjem

in se skuša spoprijeti z različnimi izzivi v prehodu na gospodarstvo, ki temelji na znanju. Druga prednostna naloga se ukvarja s trajnostnim in uravnoveženim razvojem, še posebej na področjih naravnega, socialnega in infrastrukturnega potenciala znotraj sodelujočega območja.

Splošni cilj **Operativnega program Slovenija-Italija** je povečanje privlačnosti in konkurenčnosti navedenega programskega območja. Splošni cilj se bo izvajal preko naslednjih specifičnih ciljev, ki so zagotoviti trajnostno teritorialno integracijo, povečati konkurenčnost in razvoj na znanju temelječe družbe, izboljšati sisteme komuniciranja ter socialno in kulturno sodelovanje tudi z namenom, da bi odpravili obstoječe ovire ter s tem izboljšati učinkovitost in uspešnost programa.

**Operativni program Slovenija-Madžarska** temelji na oblikovanju pogojev za gospodarsko rast v območju sodelovanja, s poudarkom na zagotavljanju boljših življenjskih pogojev in trajnostnega razvoja. To zahteva razvoj strategije, ki priznava tri elemente trajnosti in sicer gospodarski, družbeni in okoljski element. Izvajanje osnovne programske strategije je izvedeno v sklopu dveh strateških prednostnih nalog. Prva prednostna naloga je povečanje privlačnosti območja sodelovanja z izboljšanjem in razvojem pomembnih sektorjev, ki vplivajo na razvoj različnih dejavnikov, povezanih s privlačnostjo in prepoznavnostjo. Najpomembnejši sektorji so turizem, kultura in dostopnost. Druga prednostna naloga se ukvarja s trajnostnim in uravnoveženim razvojem, predvsem kar zadeva preventivno zdravstveno varstvo, varovanje okolja in upravljanje z njim, upravljanje z vodami, učinkovito rabo energije in regionalni razvoj.

Cilj **Operativnega programa Slovenija-Hrvaška** bo dosežen s podpiranjem takšnih vrst delovanja programov, ki bodo prispevali k doseganju dveh prednostnih nalog. Poudarek gospodarskega in družbenega razvoja je na podpori podjetništva, kot tudi izboljšanju turizma in razvoja podeželja ter kulturnih in družbenih izmenjavah. Druga prednostna naloga Trajnostno upravljanje z naravnimi viri je osredotočena na zagotavljanje podpore sodelovanju na področju varovanja okolja in naravnih virov ter trajnostnega razvoja, predvsem gre za varovanje okolja ter ohranjanje in oživljanje naravnih virov na čezmejnem območju.

**Operativni program Jadranska iniciativa** je sestavljen iz treh prednostnih nalog. Prva je sodelovanje na področju gospodarstva, sociale in med institucijami z namenom spodbuditi čezmejno konkurenčnost preko inovacij, raziskav in razvoja. Druga prednostna naloga je spodbujanje in povečanje naravnih in kulturnih virov za trajnostni turizem tretja izboljšanje dostopnosti in omrežij.

Na Sliki 17 so ozemeljsko prikazani Programi transnacionalnega sodelovanja (Cilj 3 – Evropsko teritorialno sodelovanje – Slovenija, 2010):

- **Operativni program Območje Alp:**
  - konkurenčnost in privlačnost alpske regije, dostopnost in komunikacija, okolje in zaščita pred okoljskim tveganjem;
- **Operativni program Srednja Evropa:**
  - omogočanje in vzpodbujanje inovacij v Srednji Evropi; izboljšanje dostopnosti na območje Srednje Evrope ter znotraj tega območja; trajnostna raba okolja; spodbujanje konkurenčnosti in atraktivnosti mest in regij;
- **Operativni program Jugovzhodna Evropa:**
  - inovativnost, dostopnost, trajnostni razvoj mest, okolje;
- **Operativni program Mediteran:**
  - podpora inovacijam in gospodarskemu razvoju z namenom izboljšanje konkurenčnosti mediteranskega območja;
  - zmanjšanje vpliva človekovih dejavnosti na okolje, varovanje naravnih virov in varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami;
  - izboljšanje dostopnosti s spodbujanjem rabe trajnostnim transportnih sistemov;
  - spodbujanje trajnostnega razvoja mest (urbanih območij).

