

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**UČINKOVITOST IZKORIŠČANJA POTENCIALA FINANČNIH
INŠTRUMENTOV EU NA PODROČJU RAZVOJA PODEŽELJA V
SLOVENIJI**

Ljubljana, julij 2016

ALENKA ŠESEK

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Alenka Šesek, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Učinkovitost izkoriščanja potenciala finančnih instrumentov EU na področju razvoja podeželja v Sloveniji, pripravljenega v sodelovanju s svetovalko izr. prof. dr. Tjašo Redek

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne 12. 7. 2016

Podpis študentke:

KAZALO

UVOD	1
1 ZMANJŠEVANJE POMENA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE V PRORAČUNU EU	4
1.1 Reforme SKP.....	4
1.2 Financiranje SKP.....	10
1.3 Kritike EU na področju SKP.....	14
1.4 Mehanizmi za povečanje učinkovitosti skupnih politik EU.....	16
2 UPORABA FINANČNIH INŠTRUMENTOV EU.....	18
2.1 Vrste finančnih inštrumentov.....	18
2.1.1 Posojilo z delitvijo tveganja.....	22
2.1.2 Omejene garancije.....	24
2.1.3 Kapitalska naložba.....	26
2.2 Koristi finančnih inštrumentov.....	28
2.3 Prednosti finančnih inštrumentov v primerjavi z nepovratnimi sredstvi.....	30
2.3.1 Ponovna uporaba sredstev – učinek obnavljanja.....	31
2.3.2 Pridobivanje dodatnega kapitala – učinek vzvoda.....	33
2.4 Uporaba finančnih inštrumentov v državah EU.....	35
2.5 Finančni inštrumenti na področju razvoja podeželja.....	38
2.5.1 Finančni inštrumenti pred letom 2014.....	38
2.5.2 Finančni inštrumenti po letu 2014.....	40
3 POSKUS DOKAZA DODANE VREDNOSTI DODELJEVANJA PODPOR ZA RAZVOJ PODEŽELJA PREKO FINANČNIH INŠTRUMENTOV V SLOVENIJI.....	42
3.1 Razvoj politike razvoja podeželja v Sloveniji do leta 2014.....	43
3.2 Razvoj politike razvoja podeželja v Sloveniji po letu 2014.....	46
3.3 Izbira ustreznega finančnega inštrumenta na primeru dodeljevanja podpor za naložbe v razvoj nekmetijskih dejavnosti na podeželju.....	49
3.3.1 Podpore naložbam v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti na podeželju iz PRP 2014–2020.....	49
3.3.2 Izkušnje pridobljene pri izvajanju ukrepa iz PRP 2007–2013.....	50
3.3.3 Povzetek predhodne ocene izvajanja finančnih inštrumentov.....	51
3.3.4 Analiza izbora ustreznega finančnega inštrumenta za izvajanje Ukrepa 6.4 iz PRP 2014–2020.....	52
3.3.4.1 Garancijski inštrument.....	53
3.3.4.2 Kombinacija nepovratnih sredstev in posojila.....	56
4 ODNOS DO DODELJEVANJA POVRATNIH SREDSTEV PREKO UKREPOV PROGRAMA RAZVOJA PODEŽELJA V SLOVENIJI.....	58

4.1 Predstavitev metodologije in vprašalnika	59
4.2 Opis vzorca.....	60
4.3 Predstavitev rezultatov odgovorov anketirancev na zastavljena vsebinska vprašanja.....	62
4.4 Preverba povezanosti med skupino anketirancev in naklonjenostjo izvajanju finančnih instrumentov v PRP 2014–2020.....	67
SKLEP.....	70
LITERATURA IN VIRI.....	74
PRILOGE	

KAZALO TABEL

Tabela 1: Učinek obnavljanja financiranja pri garancijskih skladih v programskem obdobju 2007–2013	32
Tabela 2: Učinek obnavljanja financiranja pri garancijskih skladih v programskem obdobju 2007–2013	32
Tabela 3: Ukrepi izvajani v okviru PRP 2007–2013.....	45
Tabela 4: Ukrepi in podukrepi PRP 2014–2020	47
Tabela 5: Razdelitev sredstev iz Ukrepa 312 iz PRP 2007–2013 do 31.12.2015	50
Tabela 6: Viri financiranja finančnega produkta (kombinacije povratne in nepovratne pomoči).....	57
Tabela 7: Skupine anketirancev pri izvedeni spletni anketi.....	61
Tabela 8: Struktura anketirancev po spolu v številu in odstotkih	61
Tabela 9: Starostna struktura anketirancev: število in odstotek posamezne skupine v celotnem vzorcu.....	62
Tabela 10: Razdelitev anketirancev glede na njihovo vlogo na področju izvajanja ukrepov razvoja podeželja (število in odstotek)	62
Tabela 11: Porazdelitev odgovorov na zastavljeno vprašanje katera od ponujenih možnosti najbolje opisuje finančne instrumente EU	63
Tabela 12: Pregled porazdelitve odgovorov anketirancev katera od koristi finančnih instrumentov je najbolj (1) in katera najmanj pomembna (4)	64
Tabela 13: Porazdelitev odgovorov kateri od predlaganih institucij bi zaupali upravljanje finančnih instrumentov v Sloveniji (število in odstotek).....	65
Tabela 14: Skupine anketirancev in njihova naklonjenost izvajanju finančni instrumentov v PRP 2014–2020	68
Tabela 15: Dejanske in pričakovane frekvence ter njihove razlike	69
Tabela 16: Prispevek k χ^2 statistiki.....	70

KAZALO SLIK

Slika 1: Predstavitev vzrokov za izvedbo reform SKP v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja	6
Slika 2: Gibanje izdatkov SKP v obdobju 1980 do 2020 (trenutne cene).....	11
Slika 3: Proračun EU za leto 2014 po razdelkih finančnega okvira	12
Slika 4: Podrobnejša razdelitev proračunskih sredstev za leto 2014 namenjenih področju Trajnostna rast – naravni viri.....	13
Slika 5: Glavni akterji pri izvajanju finančnih instrumentov	20
Slika 6: Proces odločanja organov upravljanja o izvajanju finančnih instrumentov.....	21
Slika 7: Shema oblikovanja posojilnega sklada z delitvijo tveganja.....	22
Slika 8: Shema oblikovanja omejene garancije	25
Slika 9: Shema oblikovanja kapitalskih naložb	27
Slika 10: Primerjava med shemami, ki temeljijo na nepovratnih sredstvih in finančnimi instrumenti	30
Slika 11: Vrednost finančnih instrumentov izplačanih končnim prejemnikom glede na vrsto in cilj v obdobju 2007–2013 (v mio evrih in odstotkih)	36
Slika 12: Odstotek sredstev operativnih programov namenjenih finančnim instrumentom v obdobju 2007–2013 po državah članicah EU (v odstotkih).....	37
Slika 13: Planirana sredstva za izvajanje finančnih instrumentov v državah EU po ukrepih v programskem obdobju 2014–2020 (v odstotkih).....	41
Slika 14: Shema potrebnih korakov za implementacijo finančnih instrumentov	42
Slika 15: Odstotek podprtih projektov glede na vrsto naložbe pri Ukrepu 312 iz PRP 2007–2013 do 31.12.2015	51
Slika 16: Prikaz procesa uporabe garancij pri pridobivanju posojil.....	54
Slika 17: Shema predlaganega instrumenta garancije	55
Slika 18: Predlagana struktura finančnega produkta (kombinacija nepovratnih sredstev in posojila)	57
Slika 19: Prikaz pomembnosti koristi finančnih instrumentov na podlagi izračuna tehtanega povprečja.....	64
Slika 20: Delež anketirancev, ki se strinja z uvedbo finančnih instrumentov v PRP 2014–2020	65
Slika 21: Finančni viri, ki bi jih anketiranci uporabili za financiranje projektov (v odstotkih)	66
Slika 22: Porazdelitev težav povezanih s pridobivanjem sredstev za financiranje projekta (v odstotkih)	67

UVOD

Skupna kmetijska politika (v nadaljevanju SKP) je ena najstarejših in hkrati ena najbolj dragih politik v Evropski uniji (v nadaljevanju EU). Delež proračuna EU namenjen za izvajanje ukrepov SKP, ki je v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja znašal 70 odstotkov, kljub vztrajnemu zmanjševanju, še vedno predstavlja okrog 40 odstotkov evropskega proračuna. Ob vsakokratnem sprejemanju večletnega finančnega okvira namenjenega izvajanju skupnih politik EU, je veliko očitkov izrečenih predvsem v povezavi s tem, da bi bilo potrebno zmanjšati sredstva namenjena izvajanju SKP, predvsem sredstva namenjena dohodkovnim plačilom oziroma tako imenovanim neposrednim plačilom. Najostrejši kritiki celo pravijo, da se subvencije drugega stebra SKP, ki bi morale biti namenjene izvedbi naložb, v velikem obsegu izplačujejo kot plačilo na hektar ali žival in s tem dopolnjujejo plačila prvega stebra SKP (European Union Committee, 2005, str. 3). Eden od ciljev SKP po letu 2013 je tako predvsem povečati učinkovitost, v smislu boljše rabe omejenih virov. Mehanizem za povečanje učinkovitosti sredstev EU namenjenih kmetijstvu in razvoju podeželja je tudi uporaba finančnih instrumentov. Finančni instrumenti predstavljajo pri izvajanju ukrepov EU eno izmed oblik finančnih podpor. V Uredbi (EU, EURATOM) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (v nadaljevanju Uredba (EU) 966/2012) je opredeljeno, da imajo ti instrumenti lahko obliko naložb v kapital ali navidezni lastniški kapital, posojil ali garancij ali drugih instrumentov delitve tveganja, kadar je ustrezno pa se lahko kombinirajo tudi z nepovratnimi sredstvi.

Kot pravi posebno poročilo Evropskega računskega sodišča (2015, str. 7), so se v kmetijstvu uporabljali finančni instrumenti (do leta 2014 imenovani tudi instrumenti finančnega inženiringa) od programskega obdobja 2000–2006 dalje. Njihov namen je bil predvsem pomagati podeželskemu prebivalstvu pridobiti zadostna lastna sredstva za financiranje projektov. V programskem obdobju 2014–2020, želi Evropska komisija (v nadaljevanju EK) razširiti uporabo finančnih instrumentov na področju vseh skladov EU. V svojem sporočilu Naložbeni načrt za Evropo (Evropska komisija, 2014b, str. 6) je navedla, da namerava povečati učinek sredstev EU ter da poziva države članice, naj v programskem obdobju 2014–2020 znatno povečajo uporabo finančnih instrumentov na ključnih področjih naložb v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov, kamor se uvršča tudi Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljevanju EKSRP). Na strani EK je tako v zadnjem obdobju izvajanih precej aktivnosti usmerjenih v promocijo finančnih instrumentov. S strani EK in Evropske investicijske banke (v nadaljevanju EIB) je bila ustanovljena tudi svetovalna platforma o finančnih instrumentih imenovana »fi-compass«. Namen te platforme je vključitev EIB v dejavnosti pospeševanja uporabe finančnih instrumentov v okviru EKSRP. EIB in EK sta tako julija 2014 podpisali memorandum o soglasju na področju izvajanja politike razvoja podeželja v EU. EIB naj bi tako s svojimi izkušnjami pri izvajanju finančnih

inštrumentov, pomagala državam članicam vpeljati finančne instrumente pri izvajanju ukrepov iz programov razvoja podeželja (v nadaljevanju PRP).

V Sloveniji so bili finančni instrumenti EU do sedaj uporabljeni le na področju izvajanja ukrepov kohezijske in regionalne politike, in sicer na področju dodeljevanja pomoči malim in srednje velikim podjetjem. V programskem obdobju 2014 do 2020 pa Slovenija uvaja ta način dodeljevanja sredstev tudi na področje razvoja podeželja. Slovenija je zaenkrat ena od osmih držav EU, ki se je odločila za uporabo finančnih instrumentov v okviru izvajanja ukrepov PRP v obdobju 2014–2020. Te države so v svojih programih namenile 410,3 milijonov evrov (v nadaljevanju EUR) sredstev EKSRP za izvedbo finančnih instrumentov (Castellano, 2016, str. 12).

PRP je skupni programski dokument države članice/regije in EK. Predstavlja izhodišče za določitev ukrepov, ki bodo koristili sredstva iz EKSRP. Ta sklad spodbuja razvoj kmetijstva in podjetništva na podeželju, prispeva k ohranjanju naravnih virov in naravi prijaznejšega načina kmetovanja ter spodbuja dejavnosti usposabljanja in sodelovanja, s ciljem izkoristiti razvojne potencialne podeželskih območij. Država članica v PRP, na podlagi analize stanja, razvojnih prioritet in potreb, izbere ukrepe, ki jih bo izvajala. Slovenija je tako v Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020 (v nadaljevanju PRP 2014–2020) (2015, str. 714) uvrstila štirinajst ukrepov in med nje razdelila 1,1 milijarde EUR, od tega 838 milijonov EUR predstavljajo sredstva EKSRP. Večino sredstev bo dodeljenih z nepovratnimi spodbudami, 88 milijonov EUR pa je Slovenija namenila, v prvem potrjenem PRP 2014–2020, tudi finančnih instrumentov. V celoti se bodo sredstva z uporabo finančnih instrumentov razdelila pri ukrepu namenjenemu naložbam v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti na podeželju, delno pa tudi v okviru podpor namenjenih za naložbe v predelavo kmetijskih proizvodov ter za naložbe v predindustrijsko predelavo lesa.

Ob tem pa se postavlja ključno vprašanje zakaj sploh sredstva dodeljevati v okviru finančnih instrumentov, zakaj enostavno ne nadaljevati z dobro poznanim in uveljavljenim sistemom dodeljevanja nepovratnih podpor v okviru javnih razpisov. Evropsko računsko sodišče (2015a, str. 10) pravi, da je v času fiskalnih omejitev javnih proračunov zelo pomembno, da se zagotovi več naložb z manj javnimi sredstvi. Uporaba finančnih instrumentov je tako ena od možnosti, ki lahko poveča obseg, učinkovitost in uspešnost izvajanja ukrepov in doseganja ciljev politike EU. V končnem poročilu EIB (EIB, 2013, str. 40) navaja več koristi uporabe finančnih instrumentov, med drugim: ponovno uporabo sredstev, ki so bila na začetku dodeljena za izvajanje nekega ukrepa, zaradi česar je mogoče zagotoviti podporo večjemu številu upravičencev (angl. *revolving factor*); spodbujanje doseganja ciljev s pritegnitvijo dodatnega javnega ali zasebnega kapitala (angl. *leverage effect*); prijava kakovostnejših naložb, ki morajo biti ekonomsko upravičene, da bodo omogočile vrnitev pomoči.

Cilj magistrskega dela je predstaviti uporabo finančnih instrumentov EU na področju politike razvoja podeželja, predstaviti ključne ugotovitve o dodani vrednosti teh instrumentov ter podati ugotovitve in morebitna priporočila za nadaljnje raziskovanje glede uporabe finančnih instrumentov pri izvajanju ukrepov PRP v Sloveniji.

Na podlagi tega sem postavila naslednja raziskovalna vprašanja (v nadaljevanju RV), ki jih bom tekom raziskave potrdila ali pa ovrgla:

RV 1: Ali dodeljevanje podpor iz naslova ukrepov programov razvoja podeželja v obliki finančnih instrumentov prinaša prednosti v primerjavi z dodeljevanjem nepovratnih podpor?

RV 2: Ali se predvideva krepitev uporabe finančnih instrumentov na področju dodeljevanja pomoči iz programov razvoja podeželja v naslednjih programskih obdobjih?

RV 3: Ali so garancije za podjetja, ki delujejo na podeželju, ustrezna oblika finančnih instrumentov?

RV 4: Ali je odnos do finančnih instrumentov na področju razvoja podeželja v Sloveniji negativen?

Magistrsko delo sestavljajo štiri poglavja. V prvem poglavju želim predstaviti spreminjanje SKP, vključno z njeno opredelitvijo, predstavitev reform ter pomenom te politike v evropskem poročilu. Poleg tega želim predstaviti kritike, ki se pojavijo pri vsakokratnem sprejemanju večletnega finančnega okvira, z namenom, da se zmanjša obseg sredstev namenjen za izvajanje ukrepov SKP. Sledi poglavje, v katerem bom predstavila finančne instrumente EU, ki jih EK predstavlja kot enega od mehanizmov, ki lahko poveča učinkovitost evropskih investicijskih sredstev. Glede na to, da so nekatere države članice uvedle te instrumente že v preteklih programskih obdobjih, so se že nakazale določene koristi, ki jih prinaša dodeljevanje podpor preko teh instrumentov. Malo manj izkušen je z izvajanjem finančnih instrumentov na področju razvoja podeželja, zato bom v tretjem poglavju to področje podrobneje analizirala tudi na primeru PRP 2014–2020, ki sedaj prvič uvaja finančne instrumente tudi v Sloveniji. Pri tem se bom konkretno osredotočila na enega od ukrepov PRP 2014–2020, na katerem se predvideva uporaba finančnih instrumentov. Na ukrepu Podpore naložbam v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti na podeželju bom tudi analizirala dva konkretna finančna instrumenta, ki bi se lahko uporabila. Zadnje poglavje pa je namenjeno preveritvi mnenja oziroma interesa zainteresirane javnosti za uvedbo dodeljevanja povratnih pomoči pri izvajanju ukrepov PRP 2014–2020.

Magistrsko delo vsebuje širši teoretično-analitičen pregled razvojnih programskih dokumentov, nacionalne in evropske zakonodaje, strokovne in znanstvene literature, člankov ter rezultatov dosedanjih raziskav tujih in domačih avtorjev z obravnavanega področja. Uporabljena je opisna metoda in metoda sinteze, s katero sem združila spoznanja mnogih avtorjev predvsem s področja SKP in uporabe finančnih instrumentov. Prav tako sem v magistrskem delu poskusila na praktičnem primeru, z uporabo zgodovinskih podatkov ter kvantitativne metode, preveriti več raziskovalnih vprašanj predstavljenih zgoraj. Pri

pisanju magistrskega dela pa sem uporabila tudi svoje znanje, pridobljeno v okviru več kot deset letnih izkušenj na področju programiranja in izvajanja ukrepov PRP v Sloveniji.

1 ZMANJŠEVANJE POMENA SKUPNE KMETIJSKE POLITIKE V PRORAČUNU EU

SKP je v svojih nekaj več kot petdesetih letih svojega delovanja doživela več korenitih reform, ki so jo prilagajale tako zahtevam trga kot tudi spreminjajočim se silnicam na političnem področju EU. Kljub temu pa ostaja SKP ena izmed politik EU, ki ohranja visoko politično in tudi finančno podporo. Ravno ti očitki pa zahtevajo prilagajanje SKP tudi v smeri njene večje učinkovitosti.

1.1 Reforme SKP

Države v Evropi so že v 19. stoletju izvajale zaščitne ukrepe na področju kmetijstva. Angleški kmetje so se tako po koncu Napoleonovih vojn, zaradi uvoza žita iz tujine, soočili z zniževanjem cen žita doma. Britanski parlament je pod vplivom velikih posestnikov izdal žitni zakon (angl. *Corn Laws*), ki je prepovedal uvoz žita brez carine, dokler cena žita ni dosegla določene cene (80 šilingov na 8 mernikov) (Razlag, 2004, str. 25).

Intenzivne razprave o evropski integraciji na področju kmetijske politike so se začele takoj po drugi svetovni vojni. Pogovori so bili osredotočeni v reševanje dveh glavnih problemov (Kavšek, 2014, str. 7):

- Kako zagotoviti zadostno oskrbo s hrano? (Proizvodnja hrane po drugi svetovni vojni je bila okrnjena. Evropa se je borila z lakoto. Visoka odvisnost od uvoza hrane je bila videna kot politična odvisnost. Za uvoz hrane so bile potrebne devize, predvsem dolarji, ki pa jih je primanjkovalo. Nizozemska je bila edina članica Evropske gospodarske skupnosti s pozitivno zunanjetrgovinsko bilanco s kmetijskimi proizvodi v obdobju 1955–1959.).
- Kako zagotoviti primeren dohodek v kmetijstvu? (Kmetijstvo je predstavljalo pomembno gospodarsko panogo v vseh šestih državah ustanoviteljicah Evropskega gospodarskega združenja. Leta 1960 je v Italiji odstotek zaposlenih, ki so bili zaposleni v kmetijstvu znašal 33 odstotkov, v Franciji 22 odstotkov, v Nemčiji pa 14 odstotkov.).

Podpis **Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti** (v nadaljevanju Rimska pogodba) 25. marca 1957, s strani šestih držav (Francije, Nemčije, Italije, Belgije, Nizozemske in Luksemburga), je pomenil tudi ustanovitev SKP. Le-ta je uradno stopila v veljavo leta 1962 s ciljem zagotavljanja visoke in nespreminjajoče se cene kmetijskih pridelkov (Baldwin & Wyplosz, 2006, str. 205).

Rimska pogodba v svojem 39. členu določa cilje SKP (Rimski pogodbi, 1957, str. 21), ki so:

- povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile;
- zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom;
- stabilizirati trge;
- zagotoviti redno preskrbo in
- zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah.

SKP je bila od samega začetka izrazito protekcionistična politika. Izvajala je protekcionistične ukrepe tako na notranjem kot tudi na zunanjih trgih. Na notranjem trgu predvsem intervencijske nakupe, mehanizem umika s trga, sistem omejevanja proizvodnje (kvote) in kasneje še mehanizem neposrednih plačil kmetom. Na zunanjih trgih pa sta bila glavna ukrepa uvozne dajatve in izvozna nadomestila. Vsi zgoraj omenjeni ukrepi se financirajo le iz skupnega proračuna EU ter predstavljajo t.i. prvi steber SKP (Erjavec, 2004, str. 110).

Kot pravi Daneu (2009, str. 4, 12) je prva leta SKP delovala dobro in v smeri uresničevanja ciljev SKP. Notranje cene so bile višje kot svetovne cene, prihodki kmetov so bili zato višji. Višje cene pa so povzročile tudi povečanje proizvodnje, kar je imelo pozitiven učinek na zmanjševanje odvisnosti EU od uvoza hrane. Približno 25 let je bil cilj povečane produktivnosti spodbujan z visokimi cenami in popolnim jamstvom za proizvodnjo (Piva et al., 1999, str. 80).

Vendar pa so nastali tudi nezaželeni učinki SKP, ki so zahtevali prepotrebne reforme od 80. let prejšnjega stoletja naprej. Med razloge za uvedbo reform SKP tako uvrščamo (Slika 1):

- Ustvarjanje presežkov kmetijskih proizvodov (Povečanje proizvodnje kmetijskih proizvodov je pomenilo nastanek presežkov hrane. Prišlo je do presežkov na področju pridelave masla, sladkorja, žit, govejega mesa in vina. Govorili so o »gorah masla« in »jezerih vina« (Kovač, 2002, str. 16). Teh presežkov so se poskušali znebiti z izvozom, intervencijskimi odkupi, umiki s trga in to vse s ciljem, da bi ohranili želeno cenovno raven na trgih EU).
- Višje cene kmetijskih proizvodov v EU kot na svetovnem trgu (Višje cene kmetijskih proizvodov so povzročile, da je EU postala neto izvoznica večine kmetijskih proizvodov. Zaradi zaščite trga so bile cene dvakrat ali celo trikrat višje od cen kmetijskih proizvodov na svetovnem tržišču. To je zaviralo tudi izvoz (Kovač, 2002, str. 16). Z visokimi izvoznimi spodbudami so zato spodbujali izvoz in hkrati z zunanjetrgovinsko zaščito omejevali uvoz cenovno bolj ugodnih proizvodov. Izven meja EU je bila zato prisotna

nejevolja. EU je bila obtožena dumpinga. Največ škode so utrpeli razvite države in države v razvoju iz Latinske Amerike, Afrike in azijsko-pacifiške regije združene v koalicijo Cairns (angl. *Cairns group*) in ZDA, s katero se je EU »bojevala« v subvencijski vojni (Baldwin & Wyplosz, 2006, str. 217). Posledično so višje cene spodbudile večjo kmetijsko proizvodnjo in povečevanje zaslužkov pridelovalcev.).

Slika 1: Predstavitev vzrokov za izvedbo reform SKP v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja



- EU je z visoko zaščito domače proizvodnje in subvencionirano prodajo presežkov na svetovnem trgu povzročila neravnovesje na svetovnem trgu s hrano (Kovač, 2002, str. 16).
- Večji proračunski izdatki EU za kmetijstvo (Proračunski izdatki EU namenjeni izvajanju SKP so se v letu 1985 povzpeli do maksimalne vrednosti 73 odstotkov.).
- Povečevanje produktivnosti v kmetijstvu na račun negativnega vpliva na okolje, zmanjševanja dobrobiti živali in manjše varnosti hrane (S ciljem ustvariti čim večji dobiček, se je povečevala proizvodnja, seveda tudi na račun večje produktivnosti, ki je bila dosežena zaradi uporabe najnovejše mehanizacije in sredstev za izboljšanje ter povečevanje pridelkov, kar pa je imelo negativne posledice na okolje, dobrobit živali in varnost hrane (Baldwin & Wyplosz, 2006, str. 206–217)).
- Problem neenakomerne porazdelitve sredstev med kmeti (Intenzivnejši način pridelave je pomenil, da se je večina prihodkov generirala pri velikih kmetih, ki so bili bolj produktivni in so več proizvedli. Po raziskavi EK iz leta 2014 je 20 odstotkov kmetov iz EU pridobilo kar 80 odstotkov vseh sredstev SKP. To pa je bilo zaskrbljujoče za majhne predvsem družinske kmetije. Tradicionalne majhne kmetije, značilne za EU, so začele izginjati, saj niso mogle slediti velikim (Baldwin & Wyplosz, 2006, str. 209)).

Prelomna točka je nastopila v osemdesetih letih prejšnjega stoletja, ko so nastopili veliki proizvodni presežki, in so bile sprejete prve odločitve z namenom omejevanja in obvladovanja proizvodnje (Piva et al., 1999, str. 80). Leta 1979 so tako zaloge masla v EU, izračunane kot razlika med razpoložljivo količino in porabo (lastna poraba in izvoz), znašale 435 tisoč ton. Še slabše je bilo na področju zalog sladkorja, kjer so zaloge leta 1979 znašale kar 1,6 milijona ton (Wilkinson, 1980, str. 24 in 26). Leta 1984 so zajezili problem presežkov mlekarske industrije z uvedbo kvot za mleko (Kovač, 2002, str. 17), uvedeni pa so bili tudi določeni stabilizatorji cen na trgih žitaric in vina. Kvote so omejevale rast in prispevale k zmanjševanju pridelave mleka. Omenjena ukrepa lahko razumemo kot prvo reformo SKP (Daneu, 2009, str. 13).

Leta 1985 je EK začela tudi splošno razpravo o prihodnosti SKP, ki je bila vsebovana v t.i. **Zeleni knjigi** (angl. *Green book*), pod naslovom Možnosti SKP (angl. *Prospects of the Common Agricultural Policy*). V Zeleni knjigi je EK prvič predstavila stališče, da mora kmetijstvo opravljati tudi okoljske funkcije. Od takrat dalje je povezovanje kmetijske in okoljske politike postalo eno izmed težišč v zakonodaji EU (Piva et al., 1999, str. 80). V uredbi iz leta 1987 (Council Regulation (EEC) No 797/85, 1. člen) so bili prvič predstavljeni nekateri ukrepi s področja strukturne politike, kot na primer praha in ekstenziviranje proizvodnje na račun postavljenih omejitev vezanih na dovoljeno obtežbo (živali/hektar). Praha je na primer pomenila opustitev pridelave na delu zemljišč. Kmetje so dobili podporo za opustitev pridelave na najmanj eni petini kmetijskih površin za obdobje petih let (Kovač, 2002, str. 17).

MacSharryeve reforme iz leta 1992 so bile sestavljene iz dveh paketov reform (Tešić, 2004, str. 16). Prvi paket se je nanašal na zniževanje cen z namenom približati se svetovni ravni cen. Znižala se je intervencijska raven zaščite pri žitih, oljnicah in govedu, dohodke kmetov pa so nadomestila neposredna plačila. To so dohodkovna plačila, ki se izplačujejo na hektar površine ali glavo živine. Tovrstni ukrepi so znižali cene žit (30 odstotno znižanje intervencijskih cen v treh letih) in govejega mesa (15 odstotno zmanjšanje intervencijskih cen v treh letih). Prišlo pa je tudi do majhnega znižanja intervencijskih cen mlečnih izdelkov (Matthews, b.l., str. 1). Drugi paket reform pa je bil vezan na uvedbo različnih spremljevalnih ukrepov (Kovač, 2002, str. 17), kot so zgodnje upokojevanje kmetov, kmetijsko-okoljska plačila in pogozdovanje. MacSharryeve reforme so se osredotočile le na področja, na katerih je imela EU takrat težave (Tešić, 2004, str. 16). So pa izvedene reforme (Matthews, b.l., str. 1):

- močno povečale pomen neposrednih plačil v dohodkih kmetij;
- vplivale na obseg ponudbe kmetijskih proizvodov (obveznost praha na poljedelskih kmetijah, zgornje meje upravičenih hektarjev za poljščine in živino);
- prispevale k izboljšanju ravnotežja na notranjem trgu s spodbujanjem povpraševanja (predvsem za žita) in zmanjševanjem ponudbe;

- kmetom omogočile, da so bili z dohodkovnimi plačili prekompenzirani, saj tržne cene niso padle v enakem obsegu;
- vplivale na zaključek Urugvajskega kroga v okviru dogovarjanj o Splošnega sporazum o carinah in trgovini, t.i. GATT.

Nekaj let po MacSharryjevih reformah je SKP zahtevala novo reformo. 1999 je bila v okviru pogajanj o novi finančni perspektivi za obdobje 2000–2006, sprejeta **Agenda 2000**. Cilji Agende 2000 so bili (European Commission, b.l., str. 1):

- večja tržna usmerjenost in povečanje konkurenčnosti, še posebej v luči širitve EU in pogajanj v okviru Svetovne trgovinske organizacije;
- varnost in kakovost hrane,
- stabilizacija kmetijskih dohodkov,
- vključevanje okoljskih vprašanj v kmetijsko politiko,
- razvoj vitalnosti podeželskih območij,
- določitev proračuna za izvajanje SKP v obdobju 2000–2006.

V okviru Agende 2000 je bil vzpostavljen drugi steber SKP namenjen financiranju ukrepov v okviru PRP. Ta nova politika naj bi spodbudila razvoj podeželskih območij ter pomagala kmetom, da prestrukturirajo svoje poslovanje ter diverzificirajo svojo dejavnost z namenom pridobitve dodatnega dohodka na kmetiji (European Commission, 1998, str. 3). Vendar pa je bil učinek drugega stebra SKP skromnejši od pričakovanj, saj je bilo za izvajanje teh ukrepov namenjeno le 10 odstotkov sredstev namenjenih SKP (Daneu, 2009, str. 16). So pa se v okviru te reforme dodatno znižale cenovne podpore in povečala dohodkovna plačila. Cene žit so se dodatno znižale za 15 odstotkov, cene govejega mesa za 20 odstotkov in prvič tudi cene mleka za 15 odstotkov (Matthews, b.l., str. 8). Agenda 2000 pa je morala upoštevati tudi dejstvo, da se bo morala EU v procesu širitve soočiti s spreminjanjem trenutne politike, ohranjanjem svojega položaja na svetovnem trgu in uvajanjem sprememb, ki jih bodo zahtevali pristopi novih držav članic (Tešić, 2004, str. 17).