*Slika 17: Programi transnacionalnega sodelovanja za obdobje 2007–2013*



*Vir: Kohezijska politika, Komentarji in uradna besedila, 2010, str. 23.*

Programi medregionalnega sodelovanja (Cilj 3—Evropsko teritorialno sodelovanje – Slovenija, 2010):

- **Operativni program tematski program IVC:**
  - na inovacijah in na znanju temelječa ekonomija; okolje in zaščita okolja nesrečami;
- **Operativni program INTERACT II:**
  - razvoj storitev in njihova uporaba; tehnična pomoč;
- **Operativni program ESPON;**
- **Operativni program URBACT:**
  - mesta, gonilniki razvoja in vzpostavitev delovnih mest, privlačna in povezana mesta, tehnična pomoč.

Sredstva državnega proračuna za sofinanciranje evropske teritorialne politike se načrtujejo in zagotavljajo pri nacionalnem organu. Pri transnacionalnih operativnih programih se lahko sredstva državnega proračuna za sofinanciranje evropske teritorialne politike načrtujejo in zagotavljajo tudi pri drugih neposrednih proračunskih uporabnikih v skladu s področjem pristojnosti neposrednega proračunskega uporabnika in vsebino operativnega programa (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, 2010).

Sredstva državnega proračuna za sofinanciranje evropske teritorialne politike se ob zagotovitvi sredstev v proračunu dodelijo projektnim partnerjem, ki so že bili izbrani za sofinanciranje iz prispevka Evropske unije s strani skupnega nadzornega odbora programa. Načina dodelitve sredstev državnega proračuna za sofinanciranje evropske teritorialne politike sta neposredna dodelitev sredstev in javni poziv. Sredstva državnega proračuna za sofinanciranje evropske teritorialne politike se dodelijo na podlagi odobrene vloge in sklepa skupnega nadzornega odbora in se lahko dodelijo največ v deležu upravičenih izdatkov, kot ga določa operativni program, skupni javni razpis operativnega programa, javni poziv za dodelitev sredstev državnega proračuna ali sklep o dodelitvi sredstev državnega proračuna za sofinanciranje evropske teritorialne politike (Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, 2010).

### **3.3 Problemi pri črpanju kohezijskih sredstev**

Slovenija se je tako kot druge države članice že v začetnem obdobju soočila z nekaterimi uvajalnimi težavami pri izvedbi, saj je imela velike težave pri vzpostavitvi mehanizma za črpanje sredstev. Celoten proces izvajanja kohezijske politike je preveč centraliziran, poročanje za dobljene projekte je prezapleteno, preveč je administracije in birokracije. Pretirana pozornost je namenjena pravno formalnim pogojem in premalo vsebini. Razpisi in razpisna dokumentacija so zapleteni in mnogokrat nejasni. Problem je nedosledna uporaba pravil državne pomoči, tako da se v razpisnih pogojih za pridobivanje le-te upoštevajo kot kriteriji ocenjevanja. To pomeni, da zaposleni, ki delajo v državni upravi na

dodeljevanju evropskih sredstev, morajo pravilno izpeljati postopek in izbrati dobre projekte. Ob kakršnikoli morebiti odkriti nepravilnosti je treba sredstva, ki so bila nakazana upravičencu (ustanovi, 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 celotna dokumentacija pošlje v pregled Evropski Komisiji. Če ta ugotovi, da nekateri zneski niso upravičeni v celotni višini se zgodi, da je nakazilo oziroma refundacija v slovenski proračun manjše, kot je bilo plačilo iz proračuna. Zato je pravilnost celotnega postopka dodeljevanja toliko bolj pomembna.

Ključni problem je premajhna administrativna absorpcijska sposobnost kadrov, ki se na izvajalskih institucijah kohezijske politike ukvarjajo z razpisi. Po opravljeni analizi administrativne usposobljenosti so bili definirani naslednji problemi in sicer prevelik obseg dela oziroma preobremenjenost (pomanjkanje ustreznega kadra), premalo delovnih izkušenj in premalo usposabljanja in izobraževanja. Nastali problem bi lahko rešili z dodatnimi zaposlitvami in z dodatnim usposabljanjem že zaposlenih tako doma kot v tujini (pridobivanje ustreznega znanja) (Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006, 2007).

Kot že omenjeno na začetku, se med drugimi problemi izpostavi tudi zapletena razpisna dokumentacija, kateri mnogi niso kos. Tu predstavlja problem predviden čas izvedbe javnih razpisov, ki je vedno daljši od načrtovanega, prevelika kompleksnost, nejasen predmet javnega razpisa, neustrezna pripravljenost morebitnih prijaviteljev projektov, ipd.

Pri prijavljanju na projekte zasledimo veliko administrativnih težav v procesu prijave in izvajanja. Problem je v nepopolnem sistemu večslojnih kontrol, birokratičnemu ocenjevanju, sistema poročanja in izvedbe. Zgodilo se je že, da je bilo veliko zavrnjenih prijav zaradi nepopolno izpolnjene dokumentacije.

Kot rešitev zgoraj navedenih problemov pri črpanju sredstev iz kohezijske politike bi rada izpostavila predvsem poenostavljenost delovanja, prijavljanja, ocenjevanja na zelene projekte Evropske unije. To pomeni, da bi bilo nujno potrebno pri razpisih zmanjšati količino zahtevanih nepotrebnih informacij, vsem prijaviteljem omogočiti enoten način prijavljanja, saj bi s tem tudi odvrgli precejšen del birokracije, kar bi zelo olajšalo delo zaposlenim (zmanjšal bi se obseg nepotrebnega dela).

Naloge za izvajanje črpanja evropskih sredstev niso enostavne, so kompleksne, zanje je potrebno veliko znanja iz različnih področij; od ekonomskega, tehničnega, pravnega, do poznavanja evropskih institucij.. zato bo morala Slovenija v prihodnosti največ izboljšav narediti na področju administrativne absorpcijske sposobnosti, v okviru katere je največ problemov vezanih na učinkovitost državne uprave v procesu upravljanja z evropskimi sredstvi, če bo želela koristiti sredstva Evropske unije. Za to je potrebna strokovna in

učinkovita državna uprava, ki dobro pozna postopke ustreznega in s tem uspešnega črpanja sredstev. Sem sodijo definiranje razpisnih pogojev in pogojev za izbor najboljšega ponudnika, hitro in poenostavljeno dokazovanje in upravičevanje nastalih, upravičenih stroškov ter pravočasnega zagotavljanja nacionalnega dela sofinanciranja projektov. Samo na ta način bo mogoče doseči osnovne cilje kohezijske politike, ki z dodeljevanjem sredstev želi izničiti ekonomske in socialne razlike v razvitosti med posameznimi regijami in državami znotraj Evropske unije.

## **SKLEP**

Slovenija je za leto 2009 načrtovala, da bo iz bruseljske blagajne prejela skoraj 815 milijonov evrov sredstev a je bila le 73 odstotno uspešna. Počrpala je slabih 600 milijonov evrov, skoraj 220 pa je pustila v Bruslju, je razvidno iz poročila o položaju državnega proračuna do proračuna Evropske unije v letu 2009. Kljub temu je Slovenija v letu 2009 zabeležila neto proračunski presežek v primerjavi s proračunom Evropske unije, kar ji v prejšnjih dveh letih ni uspelo. Znašal je 155,628 milijonov evrov, vendar se je tudi pri tem Slovenija slabo odrezala, saj ga je načrtovala za več kot 360 milijonov evrov. V proračun Evropske unije je Slovenija v letu 2009 nakazala dobrih 450 milijonov evrov, kar je nekoliko manj od načrtovanega.