Reformo v letu 2003 je sprožil komisar za kmetijstvo EU, Franc Fischler. Kljub temu, da so bili cilji te reforme podobni ciljem predhodnih reform, velja ta reforma za eno najradikalnejših v zgodovini SKP. **Fischlerjeva reforma** je nadaljevala z uresničevanjem ciljev sprejetih v okviru Agende 2000. Kot je zapisal Daneu (2009, str. 17) so bili cilji usmerjeni v izboljšanje konkurenčnosti s trajnostnim in bolj tržno usmerjenim evropskim kmetijstvom, stabilizacijo dohodkov kmetov in skrb za stabilnost proračunskih stroškov, pridelavo hrane visoke kakovosti, s katero bi se zadovoljilo pričakovanja potrošnikov ter okrepitev pogajalskega izhodišča EU v razpravah s Svetovno trgovinsko organizacijo.

Poleg tega, da se je nadaljeval proces ukinjanja tržno-cenovnih ukrepov in krepitve politike razvoja podeželja, je Fischlerjeva reforma SKP predstavila nekatere novosti (Fistravec et al., 2010, str. 20; Swinnen, 2010, str. 38):

- Shemo enotnega plačila (SEP), s katero je bila uvedena ločitev neposrednih plačil od proizvodnje (Lorber, Žiberna, 2014, str. 21–22). Gre torej za neodvisno (»nevezano«) plačilo. Kmetje morajo za prejemanje pomoči iz SEP imeti pravice do plačila in upravičena zemljišča.
- »Modulacijo«, ki pomeni uravnavanje višine prejemkov na posameznem kmetijskem gospodarstvu in preusmeritev izplačil iz prvega v drugi steber SKP);
- Obvezno »navzkrižno skladnost« ki je zagotovila, da so SEP plačana samo kmetom, ki upoštevajo določene standarde v povezavi z okoljem, dobrobitjo živali, zaščito rastlin in kakovostjo hrane;
- Uvedba finančne discipline, s katero naj bi bilo zagotovljeno, da zneski za financiranje prvega stebra SKP niso preseženi v nobenem letu. V kolikor bi obstajala nevarnost, da bi bila zgornja meja odhodkov prekoračena, bi se plačila dodatno znižala.

Ko se je »popolna nevihta«, kot Fischlerjevo reformo imenuje Swinnen (2008, str. 1), podela, neto prejemki za kmete in celotna cena SKP niso doživeli temeljitejših sprememb – končna bilanca stroška SKP je s potrošnika le prešla na davkoplačevalca (Swinnen, 2008, str. 90).

EK je Svetu EU in Evropskemu parlamentu novembra 2007 predstavila dokument Priprava na »**pregled zdravstvenega stanja**« reforme SKP (angl. *Health Check*). Ta dokument naj bi sprožil večmesečne razprave o prihodnjem razvoju SKP, predvsem na področju tržnih ukrepov, neposrednih plačil in novih izzivov v kmetijstvu (podnebne spremembe, biotska pestrost, izraba novih virusov ipd.). To je bilo logično nadaljevanje vzorca, ki se je uveljavil z reformo v letu 2003 (Fistravec et al., 2010, str. 20). »Zdravstveni pregled« je spremenil številne ukrepe SKP iz reforme SKP leta 2003. Namen pregleda je bil kot pravi Massot (2016, str. 3):

- okrepiti popolno nevezanost pomoči v obliki postopne odprave preostalih plačil vezanih na proizvodnjo in njihove vključitve v shemo enotnega plačila na kmetijo;
- delno preusmeriti sredstva iz prvega stebra v korist razvoja podeželja s povečanjem stopnje modulacije neposredne pomoči;
- uvesti prožnejša pravila glede javnih intervencij in nadzora ponudbe, da se ne bi zmanjšala sposobnost kmetov za odzivanje na dogajanje na trgu.

Reforma sprejeta junija 2013 je začela veljati s 1. januarjem 2014, ko se je začelo zadnje sedemletno programsko obdobje. Reforma poudarja tri prednostne naloge (Evropska komisija, 2013, str. 2):

1. konkurenčna pridelava in predelava hrane,
2. trajnostno gospodarjenje z naravnimi viri in
3. uravnotežen razvoj vseh podeželskih območij.

Po navedbah EK (2013, str. 9) so novosti, ki jih je uvedla **reforma 2013** zlasti:

- neposredna plačila bodo pravičneje podprla dohodke kmetov. Z uvedbo t.i. zelene komponente bodo nagrajene tudi družbene storitve, ki jih opravljajo kmetje (npr. varstvo okolja). Podpore pa bodo večje tudi za območja, kjer vladajo težji pogoji za kmetovanje ter za mlade, ki šele začenjajo s kmetovanjem;
- učinkovitejši in odzivnejši mehanizmi tržnega upravljanja;
- politika razvoja podeželja bo dala večji poudarek konkurenčnosti in inovacijam. Novi ukrepi izvajani v okviru PRP bodo pomagali kmetom v boju z nihanji cen in spremenljivimi dohodki.

Glede na kratek pregled vseh dosedanjih reform lahko vidimo, kot pravi Tešić (2004, str. 16), da se reforme več ali manj ukvarjajo s problemi, ki jih je SKP sama ustvarila. Vse reforme se tako ukvarjajo s problemi kot so znižanje cen in izboljšanje konkurenčnosti na svetovnih trgih, spodbujanje okolju prijaznejše kmetijske proizvodnje, prehod iz tržno-cenovnih ukrepov na strukturne ukrepe razvoja podeželja, prilaganje širitvenim procesom EU. Z reformami je EU spremenila način zaščite in financiranja kmetijstva, ni pa spreminjala svojih temeljnih načel in ciljev (Kovač, 2002, str. 16).

1.2 Financiranje SKP

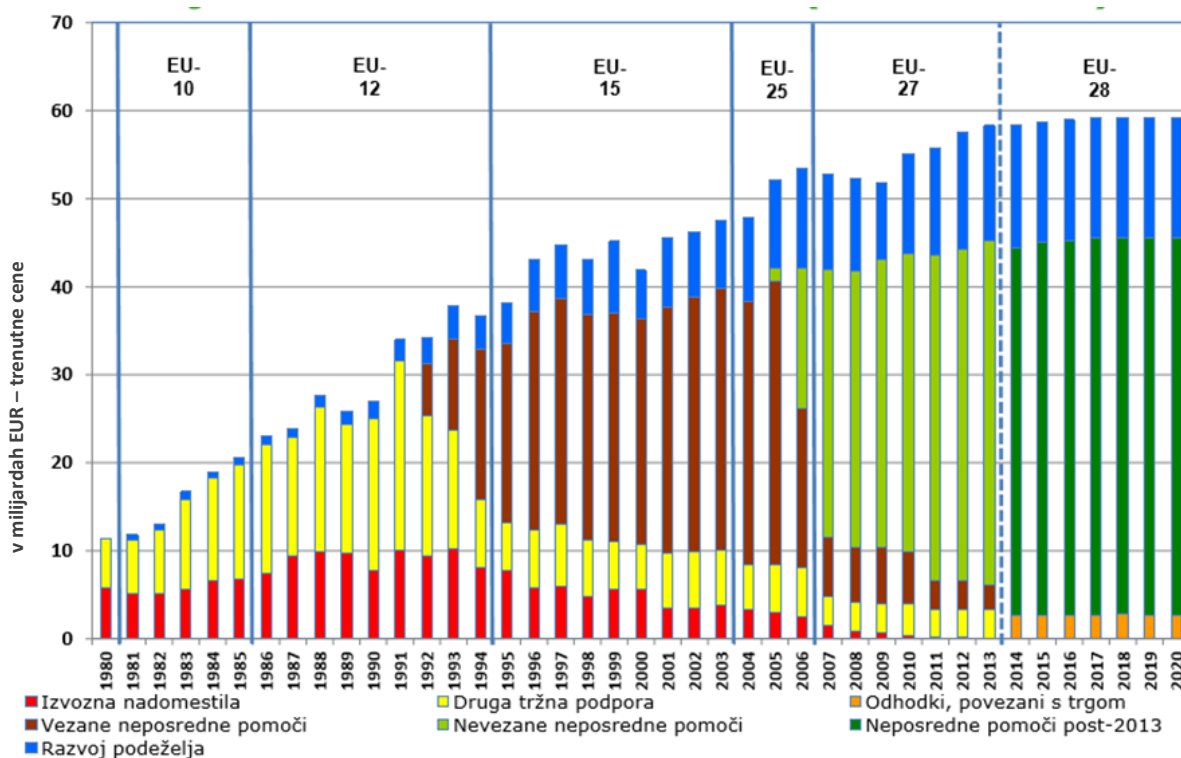
Več kot 40 let je bila SKP najpomembnejša skupna politika EU, zato ji je bil dolgo časa namenjen največji delež proračuna EU (Marko, 2009, str. 12). Delež proračuna namenjenega SKP se v zadnjih letih vseskozi zmanjšuje. Ta delež je leta 1984 predstavljal 72 odstotkov (European Commission, 2013, str. 7), leta 1994 54 odstotkov (European Commission, 1995, str. 18) in leta 2014 39 odstotkov proračuna EU. V letu 2014 je skupni proračun EU znašal 373,2 milijard EUR (European Commission, 2013, str. 9).

Erjavec (2008, str. 1) pravi, da je SKP nastala v kriznem povojnem času, ko je bilo v Evropi pomembno doseči prehransko neodvisnost od Američanov in zagotoviti strateško raven proizvodnje hrane zaradi nevarnosti izza »železne zaves«. Cenovna zaščita je pripeljala v presežke hrane, zato so v devetdesetih letih uvedli neposredna plačila. Vse to pa je bilo mogoče zaradi visokega proračuna EU, ki je bil namenjen SKP in je zato postajal simbol težav EU.

Slika 2 kaže razvoj izdatkov za SKP glede na spremembe nastale z izvedenimi reformami. V 80. letih so bila sredstva za SKP skoraj v celoti porabljena za tržne ukrepe (intervencijske

ukrepe in izvozna nadomestila). Po letu 1992 so bila zmanjšana plačila za tržno-cenovne ukrepe, ki so bila nadomeščena s proizvodnimi podporami v obliki neposrednih plačil. V istem obdobju so se povečevala tudi izplačila za razvoj podeželja. Z reformo 2003 je večina neposrednih plačil postala proizvodno nevezana, podpore za razvoj podeželja pa so naprej naraščale. Reforma 2008 je dodatno znižala tržne podpore. Z letom 2014 so bila ukinjena tržno vezana plačila. Stroški za izvajanje SKP pa so se ustalili.

Slika 2: Gibanje izdatkov SKP v obdobju 1980 do 2020 (trenutne cene)

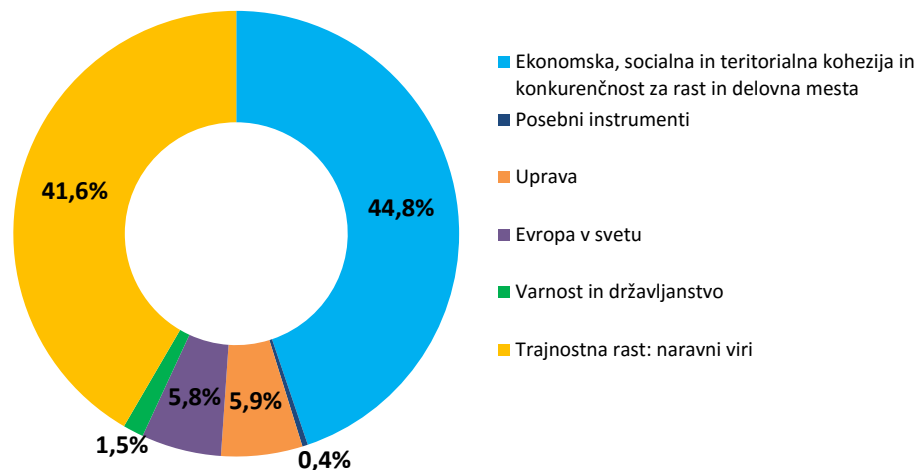


Vir: Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, *Skupna kmetijska politika proti letu 2020: Politični dogovor, 2014, str. 6.*

Proračunska sredstva za SKP se sedaj določajo vsako leto na ravni Sveta EU in Evropskega parlamenta. Pri določitvi sredstev na letni ravni se upošteva večletni finančni okvir. Večletni finančni okvir, ki se pripravi običajno za sedem let, kolikor traja eno programsko obdobje, določa zgornje letne mejne vrednosti porabe na različnih področjih politike EU (Evropska komisija, 2014a, str. 5) in dolgoročno omogoča učinkovitejše načrtovanje in obvladovanje izdatkov (Evropska komisija, 2013, str. 3).

SKP je namenjeno drugo poglavje večletnega finančnega okvira imenovano Trajnostna rast – naravni viri. Največ sredstev je v finančnem okviru 2014–2020 namenjeno področju Pametna in vključujoča rast (44,8 odstotkov), ki zajema področje konkurenčnosti, rasti in zaposlovanja ter področje kohezije za rast in zaposlovanje (Slika 3). Področje za pospeševanje rasti in zaposlovanja je prvič preseglo sredstva namenjena za SKP v programskem obdobju 2007–2013. Le-ta znašajo 41,6 odstotkov.

Slika 3: Proračun EU za leto 2014 po razdelkih finančnega okvira



Vir: European Commission, *Multiannual financial framework 2014–2020 and EU budget 2014 – The figures*, 2013, str. 9.

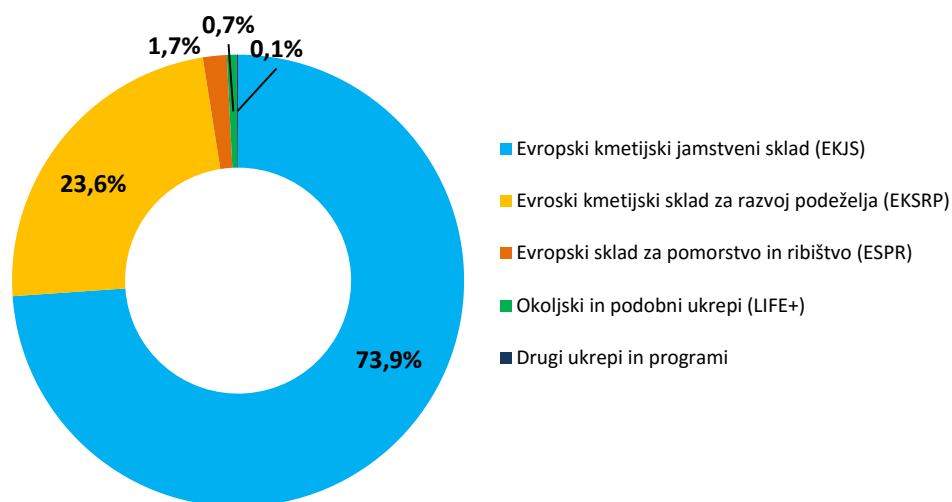
Sredstva za SKP dejansko predstavljajo manj kot en odstotek vse javne porabe vseh držav EU skupaj in vsakega evropskega državljanu stane približno 30 centov na dan (European Commission, 2013, str. 7). Finančna sredstva za kmetijstvo se združujejo na ravni EU, kar za druge gospodarske sektorje ne velja. Prvi steber SKP je tako edino področje, ki se tako v celoti financira iz proračuna EU, skupna evropska sredstva torej nadomeščajo nacionalna (Erjavec et al., 2009, str. 67). Pri drugem stebru SKP pa že gre, tako kot pri drugih področjih kot so denimo energetika, promet, informacijska tehnologija, boj proti podnebnim spremembam in raziskave, za delno sofinanciranje tudi iz nacionalnih proračunov.

Proračunska sredstva SKP so namenjena trem področjem interveniranja v kmetijstvu (Evropska komisija, 2013, str. 2), in sicer za:

- Vzdrževanje dohodkov kmetov in ohranjanje praks trajnostne pridelave: Kmetije prejmejo neposredna plačila, če izpolnjujejo zahtevane osnovne standarde EU glede varnosti hrane, varstva okolja, zdravja in dobrega počutja živali. Ta plačila v celoti financira EU in predstavljajo približno 70 odstotkov proračuna SKP (Slika 4). Reforma iz junija 2013 določa, da se mora vsaj 30 odstotkov neposrednih plačil obvezno nameniti za t.i. »zeleno komponento«, ki vključuje ukrepe vezane na trajnostne prakse kmetovanja, ki na splošno varujejo kakovost tal, biotsko raznovrstnost in podnebje: denimo diverzifikacija kultur, vzdrževanje trajnega travnika, ohranjanje ekoloških območij na kmetijah.
- Podpora trgu: Ta plačila predstavljajo manj kot 10 odstotkov proračuna SKP in pridejo v poštev, kadar se denimo zaradi izrednih vremenskih razmer zamaje stabilnost trgov.
- Ukrepom programov razvoja podeželja: Gre za pomoč kmetom za modernizacijo in večjo konkurenčnost kmetij ob hkratni skrbi za okolje, za diverzifikacijo kmetijskih in nekmetijskih dejavnosti, za vitalnost podeželskih skupnosti. Ta plačila deloma

financirajo države članice, navadno so večletna in predstavljajo približno 20 odstotkov proračuna SKP.

Slika 4: Podrobnejša razdelitev proračunskih sredstev za leto 2014 namenjenih področju Trajnostna rast – naravni viri



Vir: European Commission, *Multiannual financial framework 2014–2020 and EU budget 2014 – The figures, 2013, str. 19 (razdelitev velja za Proračun 2014).*

Vsa zgoraj navedena področja so med seboj tesno prepletena, zato zahtevajo celovito in pregledno ureditev. Neposredna plačila pomenijo za kmete pomemben in stalen vir dohodka. Podobno ukrepi za razvoj podeželja omogočajo izboljšanje konkurenčnosti kmetij in živilskopredelovalnih podjetij in hkrati spodbujajo diverzifikacijo dejavnosti na podeželju (Evropska komisija, 2013, str. 2).

SKP se financira iz dveh skladov, in sicer iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) ter iz EKSRP. Končno odgovornost za izvrševanje proračuna ima EK. V praksi se največji delež sredstev EU (približno 80 odstotkov) dodeli skupaj z državami članicami v okviru t.i. deljenega upravljanja. To pomeni, da porabo denarja upravljajo pristojni organi držav članic (npr. ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) pod nadzorom EK, ne pa EK sama (Evropska komisija, 2014a, str. 5).

EKSRP, ki je inštrument financiranja drugega stebra SKP je eden od Evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljevanju ESI skladi), ki si prizadeva okrepiti kmetijski in gozdarski sektor EU ter podeželska območja na splošno. V obdobju 2014–2020 znaša skupni proračun EKSRP več kot 96 milijard EUR. Ta podpora je namenjena kmetijstvu, gozdarstvu in upravljanju z okoljem oziroma naravnimi viri kot tudi trajnostnemu razvoju podeželskega gospodarstva (Fi-compass, 2015a, str. 2). Podpora EKSRP se lahko zagotavlja z nepovratnimi sredstvi, vse bolj pa tudi s finančnimi inštrumenti.

Ukrepi razvoja podeželja so navezani tako na prvi steber skupne kmetijske politike kot tudi na regionalno in strukturno politiko EU (Erjavec et al., 2007, str. 15).

1.3 Kritike EU na področju SKP

Zaradi visokih proračunskih izdatkov namenjenih izvajanju ukrepov SKP, je ta eden od ključnih problemov evropskih integracijskih procesov. Kljub temu, da od leta 2007 dalje, SKP v proračunu EU ni več največja postavka pa ostaja povod za različne kritike, ki so izrečene na račun izvajanja te politike.

SKP je ostro kritizirana s strani številnih različnih interesnih skupin. Celo EK je že dolgo prepričana, da obstajajo napake pri izvajanju te politike, ki so povod za izvedene reforme predstavljene v poglavju 1.1. V maju 2007 je Švedska postala prva država v EU, ki je celo sprejela stališče, da bi bilo potrebno vse kmetijske subvencije EU odpraviti, razen tistih, ki se nanašajo na varstvo okolja.

Vprašanje torej je, kot pravi Erjavec (2008, str. 1), ali te podpore zagotavljajo nekaj, kar družba potrebuje in česar trg ne more »dati«. V nadaljevanju so zato predstavljene najpomembnejše kritike, ki jih je deležna EU pri izvajanju SKP.

Dosedanji razvoj SKP je pripeljal do **velikih razlik v deležih pomoči med kmetijami, državami članicami in regijami**. Plačila na hektar zemljišča se tako razlikujejo od 500 EUR v Grčiji, na manj kot 100 EUR v Latviji (EurActive, 2011, str. 1). Leta 2013 sprejeta reforma si med drugim prizadeva tudi za to, da bi zmanjšali razlike v deležu pomoči med državami, med regijami in med kmetijami. SKP naj bi tako postala bolj pravična. Pri razdelitvi sredstev prvega stebra SKP bo s konvergenco na ravni EU zmanjšana razlika med deleži neposrednih plačil, ki jih prejemajo kmeti v različnih državah članicah. Z reformo leta 2013 bodo proračunska sredstva porazdeljena tako, da do leta 2019 nobena država EU ne bo prejela manj od 75 odstotkov povprečja EU, znotraj države ali regije pa se bodo zmanjšale tudi razlike v deležu podpore med kmetijami. Države članice bodo lahko dodelile višjo stopnjo pomoči za »začetne hektarje« na kmetiji in tako dodatno pomagale malim in srednjim kmetom. V novih državah EU pa bo mogoče do leta 2020 podaljšati mehanizem enotnega plačila na hektar (Evropska komisija, 2013, str. 3).

Čeprav se večina oblikovalcev kmetijske politike v EU strinja, da je potrebno spodbujati in ščititi majhne družinske kmetije, SKP pravzaprav **nagrajuje večje proizvajalce**. Višina subvencij je tako povezana z velikostjo kmetij. Dolgo je veljalo, da kmetje dobijo enako za hektar zemljišča, ne glede na to, koliko zemljišč je v njihovi lasti. Tako je na primer kmetija s 1000 hektarji, ki so se ji povečala plačila na hektar za dodatnih 50 EUR, dobila dodatnih 50.000 EUR, medtem ko je 10 ha kmetija dobila le dodatnih 500 EUR. Rezultat tega je, da večina subvencij SKP najde svojo pot do velikih kmetov. 80 odstotkov pomoči SKP gre tako le 25 odstotkov kmetij. Največji kos subvencijske pogače dobijo veleposestniki in velika

kmetijska oziroma živilska podjetja. Podatki iz Velike Britanije kažejo, da kraljica Elizabeta II dobi okoli pol milijona EUR na leto. Živilska industrijska velikana, kot sta Campina ali Nestle, so dobita v roke na stotine milijonov (Debating Europe, b.l., str. 1).

Poleg tega so subvencije za evropske kmete tako visoke, da lahko prispevajo tudi do 90 odstotkov prihodkov kmetov pred obdavčitvijo. Nobena druga panoga nima takih privilegijev. Ko je evropska industrija premoga in železa postala nekonkurenčna in jo je bilo potrebno skržiti, je EU ni subvencionirala do take stopnje, čeprav bi tak ukrep ohranil na tisoče delovnih mest (The Economist, 2005, str. 1).

Slovenski kmetje sicer pridobijo majhen delež pogače, ki je namenjena izvajanju ukrepov SKP, saj so v Sloveniji pretežno majhni in premalo intenzivni kmetje, vendar je tudi v Sloveniji več kot podvojitve proračuna v zadnjih letih pripeljala do tega, da proračunska plačila predstavljajo že polovico ustvarjenega dohodka slovenskega kmetijstva (Erjavec, 2008, str. 1), kar pomeni **veliko odvisnost od kmetijskih subvencij**. Tudi v Sloveniji ne znamo odgovoriti na vprašanje, zakaj je potrebno letno razdeliti več kot 300 milijonov EUR podpor v različnih oblikah. Kot pravi Erjavec (2008, str. 1): »Kmetje bodo rekli, da jim to pripada, splošna javnost pa se zbudi le ob omenjanju zneskov za največje gospodarje.«

Kritika SKP je izrečena tudi na račun **nezmožnosti odgovarjanja na nekatere nove izzive**, ki jih javnost pričakuje. Tu govorimo o varni hrani, primernih cenah hrane, ohranitvi okolja, varovanju rastlinskih in živalskih vrst, vzdrževanju estetske kulturne krajine, pomoči šibkim in revnim kmetom, zmanjševanju učinkov na podnebne spremembe. Ekonomisti za te pojme uporabljamo skupen termin javne dobrine in eksternalije (Erjavec, 2008, str. 1). Vprašanje pa je ali je potrebno toliko sredstev namenjati za izvajanje SKP, ali ne bi že same zahteve trga pripeljale do tovrstnih učinkov. Hkrati je sistem dodeljevanja podpor še vedno tak, da spodbuja povečevanje kmetijske proizvodnje in zato tudi uporabo gnojil in pesticidov, ki imajo posledice na okolje.

SKP stane približno 40 odstotkov celotnega proračuna EU. Vendar pa se ta denar uporabi za subvencije v panogo, ki zaposluje manj kot 5 odstotkov delovne sile in ustvari manj kot 2 odstotka bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP). Zato je razumljivo, da se kritika nanaša tudi na **visoke proračunske izdatke**, ki bi jih po mnenju nekaterih lahko uporabili učinkoviteje, na primer za podporo drugim panogam, ki lahko prispevajo več h gospodarski rasti (The Economist, 2012, str. 1). Poleg tega sredstva ne pridejo v celoti do kmetov. Večino jih poberejo posredniki, višje cene proizvodnih vložkov, predelovalna industrija in tudi administracija (Erjavec, 2008, str. 1). Upravljanje SKP poje ogromne vsote denarja: po ocenah 700 EUR na kmetijo v enem letu (Debating Europe, b.l., str. 1). Prav tako lahko neučinkovitost porabe sredstev najdemo tudi v dejstvu, da se del proračunskih sredstva razprši med veliko število kmetijskih gospodarstev. V Romuniji je po ocenah 4,7 milijona kmetijskih gospodarstev, polovica jih ima manj kot hektar obdelovalnih zemljišč, ki

prejemajo zelo majhna letna neposredna plačila, ki jim ne omogočajo nadaljnji razvoj (House of Lords, 2005, str. 1).

Zaskrbljenost je lahko še večja, ker tudi **strukturna sredstva namenjena razvoju podeželja postajajo nadomestek za nadaljnje subvencije kmetom** (House of Lords, 2005, str. 1). Sedanja Uredba (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz EKSRP in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 uredba o razvoju podeželja (v nadaljevanju Uredba (EU) št. 1305/2013) med prednostne naloge razvoja podeželja uvršča tudi spodbujanje učinkovite rabe virov ter podpiranje prehoda v kmetijskem, živilskem in gozdarskem sektorju na nizkoogljično gospodarstvo, odporno na podnebne spremembe. Pod to področje sodijo plačila za območja z omejenimi dejavniki za kmetijsko pridelavo in kmetijsko okoljska podnebna plačila, plačila za ekološko kmetovanje in plačila za dobrobit živali. Le-ta v večini držav EU, presegajo 50 odstotkov razpoložljivih sredstev iz PRP. V Sloveniji je ta delež 61 odstotkov, v Avstriji 66 odstotkov na Irskem pa celo 73 odstotkov (European Network for Rural Development, b.l.).

Kljub mnogim že izvedenim reformam pa SKP še vedno prispeva k preveliki ponudbi hrane in pijače. Ta presežek ponudbe se potem pogosto proda v manj razvite države, po tako nizkih cenah, da se lokalni proizvajalci ne morejo soočiti z njimi. Nizke cene evropske hrane pa so posledica tudi večje učinkovitosti proizvodnje hrane zaradi uporabe naprednih tehnologij. Kmetijstvo ima majhen delež v BDP EU. Drugače pa je v Afriki ali Aziji, zato lahko posledice SKP in velik obseg proizvodnje v EU vplivajo na **rast brezposelnosti in upadanje samozadostnosti manj razvitih držav** (Castle, 2009, str. 1).

1.4 Mehanizmi za povečanje učinkovitosti skupnih politik EU

V obdobju 2014–2020 so Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Kohezijski sklad, EKSRP in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR) združeni v ESI sklade. S proračunom v višini 454 milijard EUR v obdobju 2014–2020, so ESI skladi glavno orodje naložbene politike EU, v smeri uresničevanja ciljev Evropa 2020.

Kot del reforme 2014–2020, so naložbe v okviru teh skladov močno povezane s prednostnimi nalogami EU na področju politik, ki jih je ESI skladi zajemajo. Uvedenih je bilo tudi nekaj ukrepov, katerih cilj je bil povečati učinkovitost izvajanja strukturnih politik in usmerjenost k doseganju rezultatov.

Jean-Claude Juncker, predsednik EK, je v enem od svojih govorov povedal, da so sredstva EU omejena, da ni samo dovolj, da se denar porabi pametno, ampak je potrebno narediti več z manj (European Commission, 2015, str. 9). V ta namen so bili predstavljeni mehanizmi, ki naj bi izboljšali učinkovitost strukturnih sredstev EU.

Prvi od mehanizmov je **proračun EU usmerjen v rezultate**. Cilj pobude je učinkovita poraba sredstev EU, denarja davkoplačevalcev EU v korist državljanov. Temelji na štirih vprašanjih (Evropska komisija, 2015b, str. 1–2):

- Za kaj porabljamo sredstva EU? Cilj je usmeritev proračuna EU v politične prednostne naloge EK, kot so spodbujanje rasti, novih delovnih mest in konkurenčnosti ter hitro in učinkovito odzivanje na izredne razmere.
- Kako porabljamo sredstva EU? To pomeni čim boljšo porabo sredstev EU po odločitvi o tem, za kaj jih bomo porabili.
- Kako se ocenjuje naša poraba sredstev EU? To pomeni zagotovitev boljših rezultatov z dosledno uporabo kontrolnega okvira in pripravo proračuna na podlagi uspešnosti.
- Kako obveščamo? Cilj je izboljšati ozaveščenost o koristih proračuna EU. EK vzpostavlja podatkovno zbirko uspešnih projektov, financiranih iz proračuna EU. To je korak naprej k povečanju ozaveščenosti državljanov o tem, kako se porablja njihov denar.

Drugi mehanizem, ki ga bom v nadaljevanju tudi podrobneje predstavila, je **spodbujanje večje uporabe finančnih instrumentov**, z namenom, da bi bila podjetja deležna večje podpore in da bi lažje pridobivala posojila. Namesto nepovratnih subvencij bo večji poudarek dan povratnim sredstvom, kar naj bi izboljšalo kakovost projektov in zmanjšalo odvisnost od subvencij. V Naložbenem načrtu za Evropo (Evropska komisija, 2014b, str. 10) EK poziva države članice, naj za programsko obdobje 2014–2020 znatno povečajo uporabo finančnih instrumentov na ključnih področjih naložb v okviru ESI skladov, da bi dosegle vsaj podvojitve skupnih odhodkov. V zvezi s tem EK priporoča tudi ciljne deleže za njihovo uporabo. Državam članicam se priporoča, da s finančnimi instrumenti zagotovijo specifičen delež sredstev, ki se na podlagi njihovih partnerskih sporazumov dodelijo za vsako od ključnih področij naložb, kot sledi: 50 odstotkov za podporo majhnim in srednjim podjetjem (v nadaljevanju MSP), 20 odstotkov za ukrepe za zmanjšanje emisij CO₂, 10 odstotkov za informacijske in komunikacijske tehnologije, 10 odstotkov za trajnostni promet, 5 odstotkov za podporo razvoju raziskav in inovacijam ter 5 odstotkov za okoljsko učinkovitost in učinkovitost virov.