Ob pregledu učinkovitosti črpanja evropskih sredstev najbolj bode v oči zdaj že »kronično« neuspešno črpanje sredstev iz evropskih strukturnih skladov. V letu 2009 je bilo počrpanih zgolj 51,5 odstotka strukturnih sredstev oziroma 211 milijonov evrov. Je pa razveseljivo, da se je uspešnost črpanja iz strukturnih skladov lani v primerjavi z letom znatno izboljšala. V letu 2008 je Slovenija namreč od predvidenih 326 milijonov evrov denarja iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, ki je namenjen manj razvitim območjem, v proračun načrpala le dobrih 21 milijonov evrov (lani 175 milijonov evrov). Še vedno pa ostaja madež pri črpanju sredstev iz Evropskega socialnega sklada, saj se uspešnost v primerjavi z letom 2008 ni povečala. Tudi v letu 2009 je Slovenija načrpala vsega tretjino načrtovanih sredstev, to je 33 od slabih 100 milijonov evrov.

V letu 2009 je bila glede na ostalo najbolj uspešna pri črpanju sredstev za kohezijsko in skupno kmetijsko politiko, saj je načrte izpeljala 96,5 oziroma 94 odstotno. Skupaj iz teh dveh postavk je Slovenija v letu 2009 prejela 325 milijonov evrov sredstev. Gledano po odstotkih, se je država sicer najbolj odrezala pri drugih virih iz proračuna Evropske unije, ki so namesto slabe 4 milijone znašali dobrih 14 milijonov evrov in pri povračilih iz proračuna, ki so načrtovane v višini 19,4 milijona, presegle za dobrih 5 odstotkov.

Kot vidimo, ima Slovenija pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov velike težave oziroma lahko rečemo, da smo potrdili del hipoteze, da je Slovenija neučinkovita pri črpanju sredstev iz Evropske unije, vendar se stanje glede na preteklo finančno obdobje

2000–2006 izboljšuje. Neustrezno izvajanje kohezijske politike, obstoječe slabosti in priložnosti za izboljšanje upravljanja s sredstvi kohezijske politike predstavlja izredno problematiko. Pri tem lahko še posebej izpostavimo premajhen poudarek na vsebini razpisov za evropska sredstva, na zapleteno in težavno administracijo pri spremljanju in izvajanju evropskih projektov v okviru razpisov pa tudi na časovne zamike, ki nastanejo od prve najave razpisov pa do njihove dejanske objave, saj nastale zamude zainteresiranim za projekte predstavljajo številne preglavice saj tisto, kar je danes aktualno, je jutri že lahko zastarelo in neprimerno za pridobivanje sredstev iz razpisov Evropske unije. Po prepričanju veliko ekonomistov je administrativna absorpcija sredstev Evropske unije očitno večji problem, kot ga priznava vlada. Problematika tokov med proračunoma Evropske unije in Slovenije je vse bolj izražen element tveganja slovenskih javnih financ v naslednjih letih. Na srednji rok slabo črpanje evropskih sredstev danes pomeni dodatno javnofinančno tveganje, pri čemer se moramo zavedati, da se bo le-to povečevalo ravno v času, ko bo gospodarski položaj v svetu, Evropski uniji in Sloveniji manj ugoden kot v zadnjih letih. Zato je zelo pomembno, da smo pozorni na resne nevarnosti, ki čakajo Slovenijo, če k črpanju sredstev iz Evropske unije ne pristopimo bolj fokusirano, bolj razvojno naravnano in predvsem bolj usmerjeno v podporo znanja, ki ga slovensko gospodarstvo potrebuje za dvig konkurenčnosti.