Čeprav področje kmetijstva ni posebej omenjeno, pa se tudi na področju kmetijstva in razvoja podeželja pričakuje večjo uporabo finančnih instrumentov. Finančni instrumenti so lahko sofinancirani s strani EKSRP za podporo prednostnim naložbam, določenim v PRP držav članic. Podprejo lahko izvedbo mnogih ukrepov, ki jih pokriva EKSRP, pod pogojem, da rešujejo prepoznano vrzel na trgu, tj. na področjih, kjer banke niso pripravljene posojati in/ali kjer zasebni sektor ni pripravljen vlagati, ko gre na primer za male kmetije ali nova kmetijska podjetja brez zadostne kreditne zgodovine ali zavarovanja (Fi-compass, 2015a, str. 3).

2 UPORABA FINANČNIH INŠTRUMENTOV EU

Finančni inštrumenti so torej eden izmed možnih mehanizmov za izboljšanje učinkovitosti porabe sredstev EU. V nadaljevanju zato predstavljam glavne vrste finančnih inštrumentov, koristi, ki jih prinaša uporaba finančnih inštrumentov ter njihove prednosti v povezavi z nepovratnimi sredstvi. Predstavljene so izkušnje na področju uporabe finančnih inštrumentov EU ter posebej še njihova uporaba na področju razvoja podeželja v preteklem in trenutnem programskem obdobju.

2.1 Vrste finančnih inštrumentov

Finančni inštrumenti (do leta 2014 inštrumenti finančnega inženiringa) so orodja proračuna EU, ki upravičencem omogočajo dopolnilno financiranje. Taki inštrumenti imajo lahko obliko naložb v kapital ali navidezni lastniški kapital, posojil ali garancij ali drugih inštrumentov delitve tveganj (Kalvet, Vanags & Maniokas, 2012, str. 5), kadar je ustrezno, pa se lahko kombinirajo tudi z nepovratnimi sredstvi (European Commission, 2014a, str. 3). Delimo jih na:

- lastniške finančne inštrumente (npr. lastniški kapital in navidezni lastniški kapital, tvegani kapital) in
- dolžniške finančne inštrumente (npr. posojila, garancije).

Finančni inštrumenti EU zagotavljajo potrebno financiranje področij, ki so v interesu EU, tj. inovacij, trajnostne rasti, ustvarjanja delovnih mest itd. Njihov cilj je odpraviti tržne napake/nepopolnosti, ki povzročajo nezadostno financiranje prej omenjenih področij iz tržnih virov, ker zasebni sektor meni, da je področje preveč tvegano. Zato lahko finančni inštrumenti zagotovijo dejansko finančno podporo, preden trg sploh prepozna vrednost dejavnosti (Evropska komisija, 2011, str. 7).

Podpora v obliki finančnih inštrumentov se lahko uporabi za naložbe v opredmetena in neopredmetena sredstva kot tudi za obratni kapital v okviru veljavnih pravil EU o državni pomoči, z namenom spodbujati zasebni sektor k zagotavljanju sredstev za nadaljnji razvoj. Zajema lahko tudi stroške prenosa lastninskih pravic v podjetjih, če se takšen prenos izvede med neodvisnimi vlagatelji. V skladu s prvim odstavkom 37. člena Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o ESRR, ESS, Kohezijskem skladu, EKSRP in ESPR, o splošnih določbah o ESRR, ESS, Kohezijskem skladu in ESPR ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (v nadaljevanju Uredba (EU) št. 1303/2013) se finančni inštrumenti lahko uporabljajo za podporo naložbam, ki imajo sposobnost ustvarjati prihodek, vendar (še) ne pritegnejo dovolj sredstev iz tržnih virov.

Pri izbiri finančnih instrumentov ima država tri možnosti, ki jih med sabo lahko tudi kombinira, in sicer da:

1. uporabi finančne instrumente vzpostavljene na ravni EU;
2. uporabi v naprej standardizirane finančne instrumente ali
3. glede na svoje značilnosti opredeli svoje finančne instrumente.

Finančne instrumente vzpostavljene na ravni EU (ang. *central FI*) neposredno ali posredno upravlja EK. To so na primer Obzorje 2020 (kapital in instrumenti delitve tveganja), COSME (lastniški kapital in jamstva), Connecting Europe Facility (CEF – projektne obveznice) (Wishlade & Michie, 2014, str. 19). Prednosti tovrstne izvedbe so predvsem v prihranku časa in denarja, saj ni potrebno vzpostavljati izvedbene strukture za izvajanje finančnih instrumentov, prav tako se kontrola izvaja na ravni EU. Vseeno pa mora biti narejena analiza trga, da se lahko identificira morebitne težave in s tem tudi upraviči uvedbo instrumentov.

Standardizirane finančne instrumente (angl. *off-the-shelf FI*) je EK vzpostavila z namenom poenostavitve sistema izvajanja finančnih instrumentov. Ti instrumenti zagotavljajo standardne pogoje, ki so združljivi s pravili določenimi v Uredbi (EU) št. 1303/2013 in državnimi pomoči ter si prizadevajo za združevanje javnih in zasebnih virov. Kot podlaga za razvoj off-the-shelf finančnih instrumentov so bile uporabljene izkušnje iz programskega obdobja 2007–2013. EK je tako že razvila off-the-shelf finančne instrumente kot so posojila z delitvijo tveganja, omejene garancije, sovlaganja v projekte, obnovitvena posojila in sklad za razvoj mest. EK pa bo še naprej, glede na potrebe in interese, razvijala dodatne tovrstne finančne instrumente.

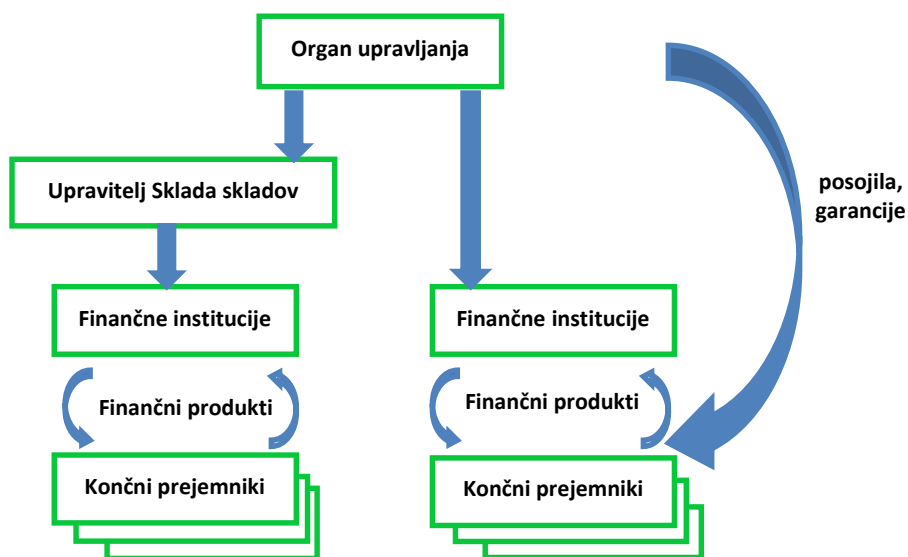
Država ima tudi možnost, da glede na svoje posebnosti oziroma pretekle izkušnje oblikuje svoje finančne instrumente (angl. *tailor made FI*), seveda pa mora pri tem upoštevati relevantne uredbe, ki določajo izvajanje finančnih instrumentov in upoštevati pravila državnih pomoči.

EK in država članica, ki se odloči za izvajanje standardiziranih in posebnih finančnih instrumentov, si delijo upravljanje. To pomeni, da EK oceni in odobri operativne programe, ki jih pripravijo in v odobritev predložijo države članice (npr. PRP). Le-te pa morajo po potrditvi programa sprejeti pravne podlage, s katerimi zagotovijo pravilno delovanje finančnih instrumentov. Štirje glavni akterji v državah članicah (Slika 5), ki dodeljujejo podpore v obliki finančnih instrumentov so:

1. organ upravljanja (običajno ministrstvo, ki pripravi program),
2. upravitelj sklada (organ, ki je odgovoren za izvajanje naložbene strategije in upravljanje portfelja naložb),
3. finančne institucije (npr. banke in kreditne institucije) in

4. končni prejemniki (npr. podjetja ali kmetijska gospodarstva).

Slika 5: Glavni akterji pri izvajanju finančnih instrumentov

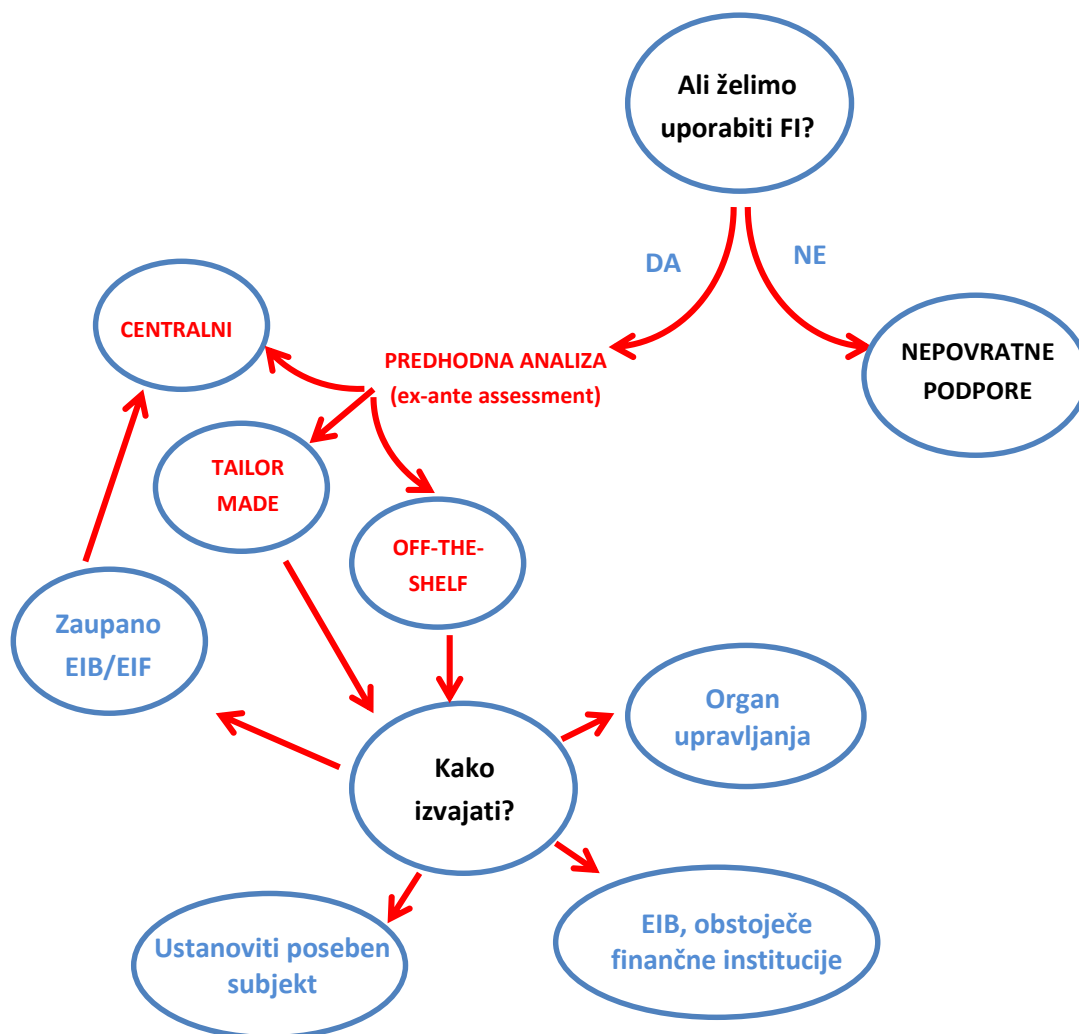


Vir: Dordain & Béthune, *Financial instruments – Opportunities offered by the 2014–20 framework*, 2016, str. 7.

Organi upravljanja zasnujejo in nadzirajo finančne instrumente. Upravitelji skladov izvajajo naložbeno strategijo in preverjajo, ali so naložbe dosegle zastavljene cilje. Finančne institucije ocenijo ekonomsko sposobnost predstavljenih projektov in analizirajo kreditno sposobnost končnih prejemnikov. Ti sklenejo pogodbe (posojilne pogodbe ali pogodbe o jamstvu) z upravitelji skladov in/ali finančnimi institucijami. Končni prejemniki so odgovorni za dejansko izvedbo naložbe in povračilo sredstev finančnim institucijam v skladu z določbami svojih pogodb (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 14). Dejanske odgovornosti in naloge posameznih akterjev pa so odvisne tudi od vrste finančnih instrumentov, ki se uporabljajo.

Pred začetkom dodeljevanja podpor v obliki finančnih instrumentov mora organ upravljanja, najprej sprejeti odločitev, da bo podpore sploh dodeljeval v obliki finančnih instrumentov (Slika 6). Organ upravljanja se imenuje za vsak operativni program, sofinanciran iz sredstev EU, in je odgovoren za uspešno in učinkovito uporabo sredstev programa preko upravljanja in spremljanja, finančnega upravljanja, nadzora in izbire projektov. V skladu z zahtevo Uredbe (EU) št. 1303/2013 sledi priprava t.i. predhodne ocene izvajanja finančnih instrumentov (angl. *ex-ante assessment*) (v nadaljevanju: predhodna ocena), s katero se analizira trg in predlaga vrste finančnih instrumentov, ki naj bodo uporabljeni. Izbira finančnih produktov je odvisna od nepopolnosti trga, neugodnih investicijskih razmer in naložbenih potreb (Fi-compass, 2015b, str. 3).

Slika 6: Proces odločanja organov upravljanja o izvajanju finančnih instrumentov v okviru ESI skladov



Vir: Harsányi, *EU Financial Instruments 2014–2020, 2016*, str. 42.

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se viri, ki se vrnejo finančnim instrumentom, vključno s poplačili kapitala in dobički ter drugimi dohodki ali donosi, ustvarjenimi v obdobju najmanj osem let po koncu obdobja upravičenosti (obdobje upravičenosti v trenutnem programskem obdobju se konča 31. 12. 2023), pripišejo podpori finančnim instrumentom in se uporabijo v skladu s cilji programa, bodisi v okviru istega finančnega instrumenta ali v drugih finančnih instrumentih, v obeh primerih pa pod pogojem, da se v oceni tržnih razmer ugotovi stalna potreba po takšnih naložbah ali drugih oblikah podpore (Uredba (EU) št. 1303/2013, člen 45).

Glavni finančni produkti, ki so uporabljeni pri izvajanju finančnih instrumentov EU so posojila, garancije ter kapitalske naložbe in naložbe navideznega kapitala. Samostojne subvencije obrestnih mer in subvencionirane provizije za jamstvo se ne štejejo za finančne instrumente, lahko pa se kombinirajo s finančnimi instrumenti pri isti operaciji (European

Commission, 2014b, str. 14). Značilnosti in razlike glavnih off-the-shelf finančnih inštrumentov EU predstavljam v nadaljevanju.

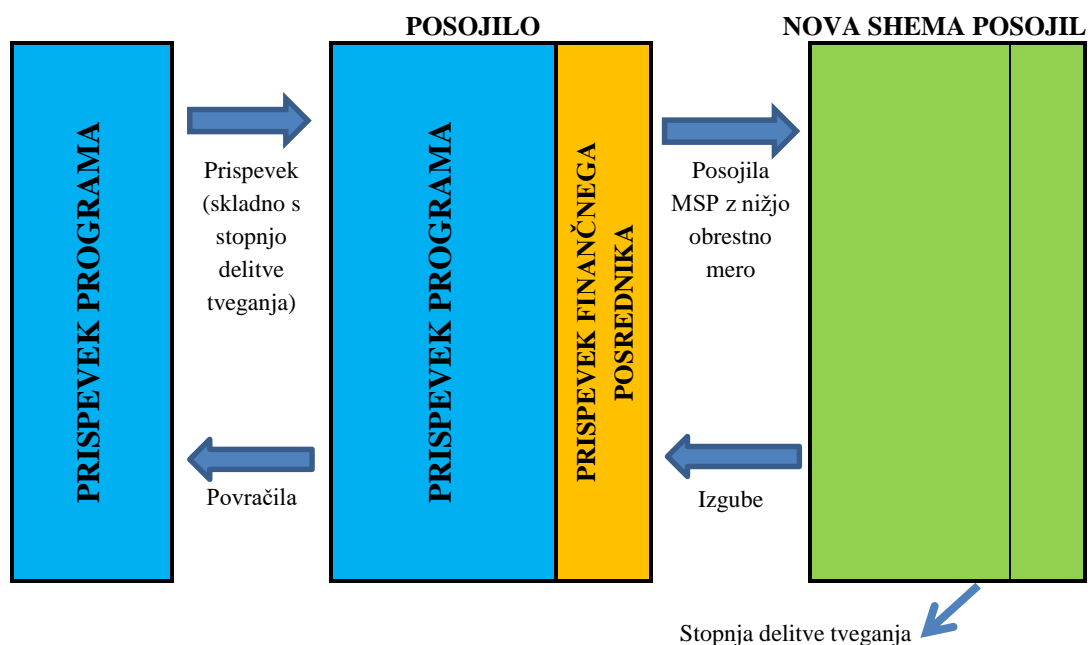
2.1.1 Posojilo z delitvijo tveganja

2. člen Uredbe (EU) št. 966/2012 definira posojilo kot sporazum, ki zavezuje posojilodajalca, da posojilojemalcu da na razpolago dogovorjen znesek denarja za dogovorjeno obdobje in ki posojilojemalca zavezuje, da mora ta znesek v določenem obdobju odplačati.

Posojila z delitvijo tveganja (angl. *risk sharing loan*) v okviru finančnih inštrumentov, lahko pomagajo, da so banke pripravljene posoditi pod pogoji sprejemljivejšimi za posojilojemalca. Tovrstna posojila so predvidena tam, kjer poslovnih (npr. bančnih) posojil sploh ni, ali kjer so bančna posojila ponujena pod neugodnimi pogoji (visoke obrestne mere, kratki odplačilni roki, visoka zavarovanja).

Ta oblika financiranja je še posebej učinkovit način za podporo MSP. Namen teh posojil je financiranje opredmetenih in neopredmetenih sredstev in obratnega kapitala MSP. Posojila bi lahko kmetom in njihovim družinam pomagala diverzificirati vire prihodkov z razvojem dejavnosti, kot so turizem na kmetiji, restavracije z lokalno prehrano, razvoj domače obrti ali prispevala k izboljšanju splošne učinkovitosti kmetij s posojili naložbam v kmetijsko mehanizacijo (Fi-compass, 2015a, str. 4–5).

Slika 7: Shema oblikovanja posojilnega sklada z delitvijo tveganja



Vir: Pinheiro, *EU level and "Off-the-shelf" Financial Instruments*, 2013, str. 18.

Pri finančnih instrumentih v obliki posojil gre torej za združevanje javnih in zasebnih sredstev s ciljem sofinanciranja portfelja novo nastalih posojil (Slika 7). Finančni posrednik ponudi nova posojila, za katera v posojilnem skladu do 80 odstotkov predstavljajo javna sredstva, vsaj 20 odstotkov pa predstavljajo lastna sredstva finančnega posrednika. Organ upravljanja na finančnega posrednika prenese sredstva programa (običajno med 1 in 100 mio EUR) po podpisu sporazuma o financiranju (Pinheiro, 2013, str. 16). Finančni posrednik oblikuje portfelj novih posojil neodvisno od svojega obstoječega portfelja posojil. Naloga finančnega posrednika je, da skrbi za ustrezno razpršenost tveganja ob upoštevanju razmer na trgu in sledi politikam in programskim ciljem, ki jih določi organ upravljanja.

Ugotavljanje, izbiro, analizo in izvedbo posojil končnim prejemnikom opravijo finančni posredniki v skladu s svojimi običajnimi standardnimi postopki in v skladu z načeli, določenimi v sporazumu o financiranju. Povračila sredstev finančnih posrednikov organu upravljanja potekajo četrtletno in vsebujejo tako osnovna povračila, kakršnikoli povrnjeni znesek posojila MSP in povračilo obresti (angl. *revolving approach*). Finančni posrednik v skladu s svojo politiko, vpelje potrebne ukrepe v primeru neplačevanja posojila. Izterjani znesek se sorazmerno z delitvijo tveganja razdeli med finančnim posrednikom in prispevkom programa. Sredstva so za nova posojila na voljo takrat, ko se za posamezne projekte odplačajo stara posojila (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 13).

Ob določanju cene posojila mora finančni posrednik znižati skupno obrestno mero, zaračunano posameznemu posojilu. Obrestna mera za sredstva finančnega posrednika je tržna obrestna mera. Skupna obrestna mera za končnega prejemnika pa mora biti sorazmerno znižana glede na prispevek programa. Obresti in koristi se delijo med organom upravljanja in finančnim posrednikom na podlagi in v okviru dogovorjenih odgovornosti.

Državna pomoč na ravni finančnega posrednika je izključena, če finančni posrednik in organ upravljanja priznavata svoj del koristi in izgub, so organizacijski stroški in provizije v skladu s stroški in provizijami, ki so v tistem trenutku na trgu in je celotna korist finančnega instrumenta prenesena na končnega prejemnika. Na ravni končnega prejemnika pa velja pravilo *de minimis*¹. Ob upoštevanju tega pravila je najvišja višina posojila do 1 mio EUR, posojilna doba pa med enim letom in desetimi leti (vključno z obdobjem odloga plačila).

Prednosti finančnih instrumentov v obliki posojil so zlasti (Fi-compass, 2015b str. 7) v nezahtevnem administriranju posojilnega sklada, zaradi česar so nižji stroški za upravljanje in pristojbine. Zaradi vnaprej znanih amortizacijskih načrtov odplačevanja dolga je tudi lažje proračunsko planiranje. Prav tako je mehanizem dodeljevanja posojil dobro poznan, zato niso potrebni dodatni stroški za vzpostavljanje, izobraževanje in informiranje in tudi riziko

¹ De minimis je oblika državne pomoči, kjer skupni znesek pomoči de minimis, ki ga država članica dodeli enotnemu podjetju, ne sme presežati 200 000 EUR, v katerem koli obdobju treh poslovnih let.

nastanka nesporazumov je manjši. Posojiljemalec pridobi posojilo pod ugodnejšimi pogoji, ob tem pa ohrani lastništvo v svojih rokah.

Med slabosti finančnih instrumentov v obliki posojil lahko uvrstimo dejstvo, da posojila zahtevajo več začetnih sredstev kot na primer garancije. V kolikor se na določenem področju ta finančni instrument uvaja prvič pa je tudi težko oceniti verjetnost neplačila, saj ni zgodovinskih podatkov. Prav tako je korist za prejemnika posojila samo finančna, saj pri tem ne gre za prenos znanj in izkušenj s strani morebitnih vlagateljev (Fi-compass, 2015b str. 7).

2.1.2 Omejene garancije

Garancija pomeni pisno zavezo za prevzem odgovornosti za celoten dolg tretje osebe ali njegov del, ali obveznost ali za uspešno izpolnitev obveznosti te tretje osebe, če nastopi primer, ki sproži takšno garancijo, kot je neodplačevanje posojila (Uredba (EU) št. 966/2012, člen 2).

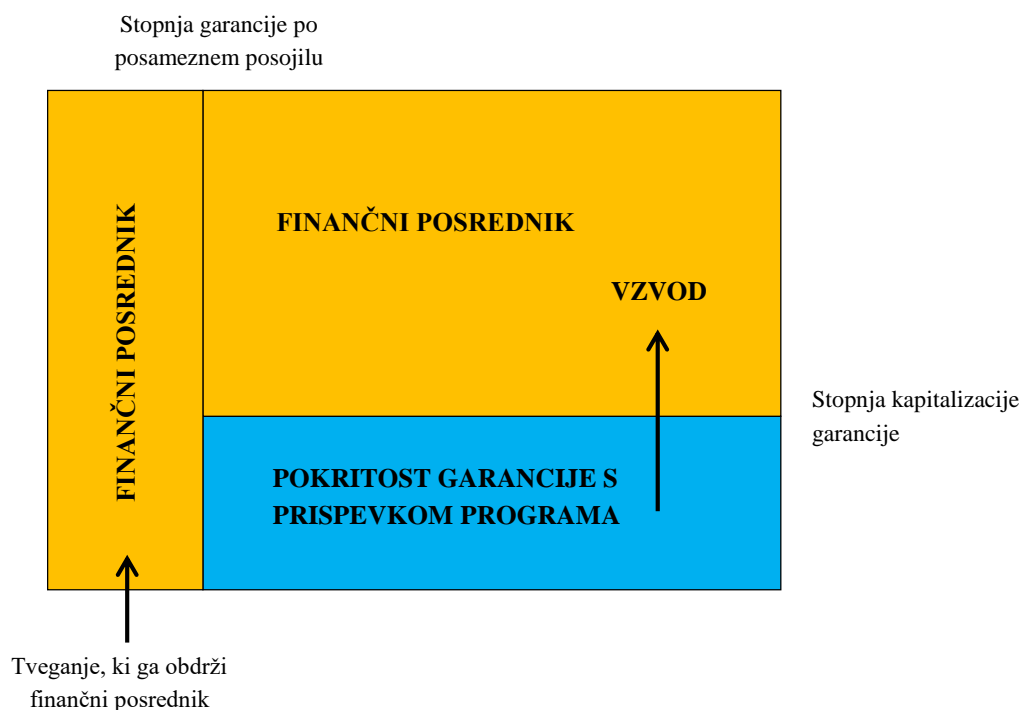
Garancijski skladi zagotavljajo finančne garancije za posojila, za katera zaprosijo podjetja ali organizacije, ki tako od bank lažje in ceneje pridobijo financiranje. Ko se posojila za posamezne projekte odplačajo, se garancije sprostijo in lahko se izdajo nove (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 13). To bi lahko na primer koristilo podjetjem, ki imajo razvojne cilje in spretnosti, nimajo pa potrebnih garancij ali zavarovanj za pridobitev posojila, s katerimi bi te cilje lahko uresničili (Fi-compass, 2015a, str. 4–5).

Država članica z dodelitvijo garancij spodbudi finančne posrednike, da povečajo dostop do posojil, bodisi tako, da začnejo z novimi posojili pod novimi pogoji ali da razširijo svojo posojilno dejavnost z zavarovanimi posojili.

Sklad pri najemanju kredita vstopa kot garant, ki zagotovi do 80 odstotkov zavarovanja bančnega kredita, ki ga bo podjetje najelo pri finančnem posredniku (stopnja tveganja finančnega posrednika mora znašati vsaj 20 odstotkov).

Po podpisu sporazuma o financiranju, organ upravljanja na finančnega posrednika prenese sredstva programa (običajno je to med 5 in 30 mio EUR) (Slika 8). Finančni posrednik v določenem času oblikuje portfelj novih posojil. Del sredstev za vsako novo posojilo MSP bo do določenega zneska (angl. *cap*) financirano s strani programa. Finančni posrednik na podlagi predhodne ocene oceni stopnjo izterjave, ki se bo uporabila za izračun predvidenega zneska neplačanih izplačil kar vpliva na izračun stopnje garancije.

Slika 8: Shema oblikovanja omejene garancije



Vir: Pinheiro, *EU level and "Off-the-shelf" Financial Instruments*, 2013, str.24.

Delitev tveganja na ravni finančnega inštrumenta (uskladitev obresti) je dosežena preko določil, da mora finančni posrednik poleg sredstev organa upravljanja prispevati še najmanj 20 odstotkov lastnih sredstev. Vse koristi finančnega inštrumenta se prenesejo na upravičen MSP. Posojilo izdano pod garancijo sklada se lahko uporabi za naložbe v neopredmetena in opredmetena sredstva, vključno s prenosi lastninskih pravic med neodvisnimi investitorji in obratni kapital. Najvišja višina posojila je 1,5 mio EUR (ob upoštevanju pravila de minimis), doba vračanja med enim in desetimi leti.

Finančni posrednik mora poskrbeti za ustrezno razpršenost tveganja ob upoštevanju razmer na trgu in slediti politiki organa upravljanja. Ugotavljanje, izbira, analiza in izvedba posojil končnim prejemnikom je v rokah finančnih posrednikov, v skladu z njihovimi običajnimi standardnimi postopki in v skladu z načeli, določenimi v sporazumu o financiranju. Merila za upravičenost se določijo v programu in v skladu s pravili in dogovori s finančnim posrednikom, da se doseže ustrezna razpršenost tveganja in zadostno število ustreznih naložb.

Kritje izgub finančnega posrednika v zvezi z vsakim neplačanim upravičenim posojilom MSP bo povrnjeno v skladu s stopnjo garancij, in sicer največ 80 odstotkov. Skupna izguba na nivoju portfelja ne sme presegati najvišjega zneska garancij. Po nastopu izgube bo organ upravljanja izvedel povračilo finančnemu posredniku. Povračila finančnega posrednika iz garancij pa bodo ponovno uporabljena (angl. *revolving approach*).

Ob določanju cene posojila mora finančni posrednik znižati skupno obrestno mero, zaračunano posameznemu posojilu. Vzvod prispevka programa je izračunan kot zmnožek garancijske stopnje in stopnje kapitalizacijske garancije (stopnja vzvoda mora biti enaka ali višja 5). Stopnja kapitalizacijske garancije bo določena v predhodni oceni in ne sme preseči 25 odstotkov.

Državna pomoč na ravni finančnega posrednika je izključena, če je finančni posrednik izbran na transparenten način in vloži vsaj 20 odstotkov lastnih sredstev v portfolio posojil. Na ravni končnega prejemnika se upoštevajo določbe de minimis.

Prednosti garancij so povečanje možnosti pridobitve kredita tistim podjetjem, ki nimajo sami zadostnih garancij za zavarovanje kredita ali jih želijo sprostiti za nov investicijski cikel. Zagotovi se nižje obrestne mere za kredite najete z garancijo sklada, možnost koriščenja moratorija do 24 mesecev in daljša ročnost kredita. Prav tako se zmanjša naložbeno tveganje za posojilodajalce, saj nosijo le del tveganja neplačila. Garancije zahtevajo manj začetnega vložka kot posojila. Ker prispevek programa pokrije le del posojila, je višji učinek vzvoda. Posojilodajalec pa ohranja lastništvo v svojih rokah, saj običajno ni zahtev po lastništvu podjetja. Med slabosti garancij lahko uvrščamo dejstvo, da garancije predstavljajo rezervo tveganja za posojilodajalca ne zagotavljajo pa likvidnosti. Pri izvajanju garancij je zahtevno oceniti ustrezno stopnjo kapitalizacije garancije. Prav tako kot pri posojilih pa tudi tu ni prenosa poslovnega znanja na končnega prejemnika (Fi-compass, 2015b, str. 13).

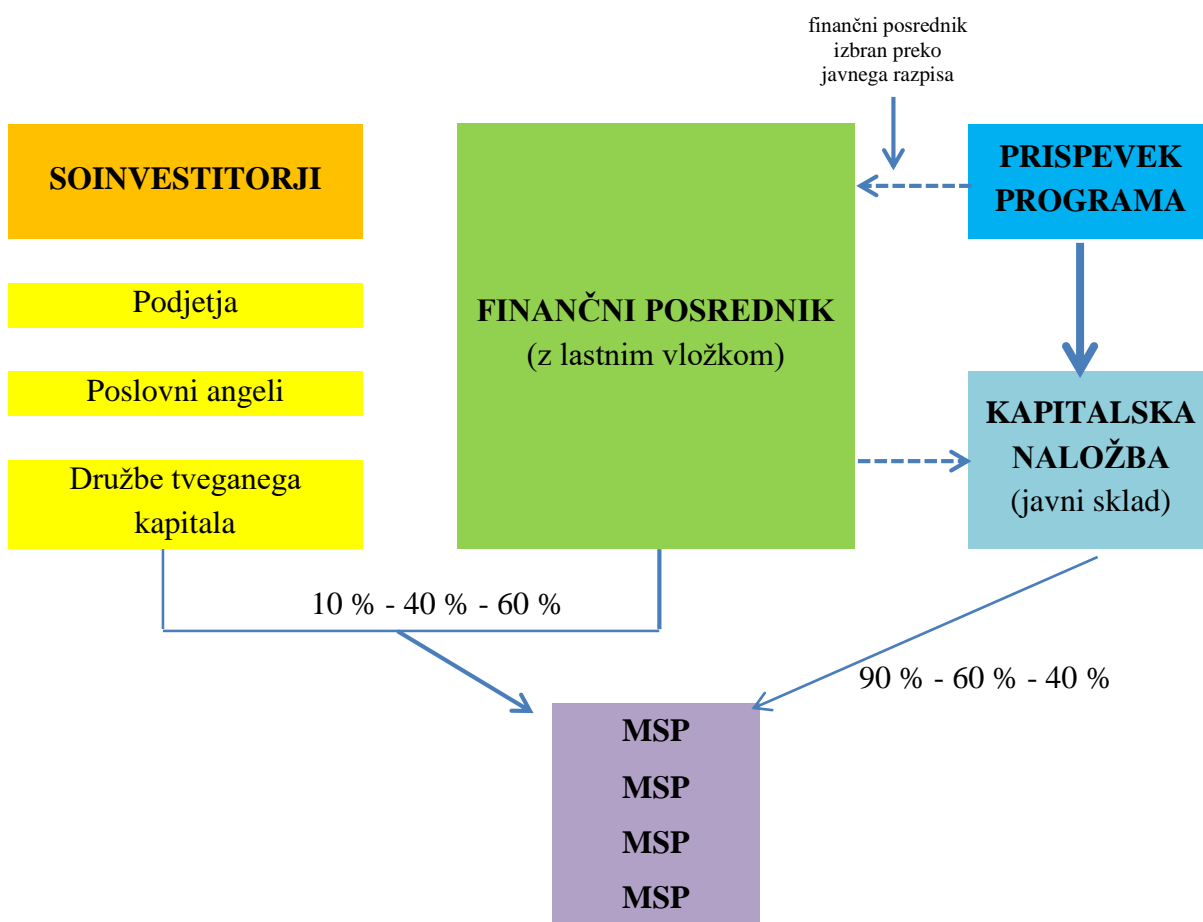
2.1.3 Kapitalska naložba

Kapitalska naložba pomeni zagotovitev kapitala podjetju, ki se vloži neposredno ali posredno v zameno za popolno ali delno lastništvo tega podjetja in pri čemer lahko kapitalski vlagatelj prevzame določeno upravljalno kontrolo nad podjetjem in lahko sodeluje pri dobičku podjetja, kasneje pa lahko proda svoj delež ter si tako povrne vloženo in ustvari dobiček (Uredba (EU) št. 966/2012, člen 2).

Gre za inštrument, katerega namen je zagotoviti semenski kapital, začetni kapital ali kapitala za širitev upravičenim MSP v obliki lastniškega kapitala. Je predvsem koristen inštrument za financiranje rasti MSP v težkih finančnih situacijah (predvsem na geografsko omejenih področjih ali manj ugodnih sektorjih gospodarstva). Lastniški kapital je primernejši za podjetja z višjimi tveganji in potencialno višjo rastjo (Fi-compass, 2015a, str. 4–5).

Po podpisu sporazuma o financiranju, organ upravljanja na finančnega posrednika prenese sredstva programa v skladu s pričakovanim portfeljem naložb (Slika 9). Običajno je ta znesek med 10 in 50 milijoni EUR. Finančni posrednik v določenem času oblikuje portfelj naložb ob upoštevanju ustrezne razpršenosti tveganja z upoštevanjem razmer na trgu in pri tem sledi finančnim politikam in ciljem organa upravljanja.

Slika 9: Shema oblikovanja kapitalskih naložb



Vir: Pinheiro, *EU level and "Off-the-shelf" Financial Instruments*, 2013, str.28.

Finančni posrednik s soinvestitorji identificira, projicira in oceni potencialne možnosti soinvestiranja. Soinvestitorji so poslovni angeli, družbe tveganega kapitala, ki so ekonomsko in pravno ločeni od organa upravljanja. Finančni posrednik bo v MSP vlagal lastniški kapital, ki bo sestavljen in sredstev programa in lastnih sredstev finančnega posrednika ter sredstev drugih soinvestitorjev v skladu s soinvesticijskim sporazumom med finančnim posrednikom in soinvestitorji. Naložbe v primerne MSP morajo slediti načelu dobičkonosnosti. Prispevek programa je do 90/60/40 odstotkov celotnega investiranega zneska v MSP, preostanek denarja (10/40/60 odstotkov) zagotovijo finančni posredniki (najmanj 1/4/6 odstotkov) in drugi soinvestitorski partnerji.

Obseg lastnih sredstev upravičenega MSP je lahko različen in znaša:

- 10 odstotkov, če MSP še niso kotirali na trgu (pred prvo komercialno prodajo);
- 40 odstotkov, če MSP poslujejo na trgu manj kot pet let po njihovi prvi komercialni prodaji ali so po registraciji dosegli prihodke v višini največ 10 odstotkov investicijskega

zneska ali potrebujejo sredstva za vstop novega proizvoda in opustitev prejšnjih poslovnih praks;

- 60 odstotkov, če investicija predstavlja nadaljnje naložbe po petih letih delovanja na trgu.

Predvideno trajanje inštrumenta je deset let in se lahko podaljša za dve leti ob privolitvi organa upravljanja. Vložki morajo ostati v podjetju določeno obdobje v skladu z investicijsko strategijo.

Vložen kapital mora biti uporabljen za naložbe v novonastalih podjetjih, lahko tudi za financiranje študij, razvoj prototipov. Te naložbe so pogosto potrebne tudi za nadaljnji strateški razvoj podjetja ali realizacijo novih priložnosti za podjetja. Ciljna podjetja so tako visokotehnološka podjetja (biotehnološka, IKT, hi-tech energija, nanotehnologija, uporabna mehanika, robotika, ipd.), podjetja z inovativnimi proizvodi ali storitvami ter podjetja, ki veliko vlagajo v raziskave in razvoj (Fi-compass, 2015a, str. 15). Najvišja višina kapitalskega vložka je 15 mio EUR.

Med prednosti tega inštrumenta uvrščamo višje potencialne donose v primerjavi z dolžniškimi inštrumenti. Vlagatelji imajo aktivno vlogo pri vodenju projektov in dostopu do informacij ter podjetje, v katerega se vlaga, ima lahko koristi od strokovnega upravljanja in znanj vlagatelja. Spodbujene so naložbe na bolj tveganih področjih, ki prej niso bila deležna kapitalskih injekcij. S tovrstnimi podporami lahko tudi javni vlagatelji vplivajo na konfiguracijo in poslanstvo podjetja.

Med slabosti kapitalskih naložb uvrščamo obstoj tveganja plačilne nesposobnosti za vloženi kapital. Te naložbe pa so tudi težje in dražje za upravljanje kot običajna posojila. Kratkoročno financiranje ni mogoče, saj so donosi mogoči le na dolgi rok. Za končne prejemnike je ta podpora manj privlačna zaradi izgube popolnega nadzora nad upravljanjem in razvojem (Fi-compass, 2015a, str. 16).

2.2 Koristi finančnih inštrumentov

EK je precej naklonjena uporabi finančnih inštrumentov. V prvi vrsti ne zato, ker so finančni inštrumenti povezani s privabljanjem zasebnega kapitala (Evropska komisija, 2015a, str. 2), ampak zaradi možnosti večkratne uporabe istih denarnih sredstev, kar prispeva k učinkovitosti in trajnosti dodeljenih podpor (Kalvet, Vanags & Maniokas, 2012, str. 5). V nadaljevanju so zato predstavljene glavne koristi povezane z izvajanjem finančnih inštrumentov.

Med koristi finančnih inštrumentov se uvršča **lažji dostop do finančnih sredstev**, ki so potrebna za izvedbo projektov. Dostop do financiranja je za podjetja navadno drag in težaven (še bolj to velja za podjetja v kmetijskem in gozdarskem sektorju). Banke in druge finančne institucije so zelo previdne in mnoga podjetja oziroma projekte dojemajo kot visoko tvegana

v smislu dajanja posojil in dostopa do kreditov. Z udeležbo javnega sektorja preko finančnih inštrumentov in s tem povezano delitvijo tveganj pa lahko postanejo nekateri projekti privlačne naložbe (Fi-compass, 2015a, str. 5).

Sredstva se povrnejo in ponovno uporabijo na istem območju za zasledovanje istovrstnih ciljev, zaradi česar govorimo o **povečanju učinkovitosti in uspešnosti dodeljene pomoči**. Ta argument je postal še posebej pomemben v okviru finančne krize, ki je prizadela ne le področje javne porabe, ampak tudi pripravljenost zasebnega sektorja za dajanje posojil in izvedbo naložb (Wishlade in Michie, 2014, str. 2–3).

Dodeljevanje podpor v obliki finančnih inštrumentov **izboljšuje kvaliteto naložbenih projektov**, saj se lahko podprejo samo finančno vzdržni projekti, ki lahko ustvarijo dovolj prihodkov ali prihrankov za vračilo prejete podpore (European Commission, 2014b, str. 4). Poleg tega pri izvajanju finančnih inštrumentov sodelujejo tudi finančni posredniki, ki s svojim strokovnim znanjem sodelujejo pri pregledu in ocenjevanju poslovnih načrtov, kar naj bi izboljšalo izvedljivost projektov v primerjavi z nepovratnimi podporami (Kalvet, Vanags & Maniokas, 2012, str. 5–6). Stopnja mrtvih izgub (angl. *deadweight*) vključenih v take inštrumente naj bi bila nižja kot to velja za nepovratna sredstva (Wishlade & Michie, 2014, str. 2–3).

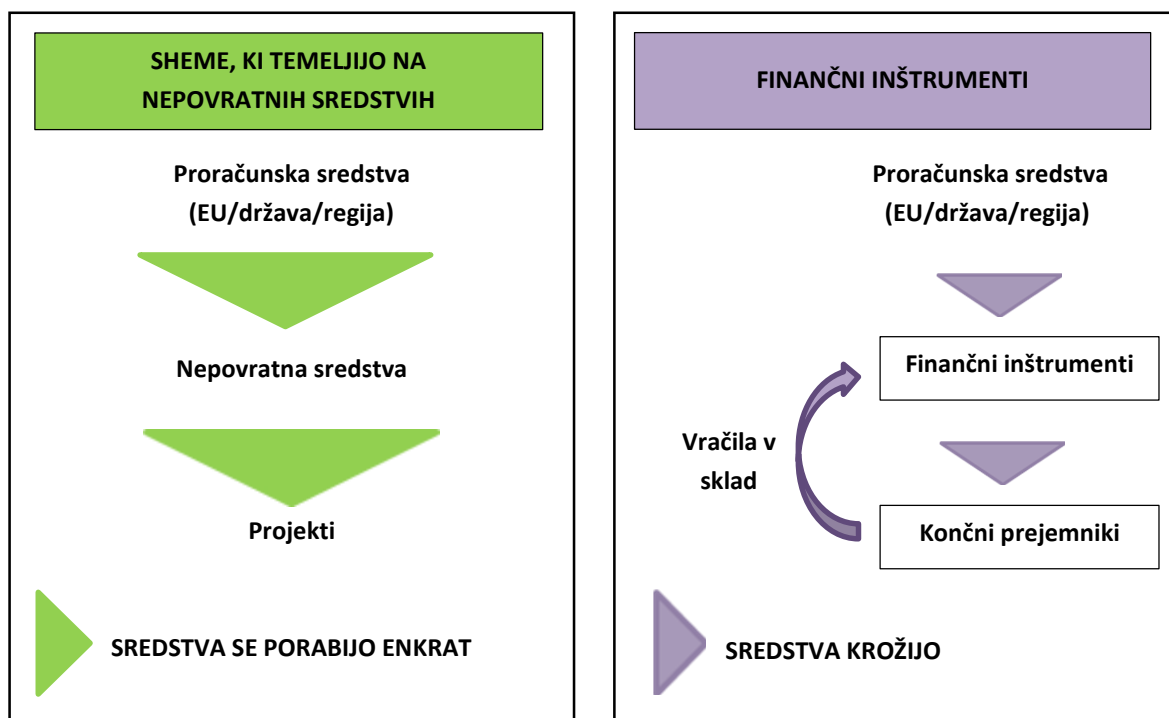
Evropsko računsko sodišče (2015a, str. 18) je tudi ugotovilo, da so bili finančni inštrumenti za nekatere države članice privlačni, saj so **omogočali hitrejšo porabo in s tem olajšali črpanje sredstev EU**. Lahko so tudi ustvarjali prihodke (obresti). To najbolj ponazarja primer iz Romunije iz programskega obdobja 2007–2013. Vrsta vzpostavljenega finančnega inštrumenta (jamstveni sklad) in nizka stopnja neplačila (pod 1 odstotkom) sta pomenili, da državi članici dejansko ni bilo treba porabiti večine kapitala, zaradi česar je lahko ustvarila znatne obresti. Do konca leta 2013 je Romunija na ta način zaslužila skupno približno 50 milijonov EUR (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 19).

Na to kolikšna je uspešnost finančnih inštrumentov pa vplivajo tudi nekateri pogoji, ki bi morali biti izpolnjeni. Prvi se nanaša na to, da inštrumenti delujejo po pričakovanjih in posledično v celoti zagotovijo svoje potencialne koristi (učinek obnavljanja financiranja in učinek finančnega vzvoda) samo, če dovolj sredstev iz finančnega inštrumenta pravočasno doseže končne prejemnike. Prav tako na uspešnost vpliva tudi pravočasna vzpostavitev finančnih inštrumentov v programskem obdobju. Pomembni pa so tudi sistemi spremljanja, ki zagotavljajo zanesljive podatke, na podlagi katerih se lahko spremlja, ali so inštrumenti dosegli svoje rezultate (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 26).

2.3 Prednosti finančnih instrumentov v primerjavi z nepovratnimi sredstvi

Glavna prednost finančnih instrumentov glede na nepovratna sredstva je **vračljivost in ponovna uporaba sredstev**, kot je prikazano na Sliki 10.

Slika 10: Primerjava med shemami, ki temeljijo na nepovratnih sredstvih in finančnimi instrumenti



Vir: Newsletter INTERACT, *Can financial instruments be successfully implemented in European Territorial Cooperation programmes?*, 2013, str. 27.

Nepovratna sredstva upravičencem ni potrebno vrniti in se lahko porabijo samo enkrat. Finančni instrumenti pa so vračljivi in se zato lahko večkrat uporabijo v programskem območju. Njihov vpliv je lahko zato veliko večji od nepovratne pomoči. Izkoristek javnih sredstev skupaj z zasebnim kapitalom je zato pri finančnih instrumentih precej višji. Finančni instrumenti imajo večji multiplikacijski učinek kot nepovratna sredstva na primer 1:4,5, 1:7,5 ali več (Newsletter INTERACT, 2013, str. 27).

V primeru finančnih instrumentov izvajalci projektov **sredstva pridobijo preden začnejo z izvedbo projektov**. Gre za neke vrste predplačilo končnim prejemnikom sredstev, medtem ko morajo pri nepovratnih sredstvih končni prejemniki vnaprej financirati celoten projekt, potem pa v primeru upravičenosti in izpolnjevanja pogojev dobijo sredstva povrnjena.

Čeprav je proces prve vzpostavitve finančnih instrumentov lahko dolgotrajen, pa je **proces dodelitve pomoči izvajalcem projektov lahko zelo preprost in hiter**. Pri tem gre za

uporabo standardnih postopkov, ki jih uporablja finančni posrednik. Pri dodelitvi nepovratne pomoči so postopki precej bolj zapleteni in dolgotrajni. Nepovratna sredstva se lahko odobravajo nekaj mesecev. V večini primerov gre za dvofazni postopek. V prvi fazi se dodeli samo pravica do sredstev, dejansko plačilo pa se izvede šele po tem, ko izvajalec projekt zaključi in posreduje dokazila o zaključku projekta in nastalih stroških.

Prav tako se sredstva iz ESI skladov, po tem ko so bila vrnjena nazaj s strani izvajalcev projektov **ne štejejo več za vire EU**. Odgovornost držav članic po tem je, da jih porabijo v korist posameznih podjetij, kot to določa zakonodaja EU, ob upoštevanju veljavnih pravil o državni pomoči. Ti viri se lahko porabijo tudi za druge finančne instrumente (Evropska komisija, 2015a, str. 13).

Kot je bilo povedano že v prejšnjem poglavju, so s finančnimi instrumenti običajno **podprti kakovostnejši projekti**, ker morajo biti sredstva povrnjena nazaj in ker je pri izboru projektov uporabljeno tudi strokovno znanje finančnih posrednikov (Wishlade & Michie, 2014, str. 1).

2.3.1 Ponovna uporaba sredstev – učinek obnavljanja

Evropsko računsko sodišče (2015a, str. 31) je ocenilo, da se smotrnost poslovanja finančnih instrumentov lahko meri z naslednjima glavnima kazalnikoma:

- učinkom obnavljanja in
- učinkom vzvoda.

Učinek obnavljanja pomeni, da se začetno vložena sredstva v finančne instrumente povrnejo in ponovno uporabijo, tj. obnovijo, potem ko so bila že enkrat uporabljena. Učinek obnavljanja financiranja je predvsem pomemben takrat, ko govorimo o omejenih javnih proračunskih sredstvih.

Stopnja obnavljanja ni zakonsko določena in nezadostne stopnje izplačil lahko povzročijo zamude pri razvoju učinka obnavljanja, kar se je zgodilo v programskem obdobju 2007–2013 (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 26) in kar lahko pričakujemo, da se bo zgodilo tudi v programskem obdobju 2014–2020, saj je prišlo do zamude pri izvajanju programov, prav tako pa je na področju izvajanja finančnih instrumentov še vedno veliko neznanj.

Pri garancijskih skladih je učinek obnavljanja financiranja viden šele, ko so obveznosti izpolnjene in se vloženi zneski lahko sprostijo in ponovno uporabijo, ko so izpolnjeni pogodbeni pogoji. Pri garancijah se namreč denar dejansko izplača le ob neizpolnitvi obveznosti. Potencial garancijskega sklada je v tem, da lahko s pomočjo multiplikacijskega učinka seže daleč prek razpoložljivega kapitala, saj je mogoče zagotoviti precej več garancij kot je razpoložljivega kapitala.

Po podatkih Evropskega računskega sodišča učinek obnavljanja financiranja, dosežen v državah članicah v programskem obdobju 2007–2013, ni bil zadosten. Za 11 obstoječih garancijskih skladov (Tabela 1) je konec leta 2013 učinek obnavljanja znašal 0,53. Pri nekaterih italijanskih garancijskih skladih (Bazilikata, Kalabrija, Sicilija in Umbrija) je bil učinek obnavljanja financiranja še posebno nizek.

Tabela 1: Učinek obnavljanja financiranja pri garancijskih skladih v programskem obdobju 2007–2013

Država članica/regija	Najvišji znesek, vplačan v sklad do 31.12.2013 (v mio EUR)	Vsota zneskov, zajamčenih končnim prejemnikom, na dan 31.12.2013 (v mio EUR)	Učinek obnavljanja financiranja
	A	B	B/A
Bolgarija	171,29	50,00	0,29
Francija (Korzika)	0,60	0,40	0,67
Italija (Sicilija)	37,63	5,48	0,15
Italija (Apulija)	5,00	6,58	1,32
Italija (Lacij)	2,50	0,92	0,37
Italija (Kampanija)	2,25	3,26	1,45
Italija (Umbrija)	4,80	0,00	0,00
Italija (Molise)	2,45	2,45	1,00
Italija (Bazilikata)	14,86	1,70	0,11
Italija (Kalabrija)	10,00	1,68	0,17
Romunija	220,00	177,17	0,81
SKUPAJ	473,80	249,64	0,53

Vir: Evropsko računsko sodišče, Ali so finančni instrumenti uspešno in obetavno orodje na področju razvoja podeželja? Posebno poročilo, 2015a, str. 27.

Samo v treh garancijskih skladih iz Tabele 1 (v Italiji (Kampanija, Molise in Apulija)) je bilo zagotovljenih več garancij, kot je bilo kapitala sklada, s čimer se je ustvaril le rahel učinek obnavljanja financiranja (vrednost učinka je večja od 1). V večini primerov pa je kapital, vplačan v garancijske sklade, presegal znesek za garancije, izdane končnim uporabnikom, kar je oslabilo potencial finančnega instrumenta.

Tabela 2: Učinek obnavljanja financiranja pri garancijskih skladih v programskem obdobju 2007–2013

Država članica/regija	Najvišji znesek, vplačan v sklad do 31.12.2013 (v mio EUR)	Vsota zneskov, izplačanih končnim prejemnikom, na dan 31.12.2013 (v mio EUR)	Stopnja izplačil
	A	B	B/A
Grčija	115,00	0,00	0,00
Latvija	37,60	28,25	0,75
Litva	52,45	39,05	0,75
SKUPAJ	205,05	67,30	0,33

Vir: Povzeto po Evropsko računsko sodišče, Ali so finančni instrumenti uspešno in obetavno orodje na področju razvoja podeželja? Posebno poročilo, 2015a, str. 23 in 28.

Pri posojilnih skladih je učinek obnavljanja financiranja viden šele, ko končni prejemnik vrne posojilo. Do konec leta 2013 dejansko ni bilo nobenega učinka obnavljanja financiranja

(vrednost manjša od 1). Povprečna stopnja izplačil za tri delujoče posojilne sklade je znašala 0,33, kot je prikazano v Tabeli 2.

Sredstva, ki so vložena v finančne instrumente in so vrnjena s strani končnih prejemnikov oziroma se sprostijo, ne veljajo več za prispevek programa (za ta sredstva ni mogoče več zahtevati povračila s strani skladov EU). V skladu s členom 45 Uredbe (EU) št. 1303/2013 morajo države članice sprejeti ukrepe za zagotovitev, da se viri, ki se vrnejo finančnim instrumentom, vključno s poplačili kapitala in dobički ter drugimi dohodki ali donosi, ponovno uporabijo v skladu s cilji programa, bodisi v istem ali drugih finančnih instrumentih, v obeh primerih pa pod pogojem, da se ponovno pripravi predhodna ocena.

2.3.2 Pridobivanje dodatnega kapitala – učinek vzvoda

Glavna prednost uporabe finančnih instrumentov je sposobnost usmeriti dodatna sredstva za naložbe, ki imajo višji finančni učinek kot nepovratna sredstva, zaradi svoje sposobnosti, da pritegnejo dodatna javna in zasebna sredstva in s tem povečajo učinek sredstev strukturnih skladov in nacionalnih sredstev. Govorimo o finančnem vzvodu, ki naj bi na primer omogočil, da vsak EUR iz javnih virov privabi en EUR iz zasebnih sredstev, zaradi česar se skupni znesek, ki ga lahko izkoristijo končni prejemnik, podvoji. Vendar pa ni nobene pravne zahteve za doseg neke stopnje udeležbe zasebnega sektorja (finančni vzvod). Takšen učinek vzvoda je bolj viden v manjših državah, ki so običajno manj zanimive za tuje vlagatelje.

V skladu z 223. členom Delegirane uredbe (EU) št. 1268/2012 so finančni instrumenti namenjeni zagotavljanju učinka vzvoda prispevka EU, s tem ko aktivirajo naložbe, ki presega vrednost prispevka EU. Učinek vzvoda sredstev EU je enak znesku financiranja upravičenih končnih prejemnikov, deljenem z zneskom prispevka EU ali povedano drugače učinek vzvoda je izračun pričakovanega dodatnega javnega in zasebnega financiranja deljenega z nominalno vrednostjo stroškov ESI skladov (Fi-compass, 2014, str. 7). Prispevek države članice je vključen v prispevek s strani tretjih oseb. To pomeni, da imajo vsi finančni instrumenti učinek vzvoda, tudi če ni drugega sofinanciranja (Zaggia, 2014, str. 5)

$$\text{učinek vzvoda} = \frac{\text{financiranje končnih upravičencev}}{\text{prispevek EU}}$$

Izračun učinka vzvoda sledi uredbnim določbam, ki določajo da se pri izračunu učinka vzvoda (Fi-compass, 2014, str. 58):

- lastni prispevki končnih upravičencev projektov ne upoštevajo;
- nominalna vrednost stroškov se obračuna, ne glede na to kakšne narave so ti stroški (vračljivi ali ne) in

- prihodnost investicijskih ciklov se ne upošteva, če obstaja (npr. obnovljivost inštrumentov).

Višji kot je učinek vzvoda posameznega finančnega inštrumenta, višja je dodana vrednost tega inštrumenta. Kakšen je ciljni razpon vrednosti za učinek vzvoda mora temeljiti na predhodnem ocenjevanju ustreznega finančnega inštrumenta. Učinki vzvoda se lahko razlikujejo med sektorji, regijami in finančnimi produkti (Fi-compass, 2014, str. 84). Primeri shem podpore, ki omogočajo doseganje visokih učinkov vzvoda, so (Fi-compass, 2014, str. 83–84):

- prispevek fiksnega tveganja za izboljšanje kreditne kvalitete;
- inštrumenti zavarovanja, ko se določen prispevek, ki zajema pričakovano in nepričakovano izgubo prenese na finančnega posrednika in
- garancijski inštrument, kjer je prispevek dan posredniku z zgornjo omejitvijo. Če je po izteku garancije, obseg nastalih izgub nižji od izračunane vrednosti v predhodni oceni, pride do povrnitve. Preostala sredstva, ki niso potrebna za kritje izgub, predstavljajo sredstva, ki se vrnejo nazaj finančnemu inštrumentu.

V programskem obdobju 2007–2013 prikaz učinka vzvoda ni bil zakonska zahteva, je pa zato vključen v pravni okvir za obdobje 2014–2020 (Evropsko računsko sodišče, 2015b, str. 19). V obdobju 2007–2013, je bil koncept vzvoda uporabljen kot spodbuda za povečanje uporabe finančnih inštrumentov namesto tradicionalnih nepovratnih sredstev. Ideja o »razmnožujočem« znesku, ki je na voljo končnim prejemnikom zahvaljujoč sofinanciranju z zasebnimi interesnimi skupinami je bil eden od ključnih inovativnih elementov, skupaj z učinkom obnavljanja. Evropsko računsko sodišče (2015a, str. 30) očita državam članicam, ki so v obdobju 2007–2013 izvajale finančne inštrumente, da niso storile dovolj za to, da bi dosegle višji učinek vzvoda. Pri tem je potrebno poudariti, da računsko sodišče med prispevke s strani tretjih oseb ne uvršča nacionalnega sofinanciranja. Zato so revizijski postopki pokazali, da učinek vzvoda ni bil dosežen na primer v Latviji, Litvi in Italiji (Sicilija), ker izvajanje finančnih inštrumentov ni pritegnilo nobenega dodatnega zasebnega kapitala v projekte za razvoj podeželja razen nacionalnega sofinanciranja. Neka stopnja finančnega vzvoda je bila opažena v Franciji (Korzika), Italiji (Apulija) in Romuniji (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 30). Grčija je bila ena od držav, ki je finančne inštrumente zasnovala izključno z namenom doseganja učinka vzvoda. Vendar pa do sredine leta 2014 dejansko ni bil dosežen nikakršen učinek vzvoda, saj ni bilo dodeljeno nobeno posojilo (Evropsko računsko sodišče, 2015b, str. 6).

Glavni cilj finančnih inštrumentov ni doseganje visokega učinka vzvoda. Velja namreč da:

- je učinek vzvoda v manj razvitih regijah praviloma nižji od učinka v razvitih regijah;
- so učinki vzvoda nižji v kriznih obdobjih in

- previsok učinek vzvoda zmanjša spodbujevalni učinek in privablja bolj tvegane projekte.

Izkušnje so pokazale različne vrednosti vzvodov glede na posamezne finančne instrumente, sektorje in države. V povprečju učinki vzvoda znašajo 4 do 5, vendar pa lahko precej odstopajo v eno in drugo stran. V predhodni oceni je potrebno upoštevati različne vire dodatnih javnih in zasebnih virov, različnih možnosti za izvajanje finančnih instrumentov in na tak način izračunati pričakovani učinek vzvoda (Fi-compass, 2014, str. 84). Ta ne vključuje ponovno uporabljenih sredstev, ki so se vrnila v instrument.

EK poudarja, da učinki, ki jih povzročijo finančni instrumenti (npr. obnavljanje financiranja ali učinek vzvoda), predstavljajo prednosti in ne cilje same po sebi (Fi-compass, 2014, str. 84).

2.4 Uporaba finančnih instrumentov v državah EU

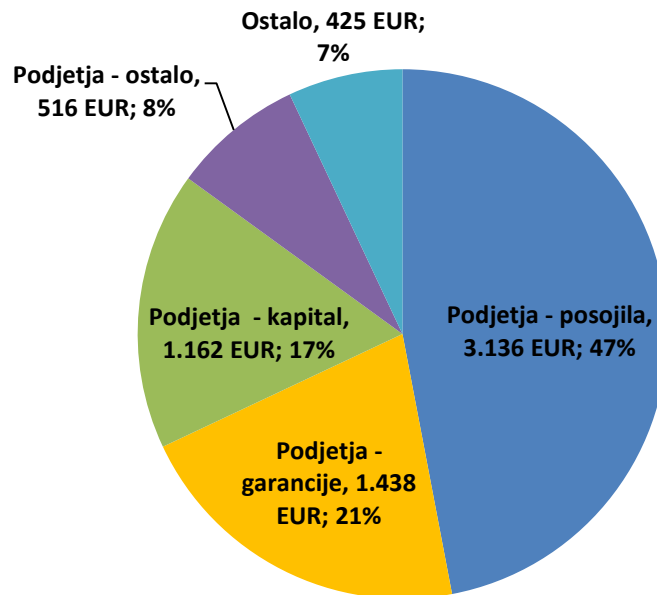
Vloga finančnih instrumentov, se je v zaporednih obdobjih načrtovanja politik EU znatno povečala. V obdobju 1994–1999 se je za podporo naložbam v obliki finančnih instrumentov namenilo 0,6 milijarde EUR, v obdobju 2000–2006 je ta znesek narasel na približno 1,3 milijarde EUR. V večletnem finančnem okviru za obdobje 2007–2013 pa je bil finančnim instrumentom za notranje in kohezijske politike dodeljen že dober odstotek proračuna EU (kar znaša skupaj s sredstvi držav članic več kot 17 milijard EUR) (Wishlade & Michie, 2014, str. 2).