## LITERATURA IN VIRI

1. Absorpcijska sposobnost. (b.l.) Najdeno 23. maja 2010 na spletni strani <http://www.finance.si/slovar.php?mode=show&id=180834>
2. Aristovnik, A. (2007). Uspešnost Slovenije pri črpanju kohezijskih sredstev EU v obdobju 2004–2006. *Uprava, letnik, V, 4/2007*. Najdeno 3. avgusta 2010 na spletnem naslovu [http://www.fu.uni-lj.si/uprava/clanki/letnikV,številka4,2007/LET\\_V\\_stev\\_4\\_december\\_2007\\_ARISTOVNIK.pdf](http://www.fu.uni-lj.si/uprava/clanki/letnikV,številka4,2007/LET_V_stev_4_december_2007_ARISTOVNIK.pdf)
3. Bučar, M., Ciraj, A. M., & Karnar, P. (2007). *Strukturni skladi v Sloveniji— zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Center Evropa – Informacijski center Delegacije Evropske Komisije v Sloveniji. (2003). *Regionalna politika Evropske unije in strukturni skladi*. Ljubljana: Center Evropa.
5. Komisija Evropskih skupnosti (2007, april). *Cilj 3: Evropsko teritorialno sodelovanje Operativni program za čezmejno sodelovanje SLOVENIJA – ITALIJA 2007–2013*. Najdeno 8. aprila 2010 na spletnem naslovu [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlrsp.gov.si/pageuploads/cilj\\_3/OP\\_SI-IT\\_2007-2013\\_slo.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlrsp.gov.si/pageuploads/cilj_3/OP_SI-IT_2007-2013_slo.pdf)
6. Komisija Evropskih skupnosti (2007, december). *Čezmejno sodelovanje Slovenija-Madžarska 2007–2013*. Najdeno 26. aprila 2010 na spletnem naslovu [http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/OP\\_SI-HU.pdf](http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/OP_SI-HU.pdf)
7. Državni portal Republike Slovenije. (b.l.). *Kakšna je razlika med Kohezijskim skladom in strukturnimi skladi?* Najdeno 6. junija 2010 na spletnem naslovu <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/dogodkiPrebivalci.euprava?zdid=1292&sid=969>
8. e-Uprava. (b.l.). Najdeno 17. maja 2010 na spletnem naslovu <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/evropa.euprava>
9. Evropa.gov. (b.l.). *Širitev kot proces*. Najdeno 21. maja 2010 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/si/siritev-eu/siritev-kot-proces/>
10. Evropa.gov. *Širitev EU*. Najdeno 3. aprila 2010 na spletnem naslovu <http://www.evropa.gov.si/si/siritev-eu/>
11. Evropska kohezijska politika v Sloveniji. Najdeno 15. maja na [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/country2009/sl\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/sl_sl.pdf)
12. Evropska komisija (2007, december). *Inforegio Panorama*. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Bruselj: Komisija evropskih skupnosti.
13. Evropska komisija (2009). *Kaj je dobro vedeti o širitvi EU*. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Bruselj: Komisija evropskih skupnosti.
14. Evropska kohezijska politika v Sloveniji. Najdeno 6. julija 2010 na spletni strani [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/country2009/sl\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/sl_sl.pdf)
15. Evropsko teritorialno sodelovanje. Najdeno 3. junija 2010 na spletni strani [http://www.si-hu.eu/program\\_sl/category/etc/](http://www.si-hu.eu/program_sl/category/etc/)
16. Finančna realizacija izvajanja OP človeških virov za obdobje 2007–2013, 2010. Najdeno 10. avgusta 2010 na <http://www.euskladi.si/predstavitev/aktivnosti/nadzorni>