Na ravni EU, EK v svojem zbirnem poročilu ugotavlja, da je do konca leta 2013 (Wishlade & Michie, 2014, str. 3–4):

- 25 držav članic poleg nepovratnih sredstev uporabilo tudi finančne instrumente (samo Irska, Luksemburg in Hrvaška ne);
- v EU skupno delovalo 941 sofinanciranih finančnih posrednikov (69 holdinških skladov in 872 posebnih skladov);
- 91 odstotkov finančnih instrumentov bilo uporabljenih za razvoj poslovnega sektorja (običajno MSP), 6 odstotkov za urbanistične projekte in 3 odstotki za projekte na področju energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije. Glede na delež dodeljenih zneskov, pa je kar 93 odstotkov sredstev bilo namenjenih za podporo podjetjem (Slika 11);
- večina finančnih instrumentov bila izplačana v obliki posojil in jamstev, le majhen delež v obliki lastniškega financiranja. Glede na znesek izplačanih sredstev končnim prejemnikom, so več kot 51 odstotkov predstavljala posojila, 21 odstotkov pa garancije);
- več kot 17 milijard EUR prispevkov iz naslova operativnih programov je bilo izplačanih v okviru finančnih instrumentov, od tega je bilo okrog 14 milijard EUR izplačanih v holdinške sklade ali posebne sklade, vendar manj kot 6,7 milijarde EUR je dejansko

dosegla končne prejemnike, kar pomeni, da velik del sredstev ni dosegel želenega cilja do konca leta 2013.

Slika 11: Vrednost finančnih instrumentov izplačanih končnim prejemnikom glede na vrsto in cilj v obdobju 2007–2013 (v mio EUR in odstotkih)



Vir: Wishlade & Michie, *Financial instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment*, 2014, str. 4.

Znesek sredstev iz strukturnih skladov, ki so jih države namenile za podpore preko finančnih instrumentov se močno razlikuje med državami članicami. Kot je razvidno iz Slike 12, štiri države članice (Italija, Nemčija, Grčija in Velika Britanija) predstavljajo 55 odstotkov prispevkov operativnih programov izplačanih preko finančnih instrumentov v obdobju 2007–2013. Med njimi Italija sama predstavlja skoraj četrtino celotnega zneska (Wishlade & Michie, 2014, str. 4).

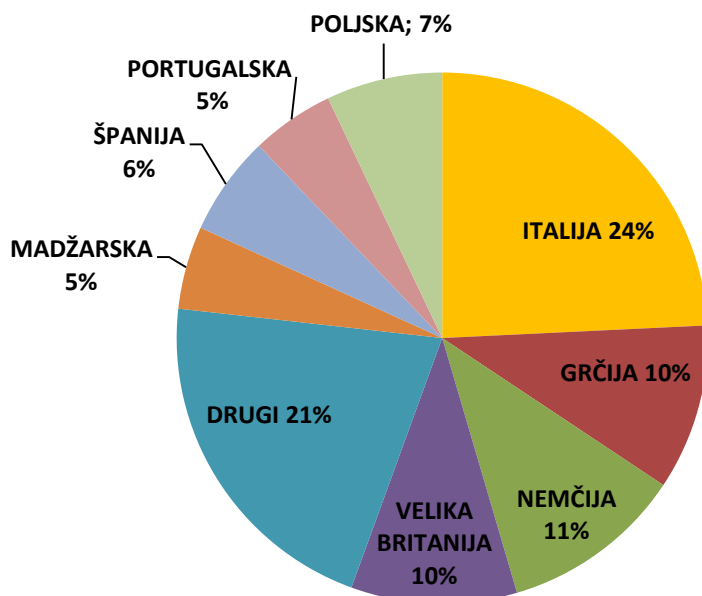
Na področjih deljenega upravljanja med državo članico in EK so se finančni instrumenti uporabljali predvsem na področju kohezijske politike. Na tem področju je bilo oblikovanih več kot 941 finančnih instrumentov (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 9).

Pomembno je tudi poudariti, da nekatere države EU imajo sicer razširjeno uporabo finančnih instrumentov vendar ne na ravni izvajanja ukrepov iz strukturnih skladov, temveč v okviru svojih nacionalnih politik. Razloge za to lahko iščemo v (Wishlade & Michie, 2014, str. 6):

- zapletenosti upravljanja strukturnih skladov;
- premajhni vrednosti programov, ki bi upravičila vzpostavitev finančnih instrumentov;

- osredotočenosti porabe strukturnih skladov za določene vrste projektov, ki jih ne uvrščajo med tiste, ki bi jih lahko podprli s finančnimi instrumenti, čeprav del domače razvojne politike izvajajo preko finančnih instrumentov (npr. v Avstriji).

Slika 12: Odstotek sredstev operativnih programov namenjenih finančnim instrumentom v obdobju 2007–2013 po državah članicah EU (v odstotkih)



Vir: Wislade & Michie, Financial instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment, 2014, str. 5.

V obdobju 2007–2013 je bilo mogoče finančne instrumente uporabiti za tri posebne namene: za naložbe v podjetja, urbani razvoj ter energetska učinkovitost in obnovljive vire energije v stavbah. Večina instrumentov se je sofinancira iz ESRR (Wislade in Michie 2014, str. 13). V nadaljevanju so predstavljene nekatere ugotovitve, ki izhajajo iz izvajanja finančnih instrumentov v obdobju 2007–2013.

Uspešnost izvajanja finančnih instrumentov je odvisna predvsem od obstoja vlagateljev in projektov. Obstaja omejeno število vlagateljev in omejeno število priložnosti za vlaganje. Izkušnje iz obdobja 2007–2013 kažejo, da je pomembno, da oblikovalci politik vzporedno z vzpostavitvijo finančnih instrumentov zagotovijo tudi mentorstvo, usposabljanje in poslovno svetovanje za namen prepoznavanja dobrih projektov.

Ključna ugotovitev, ki izhaja iz več programov, je pomembnost izdelave kakovostne predhodne ocene trga, ki mora pokazati pravo velikost in naravo primanjkljaja v financiranju. T.i. predhodno oceno v obdobju 2007–2013 ni bilo potrebno obvezno pripraviti (drugače je to v obdobju 2014–2020). V mnogih primerih so države članice pri planiranju izvajanja finančnih instrumentov uporabile samo pretekle izkušnje obstoječih finančnih

institucij. V drugih državah, ki so sicer izvedle predhodne ocene, pa obstajajo resni dvomi o kakovosti teh ocen. Ocene bi morale poleg izračuna vrzeli na finančnem trgu vključevati tudi scenarije spreminjajočih se gospodarskih razmer, kot tudi možnost za vmesno ponovno preučitev trga, na podlagi katere bi se finančni instrumenti lahko prilagodili (Wishlade & Michie, 2014, str. 15–16). To dejstvo podpira vpliv krize v obdobju 2007–2013 in njene posledice na spreminjajoče se tržne pogoje.

Predpogoj za uspešno izvajanje finančnih instrumentov je tudi čim hitrejša vzpostavitev sistema. Vzpostavitev pomeni postopek, ki je administrativno zelo zapleten in zahteva podrobno poznavanje predpisov strukturnih skladov, skladnost z državnimi pomočmi in naložbenimi načeli. Iz prakse v obdobju 2007–2013 je razvidno, da so se finančni instrumenti v večini primerov začeli izvajati prepozno, zaradi česar tudi dokončnih rezultatov o njihovem izvajanju še ni mogoče predstaviti (Wishlade & Michie, 2014, str. 17).

Na kratko pa lahko rečemo, kar prav tudi Evropsko računsko sodišče (2015a, str. 70), da je bilo v programskem obdobju 2007–2013 veliko govora o tem, kako se vzpostavljajo finančni instrumenti, malo pa je bilo govora o tem, kaj se je z njimi doseglo.

Novo programsko obdobje 2014–2020 je uvedlo številne spremembe v delovanju finančnih instrumentov ob hkratnem poudarjanju pomena razširitve uporabe finančnih instrumentov izven treh področjih iz obdobja 2007–2013 (podjetij, razvoja mest in energetske učinkovitost in obnovljive vire energije). EK tako spodbuja uporabo finančnih instrumentov na vseh tematskih ciljih in vseh ESI skladih iz obdobja 2014–2020.

2.5 Finančni instrumenti na področju razvoja podeželja

Finančni instrumenti so del politike razvoja podeželja od leta 2000 (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 1). Države članice v okviru svojih PRP opredelijo finančna sredstva, ki jih bodo namenile za izvajanje ukrepov z uporabo finančnih instrumentov.

2.5.1 Finančni instrumenti pred letom 2014

Finančni instrumenti na področju razvoja podeželja so bili v obdobju 2000–2006 uporabljeni v dveh državah članicah, v obdobju 2007–2013 pa v sedmih državah članicah. V tem zadnjem obdobju je bilo ustanovljenih 11 jamstvenih skladov (v Bolgariji, Franciji (Korzika), 8 italijanskih regijah in Romuniji) in trije posojilni skladi (v Grčiji, Latviji in Litvi) (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 11). Finančni instrumenti, ki jih je EKSRP podpiral v obdobju 2007–2013, so bili vzpostavljeni v času finančne in gospodarske krize, ko je bil dostop do posojil ohromljen in so se likvidnostne težave kazale po vsej Evropi (Evropska komisija, 2015, str. 6).

V Grčiji so finančne instrumente vključili v PRP z eno od njegovih sprememb, torej ne takoj na začetku programskega obdobja. Vzpostavili so posojilni sklad z namenom krepitev likvidnosti končnih prejemnikov/kreditojemalcev in dodeljevanja bančnih posojil pod ugodnimi pogoji v podporo podjetništvu in pospeševanju črpanja sredstev EKSRRP. Cilj posojilnega sklada v Litvi je bil zagotoviti dostop do posojil za naložbe, s katerimi se dosegajo cilji iz ukrepov. V Italiji (Apulija in Sicilija) pa je bil cilj povečati dostop do posojil za kmetijska gospodarstva. V romunskem PRP so bili cilji jamstvenih shem izboljšati dostop do posojil za razvoj podeželja ter povečati zanimanje finančnih institucij za podeželsko gospodarstvo in njihovo zaupanje vanj.

Za izvajanje finančnih instrumentov v obdobju 2007–2013 je značilno predvsem to, da so bili vzpostavljeni z namenom, da so se lahko s pomočjo javnih sredstev (posojil/jamstev) porabila druga javna sredstva (nepovratna sredstva), namesto da bi zagotovili alternativo za nepovratna sredstva. Do vseh finančnih instrumentov, ki so jih države članice izvajale v obdobju 2007–2013, so imeli dostop le prosilci za nepovratna sredstva (posredni dostop). Podatki, ki so bili na voljo do 31. marca 2014, so pokazali, da je v Romuniji približno 15 odstotkov celotne porabe nepovratnih sredstev bilo zavarovane z jamstvom iz jamstvenega sklada, sofinanciranega s sredstvi EU, za posojila, potrebna za financiranje projektov (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 20).

Evropsko računsko sodišče je v Italiji (Apulija in Sicilija), Litvi in Romuniji odkrilo primere, pri katerih je bil znesek nepovratnih sredstev in finančnega instrumenta skupaj blizu zneska upravičenih stroškov projekta, enak kot ta ali celo višji. Zato je ob koncu programskega obdobja 2007–2013 nastopilo tveganje, da so bili projekti financirani tudi do 100-odstotno z javnimi sredstvi. Na področju kohezije je to izrecno preprečeno, saj finančni instrumenti in nepovratna sredstva delujejo ločeno. Finančni instrumenti ne smejo kriti stroškov projekta, ki se že podpira z nepovratnimi sredstvi (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 20).

V nekaterih primerih so finančni instrumenti prispevali tudi k zmanjšanju uporabe pravila o prenehanju prevzetih obveznosti. Pri porabi sredstev PRP je v programskem obdobju 2007–2013 veljalo pravilo, da EK samodejno razveljavi letni prispevek (angl. *commitment*), ki ni bil porabljen v obdobju dveh let (pravilo N + 2). Namen tega pravila je bil pospešiti izvajanje PRP in izboljšati finančno poslovanje. Finančni instrumenti pa so prispevali k neupoštevanju tega pravila (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 20). Grčiji je bilo tako očitano, da je v letu 2013 v posojilni sklad vplačala plačilo v višini 115 milijonov EUR javnih sredstev samo z namenom, da bi pospešila črpanje sredstev EKSRRP, saj so bili končnim prejemnikom izplačani zanemarljivi zneski, hkrati pa je v Grčiji v letu 2013 obstajalo pomembno tveganje samodejne razveljavitve sredstev.

Še ena težava je bila zaznana pri izvajanju finančnih instrumentov v obdobju 2007–2013, in sicer prekapitalizacija finančnih instrumentov. Do prekapitalizacije pride, kadar je znesek,

ki je bil vplačan v kapital finančnih inštrumentov, prevelik glede na znesek, ki je bil zagotovljen končnim prejemnikom v obliki finančnih inštrumentov (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 22). Da do tega ne bi prihajalo, je potrebno pred začetkom izvajanja finančnih inštrumentov ugotoviti potencialni trg za finančne inštrumente in na podlagi tega oceniti kapital sklada. Evropsko računsko sodišče (2015a, str. 23) je ugotovilo primere bistvene prekapitalizacije v Bolgariji, Grčiji, Italiji (Bazilikata in Sicilija), Litvi in Romuniji.

2.5.2 Finančni inštrumenti po letu 2014

EK je postavila naslednje cilje v povezavi z izvajanjem finančnih inštrumentov EKSRP v obdobju 2014–2020 (Scheele, 2015, str. 4):

- izboljšanje vpliva sredstev na rast in zaposlovanje ter zagotovitev trajnosti podpor;
- zmanjšanje proračunskih omejitev (učinek vzvoda);
- diverzifikacijo možnosti podpor, ki so na voljo upravičencem;
- bistveno povečati uporabo finančnih inštrumentov (podvojitev zneska iz obdobja 2007–2013).

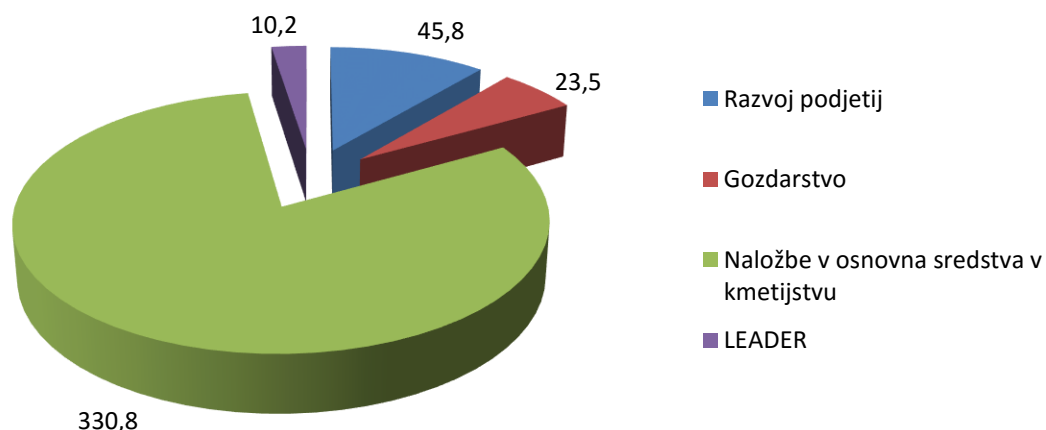
Finančni inštrumenti, ki jih podpira EKSRP, naj bi zagotovili dostop do financiranja tistim upravičencem, ki jim finančni trgi ne omogočajo kritja stroškov projekta ali deleža zasebnega sofinanciranja. V programskem obdobju 2014–2020 se finančni inštrumenti ne morejo uporabljati za vnaprejšnje financiranje nepovratnih sredstev, nepovratna sredstva se ne morejo uporabljati za vračilo podpore, prejete iz finančnih inštrumentov, kombinacija podpore, ki se zagotavlja z nepovratnimi sredstvi in finančnimi inštrumenti, pa lahko pokriva isto stroškovno postavko le, če skupna vsota vseh oblik podpor ne presega celotnega zneska upravičenih stroškov (Evropska komisija, 2015, str. 7–8). Vprašanje prekapitalizacije naj bi bilo rešeno v obdobju 2014–2020 z uvedbo postopnih plačil, ki so lahko izvedena šele po tem, ko so doseženi konkretni rezultati (Evropska komisija, 2015, str. 3).

Da bi EK spodbudila uporabo finančnih inštrumentov, je okrepila sodelovanje z EIB na področju kmetijstva in razvoja podeželja ter 14. julija 2014 podpisala memorandum o soglasju. To sodelovanje vključuje možnost uporabe izkušenj in znanja skupine EIB o finančnih inštrumentih ter njihov prenos na področje razvoja podeželja (Evropska komisija, 2015, str. 3).

EK je uvedla tudi celovito platformo za tehnično pomoč imenovano »fi-compass«, ki bo EK, državam članicam in deležnikom zagotovila metodološka navodila in podporo pri ozaveščanju na področju finančnih inštrumentov, ki jih v obdobju 2014–2020 podpirajo skladi ESI. Platforma »fi-compass« bo razvila tudi posebne off-the-shelf finančne inštrumente za EKSRP (Evropska komisija, 2015, str. 3).

Iz potrjenih PRP 2014–2020 posameznih držav članic izhaja, da je v izvajanje finančnih inštrumentov vključenih 15 programov (od tega je 10 regionalnih in 5 nacionalnih) (Castellano, 2016, str. 13). Za izvajanje ukrepov v okviru finančnih inštrumentov so te države namenile 410,3 milijonov EUR sredstev EKSRP, in sicer za štiri ukrepe oziroma namene (Slika 13).

Slika 13: Planirana sredstva za izvajanje finančnih inštrumentov v državah EU po ukrepih v programskem obdobju 2014–2020 (stanje v maju 2016)(v odstotkih)

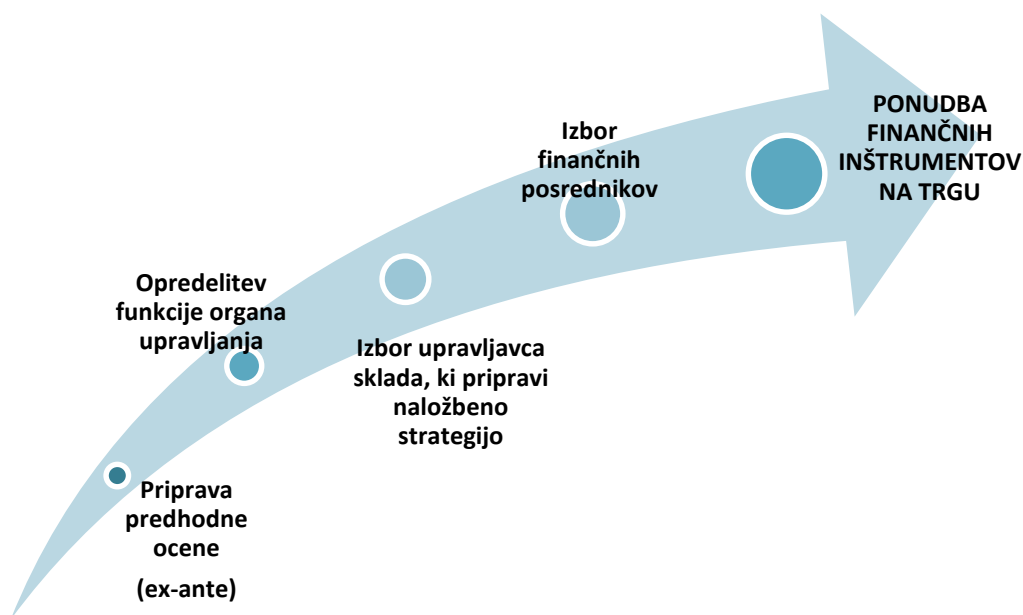


Vir: Castellano, EAFRD support for Financial Instruments in 2014 – 2020, State of play, 2016, str. 12.

Večina držav članic v svoje PRP ni vključila izvajanje ukrepov s pomočjo finančnih inštrumentov. Razlog za nizko začetno vključitev držav v dodeljevanje sredstev s pomočjo finančnih inštrumentov naj bi bil v pomanjkanju povpraševanja po finančnih inštrumentih, saj jih potencialni upravičenci v večini primerov ne poznajo in so navajeni na financiranje projektov z nepovratnimi sredstvi (Evropsko računsko sodišče, 2015a, str. 18).

Pred začetkom izvajanja ukrepov s pomočjo finančnih inštrumentov je potrebno narediti kar nekaj korakov (Slika 14). Začne se s prvo identifikacijo vrzeli na finančnem trgu, ki omejuje pridobivanje finančnih virov za izvajanje projektov. Organ upravljanja izbere upravljavca sklada in z njim podpiše sporazum o financiranju. Upravljavec sklada opredeli naložbeno strategijo skladno s cilji programa in izbere finančne posrednike, ki ponudijo finančne produkte na trgu. Spremljanje izvajanja aktivnosti je skupna naloga vseh organizacijskih ravni (organa upravljanja, sklada in finančnih posrednikov).

Slika 14: Shema potrebnih korakov za implementacijo finančnih instrumentov



Vir: *Fi-compass, Combined Micro Credit and Grant scheme: Case study, 2015c, str. 11.*

3 POSKUS DOKAZA DODANE VREDNOSTI DODELJEVANJA PODPOR ZA RAZVOJ PODEŽELJA PREKO FINANČNIH INSTRUMENTOV V SLOVENIJI

Republika Slovenija namerava finančne instrumente na področju izvajanja ukrepov PRP prvič uveljaviti v programskem obdobju 2014–2020. V dosedanjih programskih obdobjih je namreč dodeljevanje pomoči iz naslova ukrepov PRP potekalo izključno v obliki nepovratnih pomoči (subvencij). Ker izkušenj na tem področju organ upravljanja za PRP 2014–2020 (Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) nima, pri vzpostavitvi sistema za implementacijo finančnih instrumentov sodeluje s Službo vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, ki izvaja funkcijo organa upravljanja za Operativni program evropske kohezijske politike 2014–2020 (OP EKP 2014–2020) in že ima izkušnje na tem področju. Tako sta omenjena organa upravljanja že sodelovala pri izdelavi skupne predhodne ocene, ki predvideva tudi enotno implementacijsko strukturo. Predhodna ocena je sicer analizirala področje razvoja podeželja in tudi predlagala garancije kot ustrezen finančni instrument za področje razvoja kmetijstva, živilstva in gozdarstva, vendar menim, da se ukrepi pri katerih se bodo sredstva dodeljevala preko finančnih instrumentov med seboj precej razlikujejo, zato bi zahtevali tudi ločeno obravnavo pri izbiri ustreznega finančnega instrumenta. V nadaljevanju se osredotočam samo na enega od ukrepov PRP 2014–2020, in sicer podukrep 6.4 Podpora za naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti, pri katerem se predvideva dodeljevanje pomoči izključno v obliki finančnih instrumentov. V tem poglavju bom zato predstavila ključne značilnosti politike razvoja podeželja v Sloveniji

ter na koncu analizirala uporabo dveh finančnih instrumentov na prej omenjenem podukrepu.

3.1 Razvoj politike razvoja podeželja v Sloveniji do leta 2014

V Sloveniji so se ukrepi politike razvoja podeželja začeli izvajati že osemdesetih letih prejšnjega stoletja. Takrat se je začelo finančno podpirati tehnološki razvoj in naložbe v zasebnem kmetijstvu. Bolj intenzivno pa so se začele izvajati aktivnosti na področju razvoja podeželja po tem, ko je leta 1992 Državni zbor Republike Slovenije sprejel Strategijo razvoja slovenskega kmetijstva. S tem dokumentom je bila prvič v Sloveniji poudarjena večnamenska vloga kmetijstva. To pomeni, da je kmetijstvo poleg svoje proizvodne funkcije opravljalo tudi druge funkcije (npr. okoljsko, socialno, prostorsko) (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2010, str. 12).

Še večji pomen pa je politika razvoja podeželja v Sloveniji dobila po tem, ko je postala upravičena do črpanja sredstev EU, najprej v obliki predpristopne pomoči SAPARD, kasneje pa preko potrjenih PRP. Od leta 2001 pa do leta 2014 so se v Sloveniji izvajali štiri PRP, ki so črpali sredstva iz proračuna EU.

Predpristopni program SAPARD je bil namenjen pripravi kmetijskega sektorja in podeželskih območij, v desetih državah, ki so zaprosile za članstvo v EU, na integracijo v gospodarstvo EU (Aristovnik, Žibert, 2012, str. 78).

Program SAPARD, ki se je izvajal od konca leta 2001 pa vse do vstopa Slovenije v EU, je imel tri cilje (Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2007, str. 4):

1. oblikovanje konkurenčnega kmetijskega sektorja,
2. ohranjanje poseljenosti podeželja in
3. uvedba pravnega reda EU.

Ti cilji so bili zasledovani v okviru izvajanja štirih ukrepov, za katere se je namenilo dobrih 41 milijonov EUR javnih sredstev (Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2007, str. 5):

- Naložbe v kmetijska gospodarstva (Namen ukrepa je bil prilagoditev sektorjev predelave mleka in mesa na predpisane veterinarsko-sanitarne standarde ter izboljšanje varstva okolja in izboljšanje trženja. Podpora se je dodeljevala tudi sektorju pridelave vrtnin, jagod in jagodičevja. Temu ukrepu je bilo namenjenih 35 odstotkov vseh sredstev SAPARD.).
- Naložbe v predelavo in trženje kmetijskih in ribiških proizvodov (40 odstotkov programa SAPARD se je namenilo izvajanju ukrepa, katerega cilj je bil posodobiti procese

predelave in jih uskladiti z zahtevanimi standardi, v sektorju predelave mesa, rib in mleka.).

- Gospodarska diverzifikacija na kmetiji (Namen podpore je bil podpreti nekmetijske dejavnosti na podeželju, kot so turizem na kmetiji in domača obrt. Za izvajanje tega ukrepa se je namenilo 14 odstotkov sredstev programa SAPARD.).
- Razvoj in izboljšanje infrastrukture na podeželju (10 odstotkov sredstev programa pa se je namenilo za izboljšanje turistične infrastrukture (tematske poti, učne poti, jahalne poti ipd.) ter izboljšanje vodne infrastrukture.).

Po pristopu Slovenije EU, v obdobju 2004–2006, so se ukrepi politike razvoja podeželja izvajali v okviru dveh programov, in sicer **Programa razvoja podeželja 2004–2006** (v nadaljevanju PRP 2004–2006) in **Enotnega programskega dokumenta 2004–2006** (v nadaljevanju EPD 2004–2006). Oba dokumenta skupaj pokrijeta vsa področja razvoja podeželja. EPD 2004–2006 je bil skupni programski dokument za vse strukturne sklade in razvoj podeželja je bil le eden od sklopov podpor. Vsebinsko je EPD 2004–2006 prevzel ukrepe, ki so bili že predmet programa SAPARD, kakor tudi velik del programa podpor prestrukturiranju kmetijstva in živilstva iz okvira nacionalnih ukrepov, ki so se izvajali pred vstopom v EU. V okviru PRP 2004–2006 pa so se sredstva namenila za različne oblike plačil namenjenih sonaravnemu/trajnostnemu razvoju kmetijstva in podeželja, in sicer za izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost, plačila za kmetijsko okoljske ukrepe ter plačila za ekonomsko in socialno prestrukturiranje kmetijstva, ki so zajemala ukrep zgodnjega upokojevanja in podpore izvajanju EU standardov na kmetijskih gospodarstvih (Cunder, 2006, str. 149). Za izvajanje obeh programov je bilo na voljo nekaj manj kot 300 milijonov EUR javnih sredstev, od tega 50 milijonov EUR za EPD 2004–2006. Nekaj manj kot polovica vseh sredstev se je namenila ukrepom, ki zagotavljajo trajnostno rabo podeželskih območij (izravnalna plačila za območja s težjimi pridelovalnimi razmerami, krajinska in okoljska plačila), okoli 40 odstotkov za strukturne spremembe v kmetijstvu in živilsko pridelovalni industriji in dobrih 10 odstotkov za razvojne ukrepe na podeželskih območjih (Cunder, 2006, str. 151).

Na podlagi strateških usmeritev EU na področju trajnostne rabe naravnih virov (sklepi sveta iz Göteborga), kot tudi strateških usmeritev o krepitvi gospodarske rasti in zaposlovanja (Lizbonska strategija), so se oblikovali temeljni cilji politike razvoja podeželja EU za obdobje 2007–2013 (Cunder, 2006, str. 153). Vsakemu temeljnemu cilju je ustrezala tematska os (Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015b, str. 88):

- Izboljšanje konkurenčnosti kmetijstva in gozdarstva (os 1);
- Podpiranje upravljanja z zemljišči in izboljšanje okolja (os 2);
- Izboljšanje kakovosti življenja in spodbujanje diverzifikacije gospodarske dejavnosti (os 3);

- Spodbujanje odločanja o razvoju posameznih podeželskih območij po pristopu od spodaj navzgor – pristop LEADER (os 4).

V vsako od štirih osi so spadali določeni ukrepi. Ukrepi so bili namenjeni različnim upravičencem in so podpirali različne aktivnosti oziroma predmete podpore. Države članice so v svojih programih določile, katere ukrepe bodo izvajale (Šušlek, 2008, str. 29). Slovenija je na podlagi analize danosti in stanja kmetijstva, živilstva in gozdarstva, pa tudi vpetosti teh gospodarskih panog v dogajanje na podeželju in celotnem prostoru pripravila **Program razvoja podeželja 2007–2013** (v nadaljevanju PRP 2007–2013), v katerem je opredelila izvajanje 22 ukrepov (Tabela 3). PRP 2007–2013 je bil s strani EK potrjen julija 2007, izplačila pa so potekala vse do konca leta 2015.

Tabela 3: Ukrepi izvajani v okviru PRP 2007–2013

Koda ukrepa	Naziv ukrepa
OS 1 – KONKURENČNOST KMETIJSTVA IN GOZDARSTVA	
111	Usposabljanje za delo v kmetijstvu in gozdarstvu
112	Pomoč mladim prevzemnikom kmetij
113	Zgodnje upokojevanje kmetov
121	Posodabljanje kmetijskih gospodarstev
122	Povečanje gospodarske vrednosti gozdov
123	Dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom
132	Sodelovanje kmetijskih proizvajalcev v shemah kakovosti hrane
133	Podpora skupinam proizvajalcev pri dejavnostih informiranja in pospeševanja prodaje za proizvode, ki so vključeni v sheme kakovosti hrane
142	Podpore za ustanavljanje in delovanje skupin proizvajalcev
OS 2 – OHRANJANJE OKOLJA IN PODEŽELJA	
211, 212	Izravnalna plačila za območja z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnost
214	Kmetijsko okoljska plačila
OS 3 – KAKOVOST ŽIVLJENJA IN DIVERZIFIKACIJA	
311	Diverzifikacija v nekmetijske dejavnosti
312	Podpora ustanavljanju in razvoju mikropodjetij
321	Osnovne storitve za gospodarstvo in podeželsko prebivalstvo
322	Obnova in razvoj vasi
323	Ohranjanje in izboljševanje dediščine podeželja
OS 4 – LEADER	
411, 412, 413	Izvajanje lokalnih razvojnih strategij
421	Spodbujanje medregijskega in čezmejnega sodelovanja
431	Vodenje lokalnih akcijskih skupin, pridobitev strokovnih znanj in animacija območja

Vir: Povzeto po Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 – 9. sprememba, 2015b, str. 96, 134, 268 in 285.

Za izvedbo ukrepov PRP 2007–2013 je bilo namenjenih 1.171.695.427 EUR sredstev, od tega jih je bilo 378.735.131 EUR namenjenih izvajanju ukrepov osi 1, 625.862.267 EUR

izvajanju ukrepov osi 2, 121.630.621 EUR izvajanju ukrepov osi 3, 30.731.434 EUR izvajanju pristopa LEADER, za tehnično pomoč je bilo namenjenih 14.735.974 EUR (Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2016, str. 69–70).

3.2 Razvoj politike razvoja podeželja v Sloveniji po letu 2014

Izvajanje politike razvoja podeželja v obdobju 2014–2020 opredeljuje **Program razvoja podeželja 2014–2020** (PRP 2014–2020). EK je PRP 2014–2020 uradno potrdila 13. februarja 2015, in po tem se je lahko začelo črpanje sredstev iz EKSRP. Omenjeni sklad za izvajanje ukrepov PRP 2014–2020 prispeva 837.700.000 EUR, preostali del sredstev do 1,1 milijarde EUR pa dodaja Slovenija iz državnega proračuna. EKSRP je z ostalimi ESI skladi vključen v t.i. »skupni strateški okvir EU skladov« in s tem neposredno vpet v doseganje ciljev Strategije Evropa 2020.

Na osnovi analize stanja, SWOT analize, opredeljenih potreb ter ob upoštevanju nacionalnega strateškega dokumenta, ki opredeljuje razvoj kmetijstva, živilstva in gozdarstva do leta 2020 (Resolucija o strateških usmeritvah razvoja slovenskega kmetijstva in živilstva do leta 2020 – »Zagotovimo.si hrano za jutri«) ter Partnerskega sporazuma med Slovenijo in EK, je bilo opredeljenih 6 težišč ukrepanja v okviru PRP 2014–2020 (2015a, str. 100):

1. Pospešitev procesov strukturnega prilagajanja v kmetijstvu in s tem ustvarjanje pogojev za povečanje produktivnosti slovenskega kmetijstva;
2. Učinkovitejše tržno organiziranje kmetijstva, krepitev agroživilskih verig ter večja prepoznavnost in kakovost lokalno pridelanih proizvodov;
3. Trajnostno izkoriščanje gozdov in povečanje dodane vrednosti lesa z boljšim tržnim povezovanjem na področju gozdarstva in vzdolž gozdno-lesne verige ter povečanjem konkurenčnosti na področju gozdarstva in neindustrijske predelave lesa;
4. Spodbujanje kmetijskih praks, ki ugodno vplivajo na ohranjanje naravnih virov in prilagajanje na podnebne spremembe;
5. Zelena delovna mesta in skladi in vzdržen razvoj podeželja, ki temelji na razvoju endogenih potencialov lokalnega okolja;
6. Prenos znanja in inovacij, skrb za okolje in podnebne spremembe so horizontalni cilji, ki jih zasleduje vseh pet prednostnih področij ukrepanja.

V obdobju 2014–2020 je planirano izvajanje 14 ukrepov. Na prvi pogled manj kot v obdobju 2007–2013, vendar pa se ti ukrepi delijo naprej na podukrepe in še naprej na aktivnosti, zato je PRP 2014–2020 še kompleksnejši od svojega predhodnika (Tabela 4).

Tabela 4: Ukrepi in podukrepi PRP 2014–2020

Koda ukrepa	Naziv ukrepa
1	Prenos znanja in dejavnosti informiranja
1.1	<i>Podpora za dejavnosti poklicnega usposabljanja in pridobivanja spretnosti</i>
1.2	<i>Podpora za demonstracijske aktivnosti in ukrepe informiranja</i>
2	Službe za svetovanje, pomoč pri upravljanju kmetij in zagotavljanje nadomeščanja na kmetijah
2.1	<i>Podpora za pomoč pri uporabi storitev svetovanja</i>
3	Sheme kakovosti za kmetijske proizvode in živila
3.1	<i>Podpora za novo sodelovanje v shemah kakovosti</i>
3.2	<i>Podpora za dejavnosti informiranja in promocije, ki jih izvajajo skupine proizvajalcev na notranjem trgu</i>
4	Naložbe v fizična sredstva
4.1	<i>Podpora za naložbe v kmetijska gospodarstva</i>
4.2	<i>Podpora za naložbe v predelavo, trženje in/ali razvoj kmetijskih proizvodov</i>
4.3	<i>Podpora za naložbe v infrastrukturo, povezano z razvojem, posodabljanjem ali prilagoditvijo kmetijstva in gozdarstva</i>
6	Razvoj kmetij in podjetij
6.1	<i>Pomoč za zagon dejavnosti za mlade kmete</i>
6.4	<i>Podpora za naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti</i>
7	Osnovne storitve in obnova vasi na podeželskih območjih - širokopasovna infrastruktura
8	Naložbe v razvoj gozdnih območij in izboljšanje sposobnosti gozdov zapreživetje
8.4	<i>Podpora za odpravo škode v gozdovih zaradi gozdnih požarov ter naravnih nesreč in katastrofičnih dogodkov</i>
8.6	<i>Podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdnih proizvodov</i>
9	Ustanovitev skupin in organizacij proizvajalcev
10	Kmetijsko-okoljska-podnebna plačila
11	Ekološko kmetovanje
13	Plačila območjem z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami
14	Dobrobit živali
16	Sodelovanje
19	LEADER

Vir: Povzeto po Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020, 2015a, str. 175-662.

Ključne spremembe v vsebini PRP 2014–2020 glede na programsko obdobje 2007–2013 so naslednje (Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2013, str. 1):

- V vsebino vsakega ukrepa so vpeljeni horizontalni cilji povezani s podnebnimi spremembami, skrbjo za okolje in inovacije. Delitve ukrepov na posamezne osi v tem programskem obdobju ni več. Vsi ukrepi morajo prispevati k vsaj enemu horizontalnemu cilju in prispevati k uveljavljanju večnamenskega modela razvoja kmetijstva, ki bo moralo istočasno zasledovati tako večjo ekonomsko kot tudi okoljsko učinkovitost.

- Velik poudarek v novem programskem obdobju bo dan podpori ukrepom namenjenih povečanju znanja in usposobljenosti na podeželju ter spodbujanju razvoja inovacij. Tako znanje kot inovacije so postavljene v središče PRP 2014–2020. Ključni ukrepi, ki prispevajo k izboljšanju znanja in inovacijam so ukrep namenjen skupinskemu usposabljanju in demonstracijskim centrom, ukrep namenjen individualnemu usposabljanju ter ukrep namenjen povezovanju partnerjev iz raziskovalne dejavnosti in kmetijske prakse. Evropska politika razvoja podeželja v tem programskem obdobju uvaja t.i. operativne skupine Evropskega inovacijskega partnerstva. Te skupine naj bi povezovale kmete, raziskovalce, svetovalce in druge organizacije, njihov namen pa naj bi bil hiter prenos znanja in inovacij v prakso.
- Večji poudarek je dan ciljno usmerjenim investicijskim podporam, katerih namen je povečanje produktivnosti in konkurenčnosti. V programskem obdobju 2014–2020 se naložbe razdelijo v tri skupine, in sicer majhne, enostavne in zahtevne naložbe. Za posamezen tip naložb so podani tudi drugačni kriteriji upravičenosti, meril za izbor vlog in zneski podpore. Tak način dodeljevanja podpor omogoča, da za sredstva med sabo kandidirajo primerljive vloge. Pri naložbenih projektih pa je pomemben tudi vidik povečane učinkovitosti, ki prispeva k temu, da se proizvede več z manj viri in vplivi na okolje.
- Večja, intenzivnejša kmetijska gospodarstva bodo prvenstveno usmerjena k učinkoviti rabi virov, zniževanju stroškov proizvodnje, prilagoditvi na standarde, okoljski učinkovitosti, blaženju podnebnih sprememb (preko zmanjševanja emisij toplogrednih plinov) in prilagajanju nanje (preventivni mehanizmi) ter spodbujanju dobrega počutja živali. Manjša, razvojno naravnana kmetijska gospodarstva pa k prestrukturiranju v smeri povečevanja dodane vrednosti, večje tržne usmerjenosti, kolektivnim naložbam, povezovanju.
- V novem programskem obdobju je zelo velik poudarek dan kmetijsko-okoljsko-podnebnim plačilom. Kmetje imajo možnost izbirati med večjim številom zahtev, ki si jih kmetje lahko izberejo glede na lokacijo kmetijskega gospodarstva in njegove potencialne. Vsako kmetijsko gospodarstvo, ki se bo odločilo za izvajanje kmetijsko-okoljsko-podnebnih plačil, bo moralo izvajati nekaj zahtev okoljsko sprejemljivega kmetovanja. Med temi zahtevami je nekaj obveznih, ki jih morajo izvajati vsi, ki vstopijo v ta ukrep, ter nekaj neobveznih, v katere kmetijsko gospodarstva vstopijo prostovoljno.
- Precej večjo vlogo kot v programskem obdobju 2007–2013 imajo tudi ukrepi namenjeni horizontalnemu in vertikalnemu povezovanju tako na kmetijskem, živilskem in gozdarskem področju. To povezovanje je spodbujano preko pomoči za ustanavljanje skupin in organizacij proizvajalcev, kot tudi preko povezovanja v okviru ukrepa sodelovanje, ki je, kot je že zgoraj omenjeno, namenjen sodelovanju in povezovanju raziskovalnih institucij ter členov iz kmetijske prakse.
- Eden od pomembnih ciljev politike razvoja podeželja v obdobju 2014–2020 je tudi celovitejši pristop k razvojnim izzivom podeželskih območij in v tem okviru še posebej ustvarjanje pogojev za ohranjanje in ustvarjanje delovnih mest. Ukrep

LEADER je postal del širšega pristopa lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost (angl. *community-led local development – CLLD*), kjer poleg EKSRP sodelujeta tudi Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo in Evropski sklad za regionalni razvoj.

- Pri podukrepih Podpora za naložbe v predelavo, trženje in razvoj kmetijskih proizvodov in Podpora za naložbe v gozdarske tehnologije ter predelavo, mobilizacijo in trženje gozdnih proizvodov se v programskem obdobju 2014–2020 predvideva uporaba nepovratnih in povratnih podpor (krediti, garancije). Podukrep Podpore za naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti pa bo financiran samo v obliki povratnih sredstev.

Že takoj po začetni fazi izvajanja PRP 2014–2020 je Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano pristopilo k pripravi prve spremembe PRP 2014–2020. Cilj spremembe je bil preoblikovati nekatere vsebine ukrepov in pogojev za pridobitev sredstev tako, da bi postali bolj zanimivi potencialnim upravičencem za izvajanje, kar naj bi prispevalo k večjemu vstopu kmetij v ukrepe, zlasti v ukrep kmetijsko-okoljsko-podnebna plačila. Predlagane spremembe pa so zahtevale tudi prerazporeditev sredstev med ukrepi. Tako so bila že pred začetkom izvajanja podukrepa Podpora za naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti razpoložljiva sredstva znižana iz 64.693.333 na 42.361.333 EUR. Dne 23. marca 2016 je EK tako že odobrila 1. spremembo PRP 2014–2020 in s tem so se zmanjšala tudi sredstva namenjena izvajanju finančnih instrumentov.

3.3 Izbira ustreznega finančnega inštrumenta na primeru dodeljevanja podpor za naložbe v razvoj nekmetijskih dejavnosti na podeželju

V okviru PRP 2014–2020 je predvideno izvajanje podukrepa 6.4 Podpora za naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti (v nadaljevanju Podukrep 6.4) in to v celoti z dodeljevanjem povratnih pomoči, tj. pomoči v obliki finančnih instrumentov. Le del sredstev v vrednosti 5,5 milijonov EUR bo namenjenih za poplačilo starih obveznosti (rešene pritožbe iz naslova PRP 2007–2013). Nadaljnja predstavitev Podukrepa 6.4 je povzeta po PRP 2014–2020 (2015a, str. 275–279). V nadaljevanju predstavljam analizo uporabe dveh finančnih instrumentov pri izvajanju Podukrepa 6.4.

3.3.1 Podpore naložbam v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti na podeželju iz PRP 2014–2020

Namen Podukrepa 6.4 je zagotoviti podporo naložbam v ustanovitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti na podeželju, ki bodo mikro in malim podjetjem na podeželju (malim samo v primeru, ko gre za naložbe v dodajanje vrednosti lesa), ki imajo sedež in delujejo v naseljih z manj kot 5.000 prebivalci, ustvarile pogoje za ustvarjanje delovnih mest oziroma dodaten vir dohodka.

Prednostno bodo podprte nekmetijske dejavnosti v povezavi z/s (Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2015a, str. 275):

- dodajanjem vrednosti lesu,
- lokalno samooskrbo,
- zelenim turizmom,
- naravno in kulturno dediščino ter tradicionalnimi znanji,
- socialnim podjetništvom,
- socialno-varstvenimi storitvami,
- ravnanjem z organskimi odpadki,
- pridobivanjem električne in toplotne energije iz obnovljivih virov energije kot so lesna masa, biomasa, gnoj in gnojnica, voda, veter, sonce.

Pridobljena sredstva se bodo lahko uporabila za stroške nastale z gradnjo in obnovo objektov, ureditvijo prostorov, v katerih se bo opravljala dejavnost ter za nakup novih strojev in opreme.

Dovoljeni zneski pomoči in stopnje podpore v okviru tega podukrepa so omejeni z vrsto državne pomoči. Pri izvajanju tega podukrepa se uporablja pravilo de minimis.

3.3.2 Izkušnje pridobljene pri izvajanju ukrepa iz PRP 2007–2013

Ukrep s podobno vsebino kot je prikazana v predhodnem poglavju, se je izvajal tudi v preteklem programskem obdobju v okviru PRP 2007–2013, vendar takrat samo v obliki dodeljevanja nepovratnih podpor. Rezultati izvajanja ukrepa 312 Podpore ustanavljanju in razvoju mikro podjetij iz PRP 2007–2013 (v nadaljevanju Ukrep 312) so prikazani v nadaljevanju.

Tabela 5: Razdelitev sredstev iz Ukrepa 312 iz PRP 2007–2013 do 31.12.2015

Št. odobrenih vlog	Odobrena sredstva (v EUR)	Odobrena sredstva na vlogo (v EUR)	Celotna vrednost naložb (v EUR)	Celotna vrednost naložb na vlogo (v EUR)	Št. izplačanih vlog	Izplačilo (v EUR)	Izplačana sredstva na vlogo (v EUR)
474	51.583.407	108.826	117.107.774	247.063	454	47.952.553	105.622

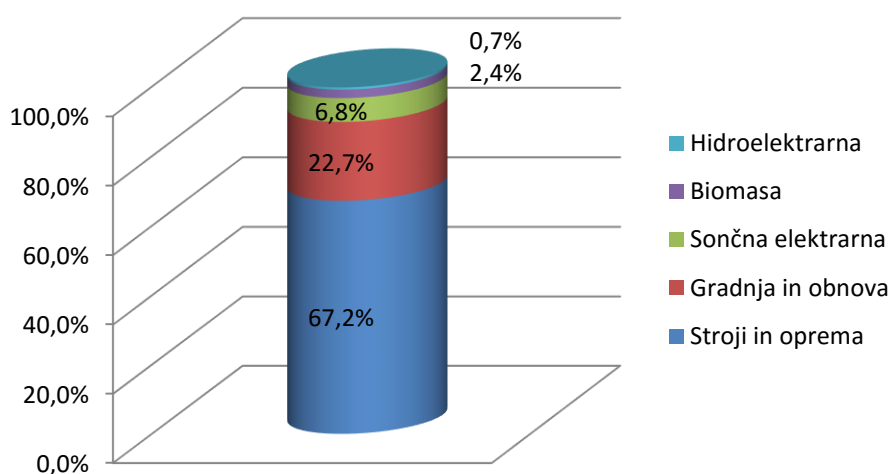
Vir: Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2015, 2016, str. 56.

Pri izvajanju Ukrepa 312 je bilo dodeljenih nekaj manj kot 51,6 milijonov EUR (Tabela 5). Odobrenih je bilo 474 vlog, povprečno na eno vlogo 108.826 EUR. Naložbo je zaključilo in vložilo zahtevek za povračilo sredstev 454 prejemnikov sredstev, ki so prejeli 47,95 milijonov EUR izplačanih sredstev, kar znaša v povprečju na eno vlogo 105.622 EUR.

Skupaj z lastnimi sredstvi prejemnikov sredstev je bilo realiziranih za 117, 1 milijonov EUR naložb, kar pomeni, da je v povprečju celotna vrednost projekta znašala 247.063 EUR.

Glede na status vlagatelja so prevladovali gospodarske družbe (53 odstotkov) in fizične osebe samostojni podjetniki (46 odstotkov). Glede na vrsto naložbe pa je bilo največ podprtih projektov vezanih na nakup strojev in opreme (67 odstotkov) ter gradnjo in obnovo objektov (23 odstotkov) (Slika 15).

Slika 15: Odstotek podprtih projektov glede na vrsto naložbe pri Ukrepu 312 iz PRP 2007–2013 do 31.12.2015



Vir: Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2015, 2016, str. 57.

Glede na področje naložbe je bilo največ izplačanih sredstev namenjenih vlagateljem, ki se ukvarjajo s proizvodnjo kovinskih izdelkov (23 odstotkov), z gostinstvom in turizmom (21 odstotkov), proizvodnjo pohištva (16 odstotkov) ter obdelavo in predelavo lesa (9 odstotkov) (Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2016, str. 57).

3.3.3 Povzetek predhodne ocene izvajanja finančnih inštrumentov

V skladu z Uredbo (EU) št. 1303/2013, morajo organi upravljanja ESI skladov v Sloveniji, ki predvidevajo izvajanje finančnih inštrumentov, pred implementacijo le-teh pripraviti predhodno oceno, s katero je potrebno:

- ugotoviti nedelovanje trga ali neoptimalne naložbene razmere;
- oceniti raven in obseg potreb po javnih naložbah;
- določiti vrste podprtih finančnih inštrumentov;
- izboljšati dosedanje izvajanje finančnih inštrumentov v okviru evropske kohezijske politike in

- zagotoviti, da bodo predlagani finančni instrumenti prispevali k realizaciji programskih ciljev iz Skupnega strateškega okvirja.

Predhodno oceno je novembra 2015 pripravila družba PricewaterhouseCoopers. Analiza je osredotočena na štiri naložbena področja, ki so zajeta v OP EKP 2014–2020 in PRP 2014–2020:

1. MSP,
2. inovacije, raziskave in razvoj,
3. obnovljivi viri energije in učinkovita raba energije ter
4. urbani in teritorialni razvoj.

V predhodni oceni so predstavljene tri različne možnosti za strukturo upravljanja finančnih instrumentov:

1. strukturiranje FI brez Sklada skladov;
2. strukturiranje FI s Skladom skladov in
3. OU zagotavlja podporo s FI neposredno končnim prejemnikom.

Kot najprimernejšo strukturo predhodna ocena predlaga izvajanje preko Sklada skladov. Ta možnost je predstavljena kot tista, ki predstavlja največji potencial za dodano vrednost in ustvarjanje maksimalnega finančnega vzvoda za slovenski trg.

Kot ključne dejavnike uspeha izvajanja finančnih instrumentov v Sloveniji pa predhodna ocena navaja:

- zagotovitev tehnične podpore za pripravo projektov (razvoj strokovnega ocenjevanja projektov, zagotovitev podpore za uspešno pripravo na projekt);
- zagotovitev maksimalne prilagodljivosti, transparentnosti in nižjih stroškov za končne upravičence (znižanje administrativnih bremen v postopkih, povečevanje informacij javnega značaja, izboljšanje vodenja postopkov);
- ozaveščanje (ključno je, da se povečuje ozaveščenost, s čimer bi se možni upravičenci začeli zavedati, da obstaja tovrstno financiranje, zlasti na področjih, kjer uvedba finančnih instrumentov ni popolnoma razvita ali pa še ne obstaja).

3.3.4 Analiza izbora ustreznega finančnega instrumenta za izvajanje Podukrepa 6.4 iz PRP 2014–2020

Ob upoštevanju zgoraj predstavljenih podatkov o preteklem izvajanju podobnega ukrepa v okviru PRP 2007–2013, informacij pridobljenih iz študij primerov iz izvajanja finančnih instrumentov v državah EU, ki jih je predstavila EK ter glede na zaključke, ki jih je podala predhodna ocena, bom v nadaljevanju analizirala dva instrumenta, ki bi se lahko uporabila

pri izvajanju Podukrepa 6.4. Prvi inštrument so garancije, ki jih predlaga tudi predhodna ocena, drugi primer pa je kombinacija nepovratnih sredstev in finančnega inštrumenta posojil. Slednji je izbran kot možen na podlagi mojih izkušenj z izvajanjem ukrepov PRP in odzivov potencialnih upravičencev v sklopu usklajevanja vsebine podukrepa.

Pri nadaljnji analizi sem upoštevala naslednje predpostavke:

- banke nerade posojajo MSP, ki težko dokažejo zadostna finančna ali druga jamstva, imajo praviloma malo izkušenj na finančnem in poslovnem področju ter se ukvarjajo praviloma z dejavnostmi, ki imajo nižjo donosnost;
- stroški posojil so previsoki;
- majhna vrednost kapitala podjetij in pomanjkanje dobičkonosnosti;
- pomanjkanje kreditne zgodovine podjetij;
- banke zahtevajo jamstva višja od vrednosti kredita, prav tako so sredstva, dana kot jamstvo običajno podcenjena.

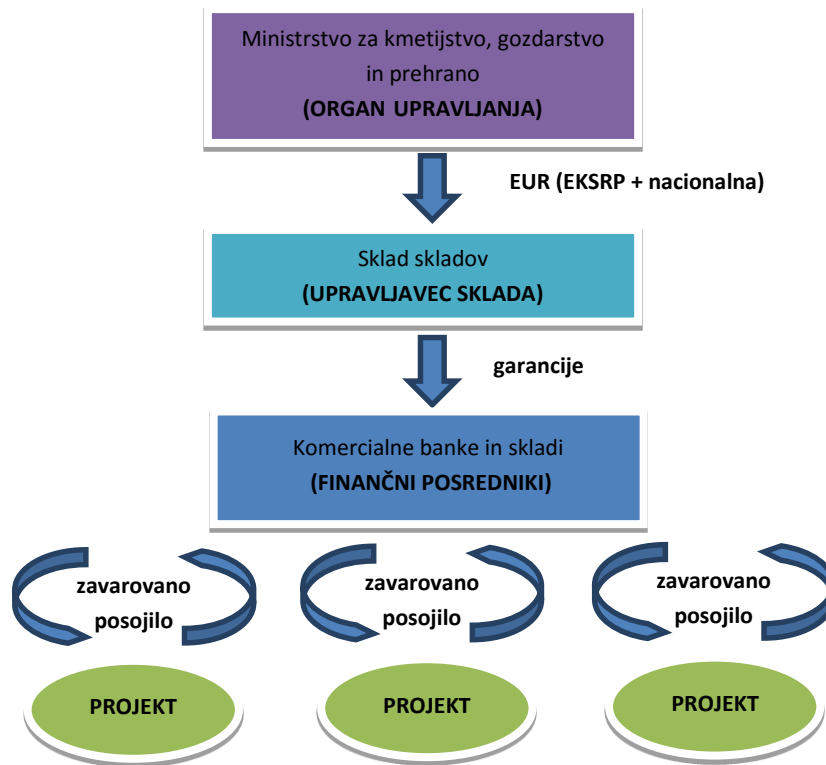
3.3.4.1 Garancijski inštrument

Zgoraj predstavljena predhodna ocena je predvidela ustanovitev sklada za financiranje kmetijskih podjetij in podjetij na podeželju, ki bi finančnim posrednikom nudil garancije (Slika 16). Te garancije naj bil zmanjšale tveganje, ki ga prevzema finančna institucija (komercialna banka) pri dajanju posojil podjetju, ki deluje na podeželju oziroma fizičnim osebam, ki imajo registrirano dopolnilno dejavnost na kmetiji. Posledično bi se zmanjšale tudi težave, s katerimi se soočajo podjetja pri dostopanju do posojilnega financiranja. Podjetja bi pridobljena sredstva skladno z zakonodajo EU lahko porabila za naložbeno financiranje (osnovna sredstva) in financiranje obratnega kapitala.

Posojila, ki bi jih finančni posredniki nudili podjetjem so na voljo pod ugodnejšimi obrestnimi merami, v primerjavi s posojili, ki nimajo koristi od garancije. Stroški garancije so nižji od tistih, ki vejajo na trgu. Prav tako obstaja možnost odloga plačila, ki je daljše od tistega, ki ga običajno določi trg finančnih posrednikov. Je pa večina teh ugodnosti odvisna od pogajanj in dogovora upravljavca sklada s finančnim posrednikom pred dejanskim začetkom izvajanja inštrumenta. Upravljavcu sklada se v sporazumu o financiranju določi upravljavska provizija, ki ne sme biti večja od 2 odstotkov letno od dodeljenih sredstev, kot določa tudi pravni red EU.

Garancija krije morebitne izgube, ki so povezane z neplačevanjem glavnice in obresti posojila. Postopek dodelitve pomoči, ki je vezan na sprejem, analizo, dokumentacijo in dodelitev posojila končnemu prejemniku je izveden s strani finančnega posrednika, skladno z obstoječimi in zahtevanimi tržnimi postopki.

Slika 16: Prikaz procesa uporabe garancij pri pridobivanju posojil

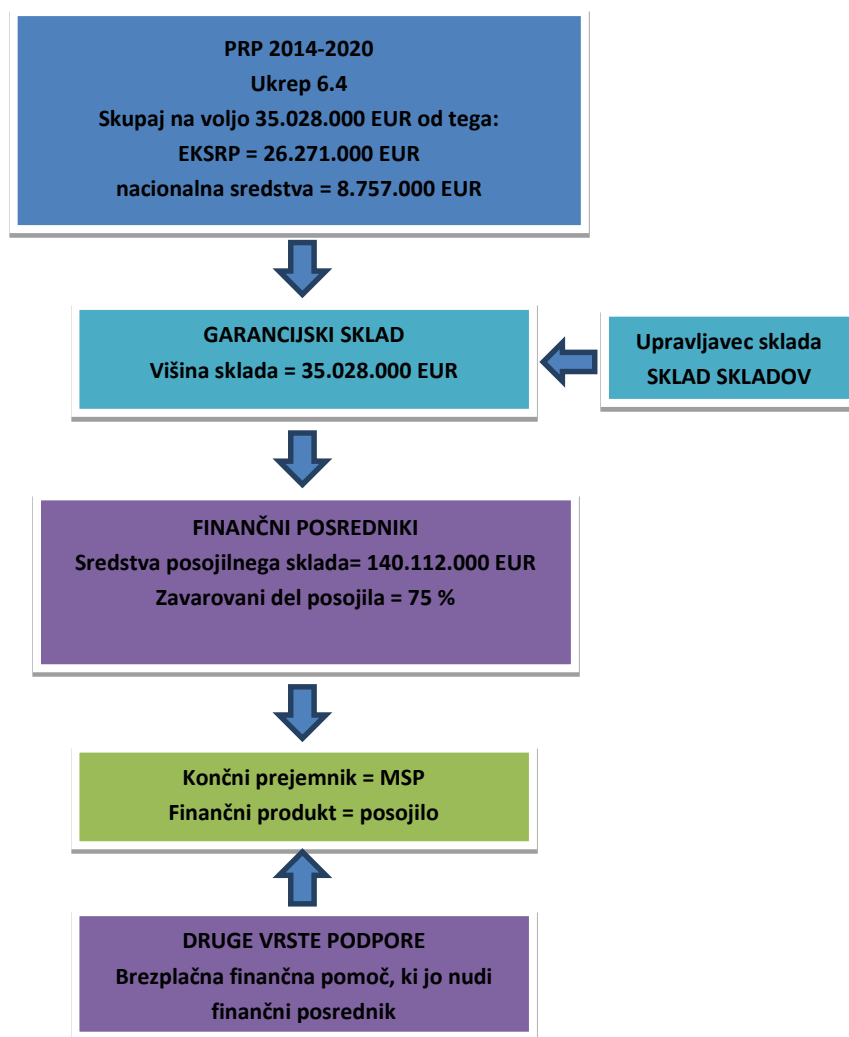


Vir: Povzeto in prirejeno po Fi-compass: Rural Credit Guarantee Fund: Case study, 2015d, str. 14.

Organ upravljanja PRP 2014–2020 je za izvajanje Podukrepa 6.4 namenil 35 milijonov EUR. Od tega 75 odstotkov predstavljajo sredstva EKSRP, 25 odstotkov pa nacionalna sredstva (Slika 17). Ta znesek bo postal tudi znesek garancijskega sklada. Skupni znesek sredstev, ki bo predstavljal posojilni portfelj bo znašal 140.112.000 EUR. Pri tem je uporabljen vzvod, ki izhaja iz predhodne ocene. Ta predvideva dosego vzvoda od 1,5 do 4 (PricewaterhouseCoopers, 2015, str. 140). Predpostavljam, da je manjši vzvod lahko pričakovati pri Podukrepu 4.2 in Podukrepu 8.6, zato pri podpori mikro in malim podjetjem na podeželju upoštevam vzvod 4. Pri tem upoštevam tudi izkušnje iz drugih držav EU, ki so izvajale inštrument garancij v preteklem programskem obdobju. Malta je na primer dosegla vzvod 5,2 (Fi-compass, 2016, str. 5), medtem ko je Romunija s podobnim inštrumentom dosegla vzvod 3,6 (Fi-compass, 2015d, str. 5). Vzvod prispevka EKSRP, izračunan na podlagi formule iz poglavja 2.3.2, znaša 5,3.

Garancijski sklad bo zagotovil 75 odstotkov zavarovanja bančnega kredita, ki jih bodo podjetja najela pri enem od finančnih posrednikom (npr. komercialni bank). Finančni inštrument je zasnovan tako, da jamstvo krije 75 odstotkov zneska posojila. Ko se posojilo odplačuje, se tudi potrebni znesek garancije zmanjšuje (delež v višini do 75 odstotkov zneska posojila, zjamčeno ostaja enaka med celotnim postopkom vračila) oziroma se sprošča ter vrača nazaj v sklad, kjer se spet uporabi za nova posojila.