- \_odbori/2007-2013/datoteke/Prezentacija%20PO%20za%20NO%20RCV%20maj%202009.ppt#258,1,Diapozitiv 1
17. Hrovat, M. (2005). *Vpliv strukturnih skladov in kohezijskega sklada na realno konvergenco med državami in regijami Evropske unije*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
  18. infoSPLET. (b.l.). *Podjetnikovo informacijsko središče*. Najdeno 29. julija 2010 na [http://www.infosvet.si/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1131&Itemid=104](http://www.infosvet.si/index.php?option=com_content&task=view&id=1131&Itemid=104)
  19. Kobal, J. (2004). *Do evropskih sredstev z inovativnostjo in povezovanjem*. *Obrtnik*, (5), str. 84-85.
  20. Kohezijska politika 2007–2013, Komentarji in uradna besedila. (2007). Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Najdeno 3. maja 2010 na spletnem naslovu [http://ec.europa.eu/regional\\_policysources/docoffic/official/regulation/Pdf/2007/publications/guide2007\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policysources/docoffic/official/regulation/Pdf/2007/publications/guide2007_sl.pdf).
  21. Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. Najdeno 25. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.euskлади.si/publikacije/letna\\_porocila/download/LP%20OP%20ROPI%202009.pdf](http://www.euskлади.si/publikacije/letna_porocila/download/LP%20OP%20ROPI%202009.pdf)
  22. Ministrstvo za finance. (2009). *Evropske zadeve*. Najdeno 2. junija 2010 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/medn\\_fin/ecofin.htm](http://www.mf.gov.si/slov/medn_fin/ecofin.htm)
  23. Ministrstvo za finance. (2009). *Sredstva kohezijske politike EU*. Najdeno 2. junija 2010 na spletnem naslovu [http://www.mf.gov.si/slov/suseu/suseu\\_fin\\_sre.htm](http://www.mf.gov.si/slov/suseu/suseu_fin_sre.htm)
  24. Ministrstvo za finance. (2010). *Neto položaj proračuna RS do proračuna EU v letu 2009*. Najdeno 17. maja 2010 na [http://www.mf.gov.si/slov/proracun/Porocilo\\_2009.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/Porocilo_2009.pdf)
  25. Mrak, M., & Wostner, P. (2005). *Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU*. IB revija, Ljubljana.
  26. Mrak, M., & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
  27. Mrak, M. (2007, oktober). *Pregled proračuna EU: priložnost za resno ali za samo navidezno reformo*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve.
  28. Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013. (2008). Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
  29. Operativni program Čezmejno sodelovanje Slovenija – Avstrija 2007–2013. Najdeno 13. marca 2010 na spletni strani [http://www.svlr.gov.si/Fileadmin/svlrsvl.gov.si/pageuploads/cilj\\_3/OP\\_Slovenija-Avstrija\\_SLO\\_3.7.2007.pdf](http://www.svlr.gov.si/Fileadmin/svlrsvl.gov.si/pageuploads/cilj_3/OP_Slovenija-Avstrija_SLO_3.7.2007.pdf)
  30. Operativni program krepitve razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013. Najdeno 30. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlrsvl.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/op-ess\\_vlada-150207\\_koncno.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlrsvl.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/op-ess_vlada-150207_koncno.pdf)
  31. Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013. Najdeno 30. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlrsvl.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski\\_dokumenti/OP\\_RCV\\_koncna.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlrsvl.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_RCV_koncna.pdf)

32. Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013. (2008). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
33. Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, 2010. Najdeno 28. julija 2010 na [http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/OP\\_RR\\_opis.aspx](http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/OP_RR_opis.aspx)
34. Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013. (2008). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
35. Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. (2007). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Najdeno 30. junija na <http://www.bistra.si/pdf/op-ropi.pdf>
36. Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013. (2007). Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Najdeno 30. junija 2010 na <http://www.bistra.si/pdf/op-ropi.pdf>
37. Pečar, Z. (2003). *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. 144 str.
38. Postopkovnik za finančno upravljanje s sredstvi evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013. (2009). Najdeno 29. aprila 2010 na spletni [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Postopkovnik\\_PFU\\_09112009.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Postopkovnik_PFU_09112009.pdf)
39. Pravica do črpanja evropskih sredstev. (2010). Najdeno 6. maja 2010 na spletnem naslovu <http://www.pcmg.si/upload/periodika/EICNOVICEJUNIJ2004>
40. Pregled finančnega izvajanja za programsko obdobje 2004-2006 in 2007-2013. (2009). Najdeno 18. maja 2010 na spletni strani [http://www.euskladi.si/novice/download/118\\_Priloga%201-pregled%20financnega%20izvajanja%202004-2006%20in%202007-2013.doc](http://www.euskladi.si/novice/download/118_Priloga%201-pregled%20financnega%20izvajanja%202004-2006%20in%202007-2013.doc)
41. Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007-2013. (2010). Najdeno 5. avgusta na spletni strani <http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/>
42. Rabzelj, D. (2007). *Slovenija v Evropski uniji – 160 vprašanj in dogovorov o članstvu Slovenije v EU*. Ljubljana: Urad Vlade Slovenije za komuniciranje.
43. Rant, V. (2007). *Javne finance Evropske unija*. Najdeno 25. maja 2010 na [http://miha.ef.uni-lj.si/\\_dokumenti3plus2/191083/JavnefinanceEU.pdf](http://miha.ef.uni-lj.si/_dokumenti3plus2/191083/JavnefinanceEU.pdf)
44. Rimski pogodbi. (2002). Uradni list EU.
45. SI-AT. *Evropsko teritorialno sodelovanje*. (2010). Najdeno 29. julija 2010 na [http://www.si-at.eu/program\\_sl/category/etc](http://www.si-at.eu/program_sl/category/etc)
46. SLOVENIJA – operativni program 2007–2013. (2010). *Krepitev zmogljivosti za regionalni razvoj*. Najdeno 29. maja 2010 na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/331&format=PDF&aged=0&language=SL&guiLanguage=en>
47. Slovenija, kohezijska politika 2007-2013. (b.l.). Najdeno 6. junija 2010 na [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/fiche/sl\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/sl_sl.pdf)
48. Slovenija-Hrvaška Operativni Program 2007-2013. (2010). Najdeno 26. Julija 2010 na spletni strani [http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/OP\\_SI-HR.pdf](http://www.euskladi.si/publikacije/OP/2007-2013/download/OP_SI-HR.pdf)

49. Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. (b.l.). *Poročilo o črpanju evropskih sredstev v Sloveniji*. Najdeno 14. julija 2010 na spletnem naslovu [http://www.euskladi.si/aktualno/komentar\\_slike.aspx](http://www.euskladi.si/aktualno/komentar_slike.aspx)
50. Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. (b.l.). *Strukturni skladi EU v Sloveniji*. Najdeno 14. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/>
51. Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. (b.l.). *Tehnična pomoč*. Najdeno 14. julija 2010 na spletnem naslovu <http://www.euskladi.si/skladi/tp/>
52. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. *Cilji kohezije 2007-2013*. (2009). Najdeno 28. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_evropske\\_kohezijske\\_politike/kohezijska\\_politika\\_v\\_obdobju\\_2007\\_2013/cilji\\_kohezije\\_2007\\_2013/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/cilji_kohezije_2007_2013/)
53. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2010). *Aktualni podatki o črpanju evropskih sredstev*. Najdeno 28. maja 2010 na spletnem naslovu [http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novica/news/sluzba-vlade-rs-za-lokalno-samoupravo-in-regionalno-politiko-pricenja-z-medijsko-kampanjo-promocij/1f5357af0d/?tx\\_ttnews%5Byear%5D=2009&tx\\_ttnews%5Bmonth%5D=03](http://www.evropa.gov.si/si/vsebina/novica/news/sluzba-vlade-rs-za-lokalno-samoupravo-in-regionalno-politiko-pricenja-z-medijsko-kampanjo-promocij/1f5357af0d/?tx_ttnews%5Byear%5D=2009&tx_ttnews%5Bmonth%5D=03)
54. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (b.l.). *Programski dokumenti Slovenije 2007-2013*. Najdeno 1. junija 2010 na spletnem naslovu [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_evropske\\_kohezijske\\_politike/kohezijska\\_politika\\_v\\_obdobju\\_2007\\_2013/programski\\_dokumenti\\_slovenije\\_2007\\_2013/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_evropske_kohezijske_politike/kohezijska_politika_v_obdobju_2007_2013/programski_dokumenti_slovenije_2007_2013/)
55. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2010). *Vlada potrdila programske dokumente za črpanje evropskih kohezijskih sredstev za obdobje 2007-2013*. Najdeno 1. junija 2010 na spletnem naslovu <http://www.svlr.gov.si/si/splosno/novice/article/558/1283/?cHash=267f93da01>
56. Strateško poročilo o izvajanju Nacionalnega strateškega referenčnega okvira v Sloveniji za obdobje 2007-2009 za leto 2009. (2009). Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 124 str.
57. Strukturni skladi in Kohezijski sklad v Sloveniji v novi finančni perspektivi. (2007). Najdeno 4. aprila 2010 na spletni strani [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/Novice/Gradivo\\_implementacija\\_NFP.doc](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/Novice/Gradivo_implementacija_NFP.doc)
58. Strukurokop – NVO vodič po strukturnih skladih št.1 (2007). Ljubljana: Center za nevladne organizacije. 30 str.
59. Third Report on Economic and Social Cohesion. *A new partnership for Cohesion*. (2003). Brussels: European Commission.
60. Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.(2007). *Naložba v našo prihodnost*. Finančni okvir Evropske unije za obdobje 2007-2013. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
61. Uradni list RS, št. 45/2010 z dne 4. 6. 2010, UREDBO o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja in instrumenta za predpristopno pomoč v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013.

Najdeno 5. avgusta 2010 na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2316>

62. Uredba Sveta (ES) št. 1080/2006. (2006). *Uradni list EU*. (Št. L 210/1, 31. julij 2006)
63. Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006. (2006). *Uradni list EU*. (Št. L 210/2006, 31. julij 2006)
64. Vlada Republike Slovenije. (2010). *Operativni programi 2010*. Najdeno 26. julija 2010 na [http://www.vlada.si/si teme\\_in\\_projekti/evropska\\_kohezijska\\_sredstva\\_za\\_razvoj\\_slovenije/splosno\\_o\\_evropskih\\_skladih\\_skozi\\_programsko\\_obdobje/](http://www.vlada.si/si teme_in_projekti/evropska_kohezijska_sredstva_za_razvoj_slovenije/splosno_o_evropskih_skladih_skozi_programsko_obdobje/)
65. Vlada Republike Slovenije. (2007). *Poročilo za programsko obdobje 2004-2006*. Najdeno 28. junija 2010 na [http://www.vlada.si/si/aktualno/eu\\_koticek/teme/proracun\\_eu/crpanje\\_iz\\_strukturnih\\_in\\_kohezijskega\\_sklada/](http://www.vlada.si/si/aktualno/eu_koticek/teme/proracun_eu/crpanje_iz_strukturnih_in_kohezijskega_sklada/)
66. Wostner, P. (2005) *Kako do denarja EU?*. Ljubljana: GV Založba.
67. Wostner, P. (2009). *Prednost in uspešnost kohezijske politike EU*. Ljubljana: Doktorska disertacija.
68. Žagar, I. (2007). *Navodila organa upravljanja za izvajanje tehnične pomoči kohezijske politike 2007-2013*. Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Tehnicna\\_pomoc/NAVODILA\\_IZVAJANJE\\_TP\\_26.11.2007.doc](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Tehnicna_pomoc/NAVODILA_IZVAJANJE_TP_26.11.2007.doc)