Slika 17: Shema predlaganega instrumenta garancije



Vir: Povzeto in prirejeno po *Fi-compass: The First Loss Portfolio Guarantee instrument in Malta: Case study, 2016, str. 13.*

Glede na analizo Ukrepa 312 iz PRP 2007–2013 so v povprečju vrednosti projektov, ki so jih prejemniki prijaviili na javne razpise in pridobili do 60 odstotkov subvencije na upravičene stroške, znašali 247.063 EUR. Zato v svoji analizi predvidevam omejitve vrednosti posojila na 250.000 EUR. Na ta način, bi lahko podprli cca. 560 projektov, ob tem da ta številka ne upošteva obnavljanja sredstev. Podjetje lahko prejme maksimalno bruto ekvivalent subvencije v višini 200.000 EUR dodeljenih po pravilu de minimis v obdobju treh zaporednih proračunskih let. Organ upravljanja mora zagotoviti, da se pogoj de minimis spoštuje in da ne pride do dvojnega financiranja istih stroškov. Prav tako so sredstva na voljo le podjetjem, ki niso v težavah, kar pomeni, da niso v postopku prenehanja, stečajnem postopku, prisilni poravnavi, prepovedi poslovanja, sodni likvidaciji ali izbrisu iz registra, da se prepreči, da bi bila pomoč uporabljena za njihovo reševanje.

Posojilo naj bi imelo ročnost od enega do desetih let. Krediti naj bi bili na voljo pod ugodnimi obrestnimi merami. Zaradi zmanjšane tveganja, bi banka lahko ponudila posojilo pod

ugodnejšimi pogoji, v povprečju predvidevam za najmanj 1 odstotek nižjo obrestno mero kot je obrestna mera na trgu. Obrestna mera pa je seveda odvisna tudi od profila tveganja vlagatelja.

V analizi upoštevam, da se predvidoma 20 odstotkov posojil kritih z garancijo, ne bo povrnilo v celoti. Po drugi strani pa predvidevam, da denar v sklad lahko priteče iz več virov. Ne samo iz naslova vrnjenih posojil, ampak tudi z upravljanjem neporabljenih sredstev sklada, ki se lahko vložijo na primer v državne obveznice in na ta način zaslužijo obresti, ki se pripišejo skupnemu znesku sredstev namenjenemu garancijam. Ta denar gre tudi za zagotavljanje garancij.

Glede na to, da se finančni instrumenti v preteklosti na področju razvoja podeželja niso izvajali, se mi zdi ključnega pomena zagotoviti ustrezne svetovalne storitve. Te so posebej pomembne pri novoustanovljenih podjetjih z omejenim finančnim strokovnim znanjem. Potrebno je tudi vzpostaviti sistem dodeljevanja pomoči na način, da ne predstavlja prevelikih administrativnih bremen, ki velikokrat odvrta podjetja, da uporabijo ponujene pomoči. Seveda pa je glavni izziv preseči tradicionalno miselnost, da so edina smiselna podpora le nepovratna sredstva. Pri tem pa je potrebno izpostaviti tudi dejstvo, da v programskem obdobju 2014–2020 ni več dovoljeno, da bi se z uporabo finančnega instrumenta garancij, predfinancirala nepovratna sredstva pridobljena v okviru drugih ukrepov.

3.3.4.2 Kombinacija nepovratnih sredstev in posojila

Glede na pretekle izkušnje z izvajanjem Ukrepa 312 iz PRP 2007–2013 in glede na negativne odzive, ki so bili zaznani ob predstavitvi uporabe finančnih instrumentov pri dodeljevanju pomoči v okviru Podukrepa 6.4 menim, da bi bil primernejši postopnejši pristop pri uvajanju povratnih pomoči. Zato kot drugi finančni instrument pri izvajanju Podukrepa 6.4 analiziram posojilo v kombinaciji z nepovratnimi sredstvi. Kot pa bo razvidno tudi iz naslednjega poglavja, pa tudi večji del anketirancev vključenih v analizo odnosa do finančnih instrumentov razume finančne instrumente kot kombinacijo povratne in nepovratne pomoči.

Tovrstna pomoč bi bila namenjena mikro in malim podjetjem, ki imajo omejen dostop do finančnih virov na trgu in je zato ogrožen tudi njihov nadaljnji razvoj. Tovrstna podpora bi podjetjem lahko omogočila, da izboljšajo svoj položaj (povečajo prihodke) in zato v prihodnje tudi pristopijo k realizaciji zahtevnejših in dražjih projektov.

Organ upravljanja za izvajanje Podukrepa 6.4 nameni 35 milijonov EUR. Od tega 75 odstotkov predstavljajo sredstva EKSRP, 25 odstotkov pa nacionalna sredstva (Tabela 6).

Tabela 6: Viri financiranja finančnega produkta (kombinacije povratne in nepovratne pomoči)

Vir financiranja	Znesek v EUR
EKSRP	26.271.000
Javna sredstva:	
- Nacionalna	8.757.000
- Regionalna	
- Lokalna	
Privatna	3.892.000
SKUPAJ	38.920.000

Vir: Povzeto in prirejeno po Fi-compass: Combined Micro Credit and Grant scheme: Case study, 2015c, str. 10.

Predlagani finančni produkt naj bi financiral do 45 odstotkov upravičenih stroškov projekta s subvencijo, do 45 odstotkov s pridobljenim posojilom. Predvidevam, da bi bil inštrument privlačen za podjetja, saj morajo ta, s svojimi lastnimi sredstvi, v začetku izvajanja pokriti le 10 odstotkov stroškov njihovega projekta (Slika 18).

Slika 18: Predlagana struktura finančnega produkta (kombinacija nepovratnih sredstev in posojila)



Vir: Povzeto in prirejeno po Fi-compass: Combined Micro Credit and Grant scheme: Case study, 2015c, str. 7.

Pri opredelitvi višine pomoči, je potrebno upoštevati pravilo de minimis. Dodeljena pomoč v tem primeru, tako kot pri inštrumentu garancij, ne sme presežati 200.000 EUR v obdobju treh let od zadnjega prejema takšne pomoči, ne glede na obliko ali namen pomoči.

V analizi predlagam zgornjo omejitev vrednosti projekta do 100.000 EUR oziroma 150.000 EUR, kadar bi znesek posojila predstavljal 60 odstotkov. Glede na izkušnje iz preteklega programskega obdobja, kjer je povprečna vrednost podprtega projekta znašala 247.063 EUR je to precejšnje zmanjšanje vrednosti podprtih projektov. Vendar sem pri zmanjšanju upoštevala dejstvo, da v preteklem programskem obdobju kar 7 odstotkov projektov ni bilo dokončanih predvsem iz razloga, da upravičenci niso mogli pridobiti sredstev za vnaprejšnjo financiranje celotnega projekta ter da je v tem programskem obdobju za izvajanje tega ukrepa predvidenih za 28 odstotkov manj sredstev kot programskem obdobju 2007–2013.

Glede na razpoložljiva sredstva in predlagane omejitve bi v okviru tega ukrepa lahko predvidoma podprli od 350 do 450 projektov (pri tem predpostavljam, da bi vrednost večine projektov bila pod 100.000 EUR). Pri tem številu pa niso upoštevani projekti, ki bodo lahko še podprti po tem, ko bo prišlo do učinka obnavljanja sredstev.

Pomembno za odločitev o podpori projektu je zagotovitev začetnega lastnega prispevka podjetja v višini najmanj 10 odstotkov vrednosti projekta, kar je potrebno dokazati finančnemu posredniku. Posojila je potrebno zagotoviti pod boljšimi pogoji, kot so trenutno razpoložljivi na trgu. Obrestna mera mora biti zato nižja od obrestnih mer na trgu. Obrestno mero sestavlja običajno 6 mesečni EURIBOR, kateremu se doda pribitek. Ta je po podatkih iz prehodne analize znašal na trgu za novo odobrena dolgoročna posojila v povprečju 3 odstotne točke (PricewaterhouseCoopers, 2015, str. 25). Pri negativnem EURIBOR-ju se upošteva samo pribitek. Rok za končanje projekta naj ne bi presegel 12 mesecev. Shema naj bi imela zapadlost do 10 let. Sredstva odobrenega kredita pa se morajo porabiti namensko za plačilo upravičenih stroškov projekta, ki so bili odobreni z vlogo, s katero je kreditojemalec kandidiral na javnem razpisu. Kreditojemalec je dolžan pred koriščenjem kredita predložiti predračune, ki jih bo s subvencijo, posojilom in lastnimi sredstvi poravnal. Stroški lahko nastanejo z dnem sklenitve dolžniško upniškega razmerja.

Težava, ki jo lahko predstavlja izvajanje tovrstne pomoči, je zahteva Podukrepa 6.4, da mora podjetje, ki pridobi pomoč vzpostaviti novo delovno mesto v roku 12 mesecev od zaključka naložbe, najmanj za obdobje 24 mesecev. Glede na izkušnje nekaterih držav članic, npr. Madžarske v preteklem programskem obdobju (Fi-compass, 2015c, str. 21), tovrstne podpore v povprečju niso prispevale k ustvarjanju novih delovnih mest, so pa prispevale k bolj kompleksni ali širši ponudbi storitev in produktov podjetij, kar bi lahko dolgoročneje pripeljalo do novih delovnih mest.

Ker tovrsten finančni inštrument v predhodni oceni ni predviden na področju upravljanja s sredstvi sklada za financiranje kmetijskih podjetij in podjetij na podeželju, bi bilo tovrstno izvajanje možno šele po tem, ko bi organ upravljanja revidiral predhodno oceno in ko bi tudi PRP 2014–2020 del sredstev pri Podukrepu 6.4 spremenil iz povratnih v nepovratna sredstva.

4 ODNOS DO DODELJEVANJA POV RATNIH SREDSTEV PREKO UKREPOV PROGRAMA RAZVOJA PODEŽELJA V SLOVENIJI

V zadnjem poglavju bom poskusila odgovoriti na zadnjo zastavljeno hipotezo, ki se nanaša na preveritev predvidevanja, da je odnos do finančnih inštrumentov na področju razvoja podeželja v Sloveniji negativen. Hipotezo sem postavila glede na izkušnje, ki sem jih pridobila pri usklajevanju in predstavitev PRP 2014–2020, kjer je bilo s strani socialnih partnerjev, večkrat izraženo mnenje, da je uvajanje finančnih inštrumentov nepotrebno in da

ne bo zanimanja za vključitev v Podukrep 6.4. Večkrat so bila izražena mnenja, da je potrebno ohraniti samo nepovratne podpore.

V nadaljevanju podrobneje predstavljam metodologijo, vprašalnik, opis vzorca ter rezultate raziskave.

4.1 Predstavitev metodologije in vprašalnika

Pri preveritvi zgoraj predstavljene hipoteze sem uporabila kvalitativno metodo raziskovanja. Za pridobitev podatkov, s katerimi bi preverila odnos do finančnih inštrumentov sem izbrala metodo anketiranja preko spletnega vprašalnika. Metoda anketiranja je sicer pogosto uporabljena pri zbiranju in analiziranju različnih vrst podatkov, predvsem takrat, ko želimo preveriti določena stališča in mnenja (Bregar et al., 2005, str. 71). Vse pogosteje se za preveritev stališč in mnenj uporablja spletno anketiranje, saj je vedno manj tistih, ki nimajo dostopa do interneta in se za to ne morejo odzvati na povabilo po izpolnitvi spletnega vprašalnika. Še vedno pa obstajajo določene omejitve pri tovrstnih raziskavah, predvsem glede neodzivnosti na izpolnitev spletnega vprašalnika. Prav tako je tovrstna metoda zbiranja podatkov bolj primerna za enostavne vprašalnike, pri katerih anketiranci lahko izpolnijo vprašalnik tudi brez pomoči anketarja (Gingery, 2011).

Razlogi zakaj je bila uporabljena metoda spletnega anketiranja so (Krajnc, 2015, str. 15–18):

- ekonomičnost (V kratkem času lahko pridemo do velikega števila podatkov.);
- enostavna izvedba spletne ankete (Vsakdo z minimalnim poznavanjem internetne tehnologije lahko oblikuje svoj spletni vprašalnik in zbere podatke od velikega števila ljudi.);
- računalniška obdelava spletnega vprašalnika (Aplikacije za izdelavo anket poleg tega, da omogočajo zbiranje podatkov, omogočajo tudi analizo le-teh.);
- časovna in geografska fleksibilnost (V spletnih anketah ni časovnih in geografskih omejitev. Spletno anketo lahko izpolni vsakdo, ki ima dostop do interneta.);
- več zasebnosti pri odgovarjanju (Ne prihaja do pristranskosti odgovorov zaradi vpliva anketarja. Manjša je možnost, da pridobimo družbeno zaželene odgovore.).

Koraki priprave spletne ankete z uporabo programskih orodij za spletno anketiranje, ki sem jih uporabila pri pripravi vprašalnika so (Berzelak, Manfreda Lozar & Vehovar, 2006, str. 793–795):

1. oblikovanje anketnega vprašalnika z uporabo uporabniškega vmesnika programskega paketa;
2. testiranje oblikovanega anketnega vprašalnika v načinu predogleda;
3. objava vprašalnika na spletnem strežniku;

4. povabilo anketirancem k sodelovanju;
5. omogočiti je potrebno dostop do izpolnjevanja vprašalnika na spletni strani;
6. zbiranje podatkov v podatkovno bazo;
7. analiza zbranih podatkov.

Vprašalnik (Priloga 1) je bil oblikovno sestavljen tako, da je na začetku vključeval kratek nagovor anketirancem, katerega namen je bil usmeriti anketirance v obravnavano področje, predvsem zaradi dejstva, da so finančni instrumenti na področju izvajanja politike razvoja podeželja v Sloveniji novost. Vprašalnik je sestavljalo deset vprašanj, ki jih lahko razdelimo na tri sklope:

1. V prvem sklopu je vprašalnik zajemal splošna vprašanja o anketirancu, kot so spol, starost in vloga, ki jo ima anketiranec pri izvajanju PRP 2014–2020.
2. V drugem sklopu so podana vprašanja vezana na poznavanje finančnih instrumentov ter razvrstitev koristi finančnih instrumentov od najbolj do najmanj pomembne. V tem sklopu sem anketirancem tudi postavila vprašanje, kdo bi po njihovem mnenju moral biti upravljavec sklada, torej komu od predlaganih institucij najbolj zaupajo.
3. V zadnjem sklopu vprašalnika pa so sledila vprašanja vezana na izvedbo morebitnega projekta, ki bi ga anketiranec izvedel. Torej vprašanje vezano na to, katera finančna sredstva bi anketiranec uporabil za realizacijo projekta in ali meni, da bi pri pridobivanju finančnih virov lahko naletel na katerokoli težavo.

Pri izvedbi anketiranja sem uporabila spletno orodje 1KA. Anketiranje je potekalo med 27. majem in 12. junijem 2016.

4.2 Opis vzorca

Ena izmed največjih težav pri izvedbi spletnega anketiranja je izbor vzorca. Običajno namreč nimamo vseh elektronskih naslovov oseb, ki bi lahko potencialno sestavljale naš vzorec, zato pri spletnem anketiranju govorimo o neverjetnostnih vzorcih, iz katerih težje sklepamo o značilnostih celotne populacije (Zajc, 2013, str. 28).

Glede na to, da populacija, ki je predmet proučevanja ni homogena, sem že v vprašalniku opredelila glavne skupine oseb, od katerih bi želela pridobiti odgovore oziroma mnenje. V načrt vzorčenja tako nisem vključila samo potencialnih vlagateljev, ki imajo ali bi lahko imeli interes prijave na javne razpise za dodelitev podpore v okviru Podukrepa 6.4, ampak glede na to, da smo v Sloveniji, še povsem na začetku pri vzpostavljanju strukture potrebne za izvedbo podukrepa, je pomembno v analizo vključiti tudi osebe, ki sodelujejo pri vzpostavitvi te strukture (javni uslužbenci) in osebe, ki bodo imele ključno vlogo pri informiranju in promociji ukrepa (svetovalci). Če podpore ni niti pri teh dveh skupinah oseb, bo izvajanje tega podukrepa težko zaživel. To nam lahko kaže tudi rezultat prve spremembe

PRP 2014–2020, katere posledica je bilo zmanjšanje razpoložljivih sredstev pri Podukrepu 6.4 za več kot tretjino in to preden se je podukrep sploh začel izvajati.

Povabilo za izpolnitev vprašalnika sem tako posredovala skupinam anketirancev, predstavljenim v Tabeli 7.

Do 12. junija 2016 je bilo vseh enot, ki so začele z izpolnjevanjem vprašalnika (lahko samo vstopile v vprašalnik) 245. Od tega je bilo ustreznih (anketiranec odgovoril vsaj na eno vprašanje) 164, sama pa sem v nadaljnjo analizo vključila vprašalnike v statusu »Končal anketo«. V tem statusu so vprašalniki, pri katerih je anketiranec kliknil na gumb »Konec«, ki se nahaja na zadnji strani ankete. Takih enot je bilo 131.

Tabela 7: Skupine anketirancev pri izvedeni spletni anketi

Skupina	Institucije/organizacije/posamezniki
Javni uslužbenci	<i>Organ upravljanja</i> (zaposleni na Ministrstvu RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano) <i>Plačilna agencija</i> (zaposleni na Agenciji RS za kmetijske trge in razvoj podeželja)
Svetovalci	<i>Kmetijsko svetovalna služba</i> (zaposleni na osmih območnih zavodih po Sloveniji)
Upravičenci in potencialni vlagatelji	<i>Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije</i> <i>Gospodarska zbornica Slovenije</i> <i>Zveza podeželske mladine Slovenije</i> <i>Zadružna zveza Slovenije</i> (zgoraj naštetim je bil v elektronskem sporočilu posredovan poziv, da povabilo za izpolnitev vprašalnika posredujejo tudi svojim članom) <i>Posamezniki</i> (poslano osebam, katerih maile imam v svojem imeniku in sodijo pod to skupino)

Vzorec je narejen na odgovorih 131 anketirancev. Od tega je 87 žensk, kar predstavlja 66 odstotkov vseh anketirancev in 44 moških, kar predstavlja 34 odstotkov vseh anketirancev. Struktura anketirancev po spolu je prikazana v Tabeli 8.

Tabela 8: Struktura anketirancev po spolu v številu in odstotkih

Spol	Frekvenca (%)
Ženski	87 (66)
Moški	44 (34)
Skupaj	131 (100)

Anketiranci so razdeljeni v štiri starostne skupine. Največ anketirancev je starih od 41 do 60 let, in sicer takih je 78 oziroma 60 odstotkov vseh anketirancev. Sledi skupina od 21 do 40 let, v kateri je 46 anketirancev ali 35 odstotkov vseh anketirancev. Najmanj anketirancev je

starih do 21 let. V tej skupini je vprašalnik izpolnil samo en anketiranec. Starostna struktura anketirancev je prikazana v Tabeli 9.

Tabela 9: Starostna struktura anketirancev: število in odstotek posamezne skupine v celotnem vzorcu

Starostna skupina	Frekvenca ženske (%)	Frekvenca moški (%)	Frekvenca skupaj (%)
do 21 let	0 (0)	1 (2)	1 (1)
21 do 40 let	33 (38)	13 (30)	46 (35)
41 do 60 let	52 (60)	26 (59)	78 (60)
61 let in več	2 (2)	4 (9)	6 (5)
Skupaj	87 (100)	44 (100)	131 (100)

Anketiranci so glede na vlogo, ki jo imajo na področju izvajanja ukrepov razvoja podeželja razdeljeni v pet razredov (Tabela 10).

Tabela 10: Razdelitev anketirancev glede na njihovo vlogo na področju izvajanja ukrepov razvoja podeželja (število in odstotek)

Vloga anketirancev	Frekvenca (%)
Upravičenec (že prejeli sredstva iz naslova ukrepov PRP)	15 (11)
Potencialni vlagatelj (razmišljate o vključitvi v ukrepe PRP)	43 (33)
Svetovalec	22 (17)
Javni uslužbenec	28 (21)
Drugo	23 (18)
Skupaj	131 (100)

Prvi razred so upravičenci, to so tisti, ki so že kdaj prejeli sredstva iz naslova ukrepov PRP. Drugi razred so potencialni vlagatelji, to so tisti, ki razmišljajo o vključitvi v ukrepe PRP. Tretjo skupino predstavljajo svetovalci, ki imajo na terenu stik s potencialnimi vlagatelji in imajo najpomembnejšo vlogo pri informiranju in promoviranju vsebin ukrepov. Četrto skupino predstavljajo javni uslužbeneci, ki imajo pomembno vlogo pri programiranju ukrepov PRP in vzpostavitvi strukture potrebne za njihovo izvajanje. V peto skupino pa so vključeni tisti, ki se niso uvrstili v prve štiri skupine temveč so označili skupino »drugo«.

Največ anketirancev 43 ali 33 odstotkov se je opredelilo v skupino potencialnih vlagateljev. Najmanj anketirancev se je uvrstilo v skupino upravičenec, takih je 15 oziroma 11 odstotkov vseh anketirancev.

4.3 Predstavitev rezultatov odgovorov anketirancev na zastavljena vsebinska vprašanja

S prvim vsebinskim vprašanjem sem skušala določiti, kako dobro anketiranci poznajo finančne instrumente oziroma kaj si pod tem pojmom predstavljajo. Trditve, ki sem jih

postavila niso bile izključujoče, temveč precej podobne, kar je zahtevalo od anketiranca, da podrobneje razmisli o vsebini trditev. 69 anketirancev ali 53 odstotkov anketirancev je menilo, da so finančni inštrumenti vrsta podpore, ki je sestavljena iz kombinacije povratnih in nepovratnih sredstev. 46 anketirancev ali 36 odstotkov vseh je izbralo pravilno trditev, da so finančni inštrumenti posojila, garancije, kapital in drugi mehanizmi tveganja, ki zagotavljajo povratno podporo za projekte, za katere obstajajo možnosti, da so ekonomsko upravičeni. Porazdelitev odgovorov sledi iz Tabele 11.

Tabela 11: Porazdelitev odgovorov na zastavljeno vprašanje katera od ponujenih možnosti najbolj opisuje finančne inštrumente EU

Ponujene možnosti razlag	Frekvenca (%)
Finančni inštrumenti so samostojne subvencije obrestnih mer in subvencionirane provizije za garancije	8 (6)
Finančni inštrumenti so posojila, garancije, kapital in drugi mehanizmi tveganja, ki zagotavljajo povratno podporo za projekte, za katere obstajajo možnosti, da so ekonomsko neupravičeni.	6 (5)
Finančni inštrumenti so posojila, garancije, kapital in drugi mehanizmi tveganja, ki zagotavljajo povratno podporo za projekte, za katere obstajajo možnosti, da so ekonomsko upravičeni.	46 (36)
Finančni inštrumenti so podpore projektom, ki jih sestavljajo povratna in nepovratna sredstva.	69 (53)
Skupaj	129 (100)

Eden od razlogov, da je več kot polovica anketirancev izbrala trditev, da so finančni inštrumenti kombinacija nepovratnih in povratnih sredstev, lahko pripišemo enostavnosti in jasnosti odgovora.

Sledilo je vprašanje, pri katerem so anketiranci ocenili koristi finančnih inštrumentov od 1 do 4 (1 pomeni najbolj, 4 pa najmanj pomembno) (Tabela 12). Največ anketirancev je na prvo mesto postavilo korist vezano na lažji dostop do finančnih sredstev, v povezavi s tem, da se sredstva lahko pridobijo že pred začetkom izvajanja projekta, kar vpliva na lažjo izvedljivost projekta. Kot najmanj pomembna korist pa je bila ocenjena korist vezana na preprostejši in hitrejši proces dodelitve pomoči. Razvrstitev koristi je v bistvu pričakovana, saj upravičenci, ki prejmejo odločbo o pravici do sredstev, kot razlog za zamude pri dokončanju projektov ali celo razlog za nedokončanje projektov velikokrat navajajo pomanjkanje likvidnih sredstev, saj morajo s svojimi lastnimi sredstvi (v tem primeru večkrat uporabijo tudi premostitvena posojila) plačati vse stroške projekta, nato pa se le-ti v nekem deležu povrnejo. Nekoliko presenetljivo je, da je po rezultatih ankete, najmanj pomembna korist vezana na preprost in hiter proces dodelitve pomoči.

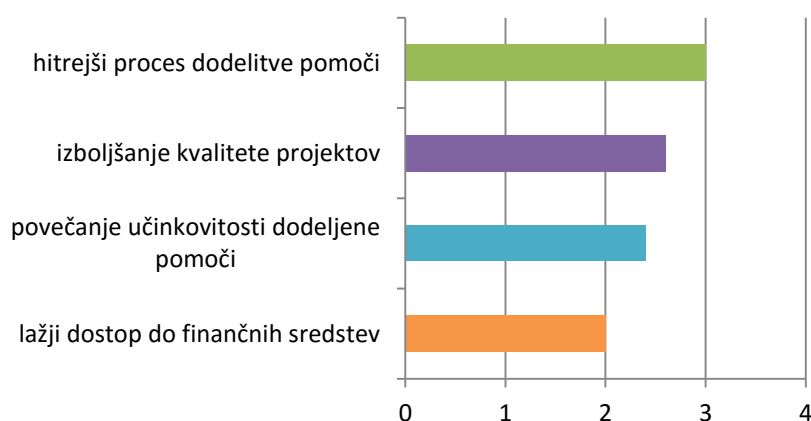
Tabela 12: Pregled porazdelitve odgovorov anketirancev katera od koristi finančnih inštrumentov je najbolj (1) in katera najmanj pomembna (4)

Koristi	Odgovori				
	1	2	3	4	Skupaj
Lažji dostop do finančnih sredstev (sredstva se pridobijo pred začetkom izvedbe projekta)	58 47 %	24 19 %	28 23 %	14 11 %	124 100 %
Povečanje učinkovitosti in uspešnosti dodeljene pomoči (sredstva se povrnejo in ponovno uporabijo)	31 25 %	33 27 %	37 30 %	22 18 %	123 100 %
Izboljša se kvaliteta naložbenih projektov	17 14 %	39 33 %	36 30 %	28 23 %	120 100 %
Proces dodelitve pomoči je lahko zelo preprost in hiter	16 13 %	28 23 %	22 18 %	54 45 %	120 100 %

Glede na izkušnje z izvajanjem ukrepov PRP, je namreč s strani upravičencev kot tudi svetovalcev večkrat izražena kritika, da so postopki dodelitve pomoči preveč komplicirani ter da upravičenci predolgo čakajo na odgovor v zvezi s prijavo na javni razpis. Postopek obravnave vlog, prispelih na javne razpise za ukrepe PRP 2014–2020, traja na Agenciji RS za kmetijske trge in razvoj podeželja v povprečju 4 do 6 mesecev, odvisno od zahtevnosti javnega razpisa in števila prispelih vlog.

Tudi če izračunamo tehtano povprečje za vsako posamezno korist pridemo do enakih ugotovitev kot zgoraj (Slika 19).

Slika 19: Prikaz pomembnosti koristi finančnih inštrumentov na podlagi izračuna tehtanega povprečja



Sledilo je vprašanje, kateri instituciji bi najprej zaupali upravljanje finančnih inštrumentov. Iz odgovorov je razbrati, da bi anketiranci najbolj zaupali tisti instituciji, ki jo najbolj poznajo in ki že sedaj opravlja nalogo plačilne agencije za neposredna plačila in ukrepe razvoja podeželja, tj. Agenciji RS za kmetijske trge in razvoj podeželja. Zanimivo je, da so anketiranci na drugo mesto, tj. pred institucije, ki v Sloveniji že sedaj opravljajo nalogo

upravljalca skladov za dodeljevanje povratnih pomoči, uvrstili Evropsko investicijsko banko. To institucijo je izbralo 30 odstotkov vseh anketirancev (Tabela 13).

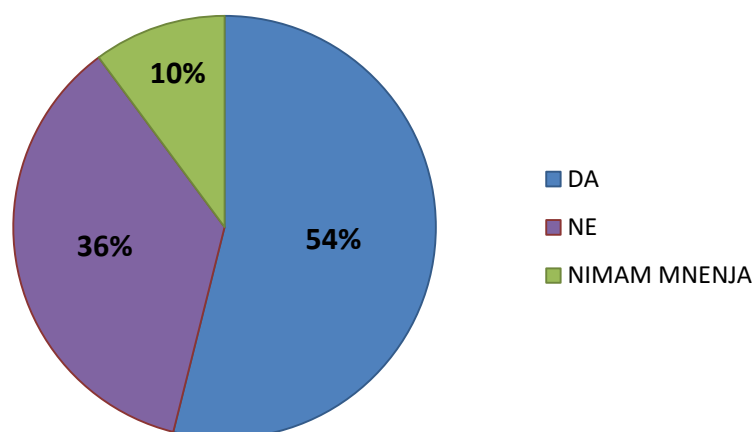
Tabela 13: Porazdelitev odgovorov kateri od predlaganih institucij bi zaupali upravljanje finančnih instrumentov v Sloveniji (število in odstotek)

Institucije	Frekvenca (%)
Evropska investicijska banka	39 (30)
Slovenski podjetniški sklad	9 (7)
Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja	55 (42)
Slovenski regionalni razvojni sklad	14 (11)
Drugo	10 (8)
Skupaj	129 (100)

V poglavju 3.2.3 lahko preberemo, da predhodna ocena preferira izbiro enega Sklada skladov, ki bi upravljal sredstva tako za OP EKP 2014–2020 kot tudi PRP 2014–2020. Potrebno je poudariti da bi Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja lahko upravljala s skladom za razvoj podeželja, vendar samo v primeru dodeljevanja posojil in garancij, ker pravni red EU določa, da te dve vrsti instrumentov lahko upravlja Organ upravljanja. Evropsko investicijsko banko pa kot primerne upravljalca v prvi vrsti priporoča EK.

Drugi sklop vprašanj se zaključuje z vprašanjem, ki bo podal odgovor tudi na postavljeno hipotezo, in sicer ali je prav, da se je Slovenija v programskem obdobju 2014–2020 odločila, da bo del sredstev PRP 2014–2020 dodelila v obliki povratnih sredstev oziroma finančnih instrumentov. 69 anketirancev oziroma 53 odstotkov vseh se strinja z uvedbo finančnih instrumentov, 46 oziroma 35 odstotkov pa jih je proti. 13 od 128 anketirancev je izbralo odgovor, da nima mnenja (Slika 20).

Slika 20: Delež anketirancev, ki se strinja z uvedbo finančnih instrumentov v PRP 2014–2020

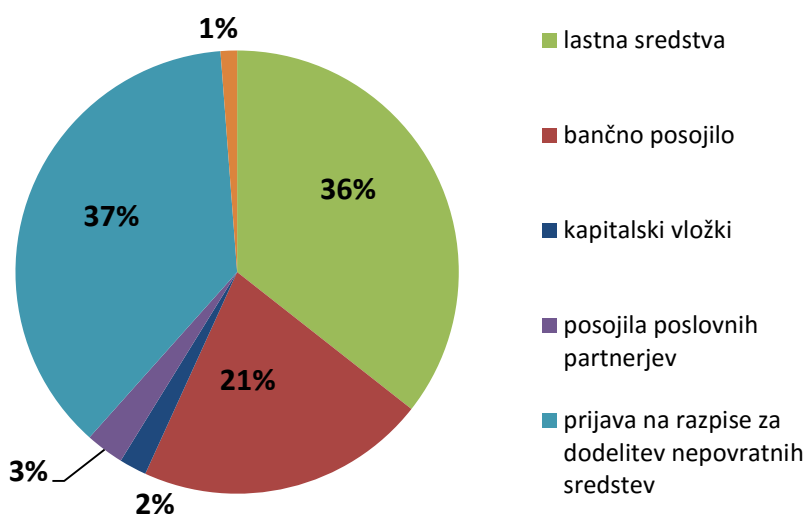


Rezultati ankete zavračajo postavljeno hipotezo, saj več kot polovica anketirancev podpira izvajanje finančnih instrumentov. Vendar kljub temu ne moremo govoriti o prepričljivem rezultatu, saj se negativna mnenja skupaj z odgovori tistih, ki se niso opredelili za ali proti, zelo približajo številu odgovor v prid izvajanju finančnih instrumentov.

Zadnji sklop vprašanj sestavljata dve vprašanji, ki sta vezani na konkretno izvedbo projektov. Anketirancem je bilo zastavljeno vprašanje, na kakšen način so oziroma bi financirali izvedbo svojega projekta. Anketiranec je imel možnost izbrati več odgovorov.

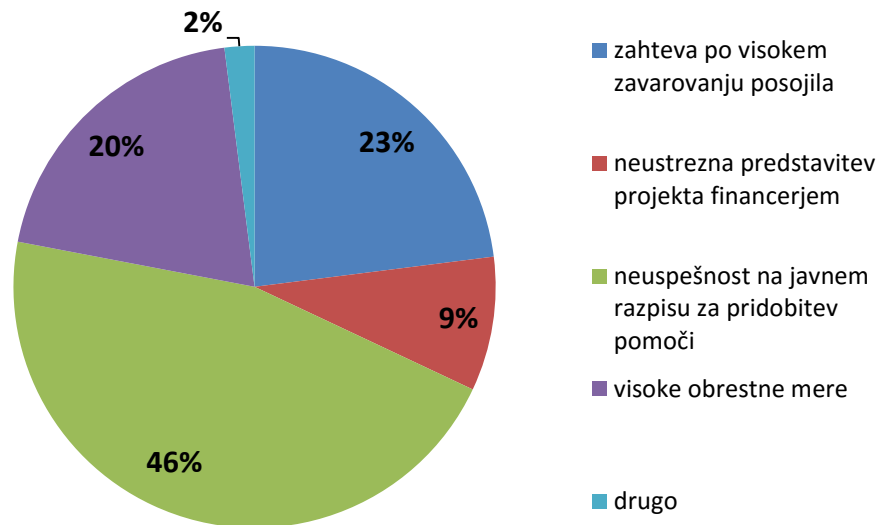
Iz Slike 21 je razvidno, da so anketiranci največkrat izbrali odgovor, da bi svoj projekt prijavili na javne razpise za dodelitev nepovratne pomoči in uporabili svoja lastna sredstva. Kot tretji najbolj pogosto uporabljen vir financiranja pa je bilo izbrano bančno posojilo. Medtem ko so bile druge oblike financiranja (kapitalski vložki, posojila poslovnih partnerjev, drugo) izbrane redko.

Slika 21: Finančni viri, ki bi jih anketiranci uporabili za financiranje projektov (v odstotkih)



Na koncu sem preverila ali so anketiranci že imeli oziroma ali menijo, da bi lahko imeli težave s pridobivanjem sredstev za financiranje projekta. Na to vprašanje je odgovorilo pozitivno 72 odstotkov anketirancev, 28 odstotkov pa jih je menilo, da s pridobivanjem finančnih virov ne bi imeli težav. Tisti anketiranci, ki so menili, da bi pri pridobivanju finančnih virov lahko imeli težave, so naprej lahko izbrali več možnosti v naboru naštetih težav. Anketiranci pa so imeli možnost zapisati tudi katerokoli drugo težavo, ki v seznamu ni navedena.

Slika 22: Porazdelitev težav povezanih s pridobivanjem sredstev za financiranje projekta (v odstotkih)



Kar 46 odstotkov vseh izbranih težav je bilo vezanih na neuspeh pri kandidiranju na javne razpise, ki so namenjeni sofinanciranju prijavljenega projekta (Slika 22). Približno dve petini vseh odgovorov pa sta si razdelili težavi vezani na pridobitev bančnih posojil, in sicer zahteva po visokem zavarovanju posojila in visoke obrestne mere. Trije anketiranci so navedli druge težave. Dva od njih sta navedla težavi, ki bi ju lahko uvrstili med težave vezane na neuspeh pri kandidiranju na javne razpise, in sicer prestroge kriterije za pridobitev javnih sredstev ter dajanje prednosti pri pridobitvi sredstev kmetijam, ki so že kdaj pridobila nepovratna sredstva oziroma kmetijam, ki že uspešno nastopajo na trgu. Navedena pa je bila tudi težava povezana s prenizko stopnjo sofinanciranja, ki po mnenju enega od anketirancev, zahteva prevelik vložek lastnih sredstev.

4.4 Preverba povezanosti med skupino anketirancev in naklonjenostjo izvajanju finančnih instrumentov v PRP 2014–2020

Iz analize podatkov zgoraj izhaja, da se več kot polovica anketirancev strinja z uvedbo finančnih instrumentov. V nadaljevanju pa bom naprej analizirala kakšna je porazdelitev odgovorov za in proti uvedbi finančnih instrumentov po posameznih skupinah ter nato s pomočjo χ^2 testa preverila povezanost dveh opisnih spremenljivk obravnavanih v okviru vprašalnika, in sicer skupino anketirancev in naklonjenost izvajanju finančnih instrumentov v PRP 2014–2020. Pri izdelavi tega testa sem si pomagala z razlagami in pojasnili zapisanimi v knjigi Uporabna statistika prof. dr. Košmelj (2007, str. 187–193) in izračuni narejenimi v spletni aplikaciji 1KA.

Tabela 14: Skupine anketirancev in njihova naklonjenost izvajanju finančni instrumentov v PRP 2014–2020

Skupine anketirancev	Naklonjenost finančnim instrumentom v PRP 2014–2020			Skupaj
	Da	Ne	Nimam mnenja	
Upravičenec	3	9	3	15
Potencialni vlagatelj	18	24	1	43
Svetovalec	15	4	2	21
Javni uslužbenec	16	7	4	27
Drugo	17	3	3	23
Skupaj	69	47	13	129

Iz kontingenčne tabele (Tabela 14) je razvidna porazdelitev odgovorov med dvema spremenljivkama. V Tabeli 14 so tako zapisane dejanske frekvence pridobljene na podlagi izvedene spletne ankete. Iz tabele lahko med drugim povzamemo, da so od 129 anketiranih oseb v skupini upravičenci, tri take, ki so naklonjene uporabi finančnih instrumentov, devet takih, ki uporabi niso naklonjene ter tri take, ki mnenja nimajo itd. Lahko torej rečemo, da je pri skupini upravičenec in skupini potencialni vlagatelj več tistih odgovorov, ki zavračajo uvedbo finančnih instrumentov pri izvajanju ukrepov PRP 2014–2020. Medtem ko je znotraj skupin anketirancev svetovalec in javni uslužbenec večkrat izražena podpora izvajanju finančnih instrumentov. Predvidevam torej, da obstaja povezava med proučevanima spremenljivkama in da je porazdelitev odgovorov v prid in proti izvajanju finančnih instrumentov odvisna od posamezne skupine.

V nadaljevanju bom zato preverila povezavo med skupinami s pomočjo χ^2 testa. Preverila bom ali sta si porazdelitvi podobni. Če sta si podobni, bodo razlike med njima praviloma majhne. Manj ko si bosta porazdelitvi podobni, večje bodo razlike med njima in večja bo izračunana χ^2 statistika. Glede na zgoraj opisane podatke pričakujem, da sta obravnavani spremenljivki med sabo povezani.

Pri stopnji značilnosti $\alpha = 0,05$, zato preverim domnevi o povezanosti skupine anketirancev in naklonjenostjo izvajanju finančnih instrumentov. Postavim ničelno in alternativno hipotezo:

- H0: Skupina anketirancev in naklonjenost nista povezani.
- H1: Skupina anketirancev in naklonjenost sta povezani.

Sledi izračun pričakovane frekvence in razlike med pričakovanimi in dejanskimi frekvencami za vsako celico (Tabela 15).

Tabela 15: Dejanske in pričakovane frekvence ter njihove razlike

Skupine anketirancev	Naklonjenost finančnim inštrumentov v PRP 2014–2020			Skupaj
	Da	Ne	Nimam mnenja	
Upravičenec	3	9	3	15
	8,0	5,5	1,5	
	-5,0	3,5	1,5	
Potencialni vlagatelj	18	24	1	43
	23,0	15,7	4,3	
	-5,0	8,3	-3,3	
Svetovalec	15	4	2	21
	11,2	7,7	2,1	
	3,8	-3,7	-0,1	
Javni uslužbenec	16	7	4	27
	14,4	9,8	2,7	
	1,6	-2,8	1,3	
Drugo	17	3	3	23
	12,3	8,4	2,3	
	4,7	-5,4	0,7	
Skupaj	69	47	13	129

Vrednost 8 v prvi vrstici in prvem stolpcu Tabele 15 nam pove, da v kolikor povezave med skupinami anketirancev in naklonjenostjo finančnim inštrumentov ne bi bilo, bi v vzorcu velikosti 129 pričakovali osem oseb iz skupine upravičenci, ki bi se strinjali z uvedbo finančnih inštrumentov v PRP 2014–2020. V našem vzorcu so bile take tri osebe, torej pet oseb manj.

Vrednost 15,7 v drugi vrstici in drugem stolpcu v Tabeli 15 pa nam pove, da v kolikor povezave med skupinami anketirancev in naklonjenostjo finančnim inštrumentov ne bi bilo, bi v vzorcu velikosti 129 pričakovali 15,7 potencialnih vlagateljev, ki bi bili proti uporabi finančnih inštrumentov v PRP 2014–2020. V našem vzorcu je bilo takih oseb 24, torej približno 8 več. Razlika 8 je tudi največja razlika med dejanskimi in pričakovanimi frekvencami.

V Tabeli 16 izračunamo prispevke k χ^2 statistiki. Največji prispevki k χ^2 – statistiki so v drugi vrstici (potencialni vlagatelji) in drugem stolpcu (nenaklonjenost finančnim inštrumentom).

Tabela 16: Prispevek k χ^2 statistiki

Skupine anketirancev	Naklonjenost finančnim inštrumentov v PRP 2014–2020		
	Da	Ne	Nimam mnenja
Upravičenec	3,1	2,2	1,5
Potencialni vlagatelj	1,1	4,4	2,5
Svetovalec	1,3	1,8	0,0
Javni uslužbenec	0,2	0,8	0,6
Drugo	1,8	3,5	0,2

$$\chi^2 = 25$$

$$\chi_{0,05}^2(SP = 8) = 15,5073$$

Preverimo ali je vrednost χ^2 statistično pomembna na ravni tveganja $\alpha = 0,05$. Kritična vrednost pri tveganju 0,05 in 8 stopinjah prostosti je 25. To vrednost primerjamo s kritičnimi vrednostmi iz χ^2 porazdelitve (15,5073). Ker je naša izračunana kritična vrednost večja od kritične vrednosti v tabeli χ^2 porazdelitve lahko z manj kot 0,05 (5 odstotkov) tveganja trdimo, da obstaja povezava med skupino anketirancev in njihovo naklonjenostjo izvajanju finančnih inštrumentov.

SKLEP

SKP tudi po več kot petdesetih letih svojega delovanja ostaja ena izmed politik EU, ki ohranja visoko politično in tudi finančno podporo. Kljub izvedenim reformam, ki so reševale probleme, ki jih je SKP največkrat sama ustvarila, je bilo v letu 2014 izvajanju ukrepov prvega in drugega stebra SKP namenjenih 39 odstotkov proračuna EU (European Commission, 2013, str. 9). Ravno ta odstotek sredstev za SKP, ki je po mnenju nekaterih še vedno previsok, je razlog mnogim očitkom glede delovanja SKP ter v zadnjem času tudi razlog za iskanje možnosti za povečevanje učinkovitosti razpoložljivih sredstev. To nalogo si je EK zastavila ne samo za področje SKP, ampak tudi za vse ostale politike in pobude, ki so financirane s proračuna EU. Tako EU pri načrtovanju svojih letnih izdatkov upošteva večletni finančni okvir, ki določa zgornje letne mejne vrednosti porabe EU in dolgoročno omogoča učinkovitejše načrtovanje in obvladovanje izdatkov. Prav tako, pa sedaj govorimo o proračunu EU usmerjenem v rezultate, in sicer v prednostne naloge EK, ki spodbujajo gospodarsko rast, ustvarjanje novih delovnih mest, povečevanje konkurenčnosti ter na drugi strani zahtevajo okoljsko učinkovitost in ohranjanje naravnih virov. V Naložbenem načrtu za Evropo (Evropska komisija, 2014b, str. 10), ki govori o odpravljanju ovir za naložbe ter pametnejši rabi novih in obstoječih finančnih virov v obdobju do leta 2020, je med drugim zapisan tudi poziv državam članicam, da znatno povečajo uporabo finančnih inštrumentov na vseh ključnih naložbenih področjih, tudi na področju politike razvoja podeželja.

Finančni instrumenti so različni finančni produkti (posojila, garancije, kapitalske naložbe ipd.), katerih uporaba je, na področjih, ki so v interesu EU, spodbujena tudi s proračunskimi sredstvi EU. S finančnimi instrumenti se spodbuja financiranje naložbenih področij, ki zaradi obstoja tržnih napak oziroma nepopolnosti ali zaradi prevelikega tveganja, nimajo na razpolago dovolj tržnih virov financiranja, kljub temu, da so sposobna ustvarjati prihodke. Vendar pa to ni edini razlog, zakaj je EK tako naklonjena uporabi finančnih instrumentov. Pomembna razloga sta tudi učinek obnavljanja in učinek vzvoda. Učinek obnavljanja pomeni, da se sredstva, ki smo jih vložili v finančne instrumente povrnejo in se lahko ponovno uporabijo. To pa je seveda v času vedno bolj omejenih proračunskih izdatkov toliko bolj pomembno. Drugi, učinek vzvoda, pa je pomemben z vidika sposobnosti finančnih instrumentov, da pritegnejo dodatna javna in zasebna sredstva in s tem aktivirajo vrednost naložb, ki presega vrednost prispevka EU.

Slovenija se je v programskem obdobju 2014–2020 prvokrat odločila uporabiti finančne instrumente tudi na področju izvajanja ukrepov PRP. Pri dveh ukrepih PRP naj bi se preko finančnih instrumentov razdelilo del sredstev, pri ukrepu namenjenem podporam za naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti pa celotna vrednost razpoložljivih sredstev. In od tu dalje sem si v magistrskem delu postavila štiri raziskovalna vprašanja, katerih rezultate predstavljam v nadaljevanju.

Slovenija je podpore v okviru vseh dosedanjih PRP dodeljevala v obliki nepovratnih sredstev, s katerimi je upravičencem ob zaključku projekta povrnila del nastalih stroškov (najpogosteje med 50 in 60 odstotkov upravičenih stroškov). Z analizo sem ugotovila več prednosti finančnih instrumentov v primerjavi z nepovratnimi sredstvi. Glavni prednosti finančnih instrumentov sta vračljivost in ponovna uporaba sredstev, zaradi česar pride do multiplikacijskih učinkov sredstev, ki se v enem programskem obdobju lahko večkrat porabijo. V primeru finančnih instrumentov izvajalci projektov sredstva pridobijo preden začnejo z izvedbo projektov. Gre za neko vrsto predplačila, ki omogoča upravičencu likvidna sredstva, da lahko izpelje zastavljen projekt. V programskem obdobju 2007–2013 je bilo kar nekaj projektov, ki so prejeli odločbo o pravici do sredstev, vendar projekta niso dokončali in niso vložili zahtevkov za izplačilo sredstev. V večini primerov so upravičenci kot težavo navajali nezmožnost pridobitve premostitvenih posojil, da bi lahko plačali prejete račune. Čeprav je proces prve vzpostavitve finančnih instrumentov lahko dolgotrajen, pa je proces dodelitve pomoči izvajalcem projektov v večini primerov hiter in preprost, saj se v fazo odobritve pomoči vključujejo finančni posredniki, ki uporabljajo standardne tržne postopke dodelitve posojil in s svojim strokovnim znanjem sodelujejo pri pregledu in ocenjevanju poslovnih načrtov. Dodeljevanje podpor v obliki finančnih instrumentov naj bi prispevalo tudi k izboljšanju kvalitete projektov, saj se lahko podprejo samo finančno vzdržni projekti, ki lahko ustvarijo dovolj prihodkov ali prihrankov za vračilo prejete podpore (European Commission, 2014b, str. 4). Uporaba finančnih instrumentov pa ima koristi tudi za organ upravljanja, saj velja, da po tem, ko so bila sredstva s strani upravičencev vrnjena nazaj, ne štejejo več za sredstva EU. Odgovornost držav članic ostaja le v tem, da jih porabijo za

podporo projektom, ki zasledujejo cilje programa, na način kot določa zakonodaja EU in ob upoštevanju veljavnih pravil o državni pomoči. Prav tako lahko tovrstna sredstva pomagajo organom upravljanja pri doseganju zadostne alokacije sredstev upravičencem (na primer do konca leta 2018 bodo morale države EU dodeliti določeno višino sredstev – zasledovanje mejnikov). V primeru izvajanja finančnih instrumentov je ta cilj lažje uresničljiv, saj se kot dodeljena sredstva štejejo že sredstva nakazana skladu, ki upravlja s temi sredstvi.

Vloga finančnih instrumentov se je na področju izvajanja vseh politik EU vseskozi povečevala. V programskem obdobju 2007–2013 so podpore naložbam v obliki finančnih instrumentov dosegle že dober odstotek proračuna EU (17 milijard EUR). Nekoliko počasneje se povečuje uporaba finančnih instrumentov na področju razvoja podeželja, kljub temu pa si je EK zadala velikopotezen načrt za trenutno programsko obdobje, s ciljem podvojiti znesek iz obdobja 2007–2013. Zaenkrat je izvajanje finančnih instrumentov vključeno le v 15 PRP od skupno 118 odobrenih na ravni EU (npr. Nemčija, Francija in Španija izvajajo več regionalnih PRP), v vrednosti 410,3 milijonov EUR. EK s pomočjo EIB in platforme »fi-compass« izvaja številna izobraževanja in delavnice po državah EU ter predstavlja konkretne dobre prakse izvajanja finančnih instrumentov. Evropsko računsko sodišče (2015a, str. 18) kot razlog za nizko vključitev držav v dodeljevanje sredstev s pomočjo finančnih instrumentov, navaja pomanjkanje povpraševanja, saj jih potencialni upravičenci v večini primerov ne poznajo in so navajeni na sofinanciranje projektov z nepovratnimi sredstvi. Glede na analizirano lahko predvidevam, da do znatnega povečanja uporabe finančnih instrumentov najverjetneje ne bo prišlo, razen če se sredstva za izvajanje politike razvoja podeželja ne bodo zmanjšala, če ne bo prišlo do povečanja povpraševanja s strani potencialnih upravičencev ali če pravni okvir EU ne bo izvajanje določenih ukrepov vezal samo na finančne instrumente.

Predhodna ocena finančnih instrumentov v Sloveniji, ki jo je novembra 2015 pripravila družba PricewaterhouseCoopers (2015, str. 140), predlaga kot ustrezno strukturo za izvajanje finančnih instrumentov izbiro Sklada skladov, ki bi izvajal nalogo upravljanja petih skladov, med drugim tudi sklada za financiranje kmetijskih podjetij in podjetij na podeželju, ki bi finančnim posrednikom nudil garancije. Garancije naj bi zmanjšale tveganje, ki ga prevzema finančni posrednik (npr. banka) pri dajanju posojil. S tem bi se zmanjšale tudi obrestne mere, podaljšali bi se morebitni odlogi plačil in zmanjšali bi se stroški pridobitve posojil. Predhodna ocena ni predvidela razlik med finančnimi instrumenti glede na to, da PRP predvideva izvajanje finančnih instrumentov pri treh vsebinsko različnih ukrepih. V svoji analizi sem se zato osredotočila samo na vsebino podukrepa za naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti na podeželju. Kljub temu, da finančni instrument garancij predvideva dosego vzvoda do 4, pa sem tudi ob upoštevanju podatkov o izvajanju podobnega ukrepa iz programskega obdobja 2007–2013, kot ustrezen finančni instrument predlagala kombinacijo nepovratnih sredstev in posojila. Kljub temu, da pri takšni kombinaciji podpor ni pričakovati tolikšnega vzvoda kot pri garancijah, pa bi tovrstni finančni instrument predstavljal mehkejši prehod iz nepovratnih v povratna sredstva. Ocenjujem pa tudi, da bi

bil inštrument privlačen za upravičence, saj od njih zahteva majhno pokritje z lastnimi sredstvi (v analiziranem primeru največ 10 odstotkov).

V zadnjem delu magistrskega dela sem na podlagi izvedene spletne ankete, preko katere sem prejela 131 ustreznih odgovorov, analizirala kakšen je odnos do finančnih inštrumentov na področju razvoja podeželja v Sloveniji. Glede na posamične odzive oziroma mnenja socialnih partnerjev, v sklopu usklajevanj besedila PRP 2014–2020 pred pošiljanjem v potrditev na EK, sem predvidevala, da bo rezultat ankete pokazal negativen odnos do uvedbe finančnih inštrumentov v PRP 2014–2020. Rezultati ankete so pokazali, da je 54 odstotkov anketirancev naklonjenih dodeljevanju povratnih pomoči. Največ anketirancev je najpomembnejšo korist v izvajanju finančnih inštrumentov pripisalo lažjemu dostopu do finančnih inštrumentov, saj upravičenec do teh sredstev lahko pride pred začetkom izvedbe projekta, kar povečuje njegovo likvidno sposobnost za plačevanje nastalih stroškov in prispeva k hitrejši in učinkovitejši izvedljivosti projekta. Na podlagi χ^2 testa sem analizirala tudi povezanost dveh spremenljivk, in sicer skupine anketirancev (upravičenci, potencialni vlagatelji, svetovalci, javni uslužbenci) ter naklonjenost uporabe finančnih inštrumentov pri izvajanju ukrepov PRP. Test je pokazal povezanost med tema dvema spremenljivkama. Ugotovljeno je bilo, da sta skupini upravičenci in potencialni vlagatelji nenaklonjeni uporabi finančnih inštrumentov, medtem ko sta preostali dve skupini temu naklonjeni.

V tem trenutku je sicer težko napovedovati, kaj se bo zgodilo s finančnimi inštrumenti na področju razvoja podeželja v Sloveniji, saj potrebna struktura za implementacijo še ni vzpostavljena (upravitelj sklada ni določen, pravnih podlag za izvajanje še ni). Prav tako so se s prvo spremembo PRP 2014–2020, za eno tretjino zmanjšala razpoložljiva sredstva za izvajanje finančnih inštrumentov. Glede na ugotovitve v magistrskem delu, pa je to področje tisto, s katerim se bo večina držav članic EU morala v prihodnje še precej ukvarjati, saj bo denarja za financiranje politik EU vedno manj, ciljev pa vedno več. Pomembno bo najti možnosti, kako povečati učinkovitost dodeljenih pomoči oziroma kako doseči njihov multiplikacijski učinek. Zaključim lahko, da je Slovenija pokazala določeno mero drznosti, ko se je odločila izvajati finančne inštrumente na področju razvoja podeželja. Potrebno pa bo narediti še precej, da bo dokazana njihovo uporabna vrednost in da bo spremenjeno mnenje tistih, ki so jim sedaj nenaklonjeni.

LITERATURA IN VIRI

1. Aristovnik, A. & Žibert, M. (2012). Uspešnost črpanja evropskih sredstev za razvoj podeželja v Sloveniji v obdobju 2003–2009. *Uprava/Administration*, X(3), 75–91.
2. Baldwin, R. & Wyplosz, C. (2006). *The Economics of European integration*. London: McGraw-Hill Higher Education.
3. Bregar, L., Ograjenšek, I. & Bavdaž, M. (2005). *Metode raziskovalnega dela za ekonomiste*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
4. Castellano, G. (2016, maj). *EAFRD support for Financial Instruments in 2014 – 2020, State of play*. [PowerPoint]. Najdeno 1. junija 2016 na https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Presentation_20160613_Rome_EAFRD_Guido_Castellano.pdf
5. Castle, S. (2009, 2. februar). EU's butter mountain is back. *The New York Times*. Najdeno 2. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.nytimes.com/2009/01/22/world/europe/22iht-union.4.19606951.html>
6. Council Regulation (EEC) No 797/85 of 12 March 1985 on improving the efficiency of agricultural structures. *The Official Journal of the European Union* L 93, 30. 3. 1985, 1–18.
7. Cunder, T. (2006). Slovensko podeželje in nova strategija razvoja. *Dela – Oddelek za geografijo Filozofske fakultete v Ljubljani*, 25, 147–158.
8. Debating Europe. (b.l.) *Arguments for and against the Common Agricultural Policy*. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.debatingeurope.eu/focus/arguments-for-and-against-the-common-agricultural-policy/#.V2YZodLhDIU>
9. Daneu, K. (2009). *Skupna kmetijska politika EU: pregled reform* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
10. Delegirana uredba Komisije (EU) št. 1268/2012 z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije. *Uradni list Evropske unije* L 362, 31. 12. 2012, 1–111.
11. Dordain, O-A. & Béthune, T. (2016, 22. marec). *Financial instruments – Opportunities offered by the 2014 – 20 framework*. [PowerPoint]. Najdeno 8. maja 2016 na spletnem naslovu https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/presentation_20160322_paris_ESIF_Oana-Andrea-Dordain_Thomas-de-Bethune.pdf
12. The Economist. (2005, 5. december). Europe's farm follies. *The Economist*. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.economist.com/node/5278374>
13. The Economist. (2008, 24. november). Milking the budget. *The Economist*. Najdeno 2. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.economist.com/news/europe/21567122-even-times-austerity-europe-spends-too-much-subsidising-rich-farmers-milking-budget>
14. Erjavec, E. (2004). Skupna kmetijska politika in Slovenija. *Bančni vestnik*, 5, str. 109–115.

15. Erjavec, E. (2008, 22. februar). Zakaj in kakšno skupno kmetijsko politiko EU še potrebujemo. *Razgledi.net*. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.razgledi.net/2008/02/22/zakaj-in-kaksno-skupno-kmetijsko-politiko-eu-se-potrebujemo/>
16. Erjavec, E. & Erjavec, K. (2009). Spreminjajoči se diskurzi skupne kmetijske politike Evropske unije. *Družboslovne razprave*, XXV (60), 67–85.
17. EurActive. (2011, 14. julij). Eastern EU states call for »bolder, speedier« farm reforms. *EurActive*. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.euractiv.com/cap/eastern-eu-states-call-bolder-sp-news-506532>
18. European Commission. (b.l.). *Agriculture and Rural Development: History of the CAP – Agenda 2000*. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/agenda-2000/index_en.htm
19. European Commission. (1995). *European Communities financial report 1994*. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu <http://aei.pitt.edu/9645/1/9645.pdf>
20. European Commission. (1998). *Agenda 2000: The future for European Agriculture (Fact-Sheet)*. Brussels: European Commission, Directorate General of Agriculture.
21. European Commission. (2013). *Multiannual financial framework 2014–2020 and EU budget 2014 — The figures*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Najdeno 15. aprila 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/budget/news/article_en.cfm?id=201401281520
22. European Commission. (2014a). *Guidance for Member States on Financial Instruments – Glossary*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Najdeno 8. aprila 2016 na spletnem naslovu https://www.Fi – compass .eu/sites/default/files/publications/EC_Guidance-Member-States-FI-Gossary_0.pdf
23. European Commission. (2014b). *Financial instruments in ESIF programmes 2014–2020: A short reference guide for managing authorities*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Najdeno 8. aprila 2016 na spletnem naslovu https://www.Fi – compass .eu/sites/default/files/publications/EC_Short-reference-guide-managing-authorities.pdf
24. European Commission. (2015). *EU Budget Focused on Results*. Brussels: European Commission. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/2015_eu_budget_focused_on_results_conference_summary_en.pdf
25. European Network for Rural Development (b.l.). Najdeno 5. maja 2016 na spletnem naslovu <https://www.enrd.ec.europa.eu/en>
26. European Union Committee. (2005). *The Future Financing of the Common Agricultural Policy. Volume I: Report*. 2nd Report, Session 05/06. London: Authority of the House of Lords. Najdeno 8. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldeucom/007/7.pdf>
27. Evropska komisija. (2013, junij). *Skupna kmetijska politika (SKP) in kmetijstvo v Evropi – pogosta vprašanja*. Memo 13/631. Bruselj: Evropska komisija. Najdeno 15. aprila 2016 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_sl.htm

28. Evropska komisija. (2014a). *Politike Evropske unije: Proračun*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije. Najdeno 9. marca 2016 na spletnem naslovu http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/sl/budget_sl.pdf
29. Evropska komisija. (2014b, november). *Naložbeni načrt za Evropo*. COM(2014) 903 final. Bruselj: Evropska komisija. Najdeno 2. maja 2016 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0903&from=EN>
30. Evropska komisija. (2015a, april). *Ali so finančni inštrumenti uspešno in obetavno orodje na področju razvoja podeželja? Odgovori Komisije na posebno poročilo Evropskega računskega sodišča*. COM(2015) 184 final. Bruselj: Evropska komisija. Najdeno 2. maja 2016 na spletnem naslovu <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/SL/1-2015-184-SL-F1-1.PDF>
31. Evropska komisija. (2015b, september). *Proračun EU, usmerjen v rezultate – vprašanja in odgovori*. Memo 15/5693. Najdeno 2. maja 2016 na spletnem naslovu file:///C:/Users/ASESEK/Downloads/MEMO-15-5693_SL.pdf
32. Evropsko računsko sodišče. (2015a). *Ali so finančni inštrumenti uspešno in obetavno orodje na področju razvoja podeželja? Posebno poročilo*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije. Najdeno 5. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf
33. Evropsko računsko sodišče. (2015b). *Ali finančna podpora EU ustreza potrebam mikropodjetnikov? Posebno poročilo*. Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije. Najdeno 10. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_08/SR_MICROFINANCE_SL.pdf
34. Fi-compass. (2014). *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014–2020 programming period: General methodology covering all thematic objectives. Volume I*. Luxembourg: European Investment Bank. Najdeno 4. maja 2016 na spletnem naslovu <https://www.fi-compass.eu/publication/manuals/manual-ex-ante-assessment-guidance-vol-i-general-methodology>
35. Fi-compass. (2015a). *Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja: Finančni inštrumenti*. Luxembourg: European Investment Bank.
36. Fi-compass. (2015b). *Financial Instrument products: Loans, guarantees, equity and quasi-equity*. Luxembourg: European Investment Bank. Najdeno 4. maja 2016 na spletnem naslovu <https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/ESIF-factsheet-FI-products.pdf>
37. Fi-compass. (2015c). *Combined Micro Credit and Grant scheme: Case study*. Luxembourg: European Investment Bank. Najdeno 10. maja 2016 na spletnem naslovu <https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Case%20Study%20Combined%20Micro%20Credit%20and%20Grant%20scheme.pdf>
38. Fi-compass. (2015d). *Rural Credit Guarantee Fund: Case study*. Luxembourg: European Investment Bank. Najdeno 4. maja 2016 na spletnem naslovu <https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Rural%20Credit%20Guarantee%20Fund%20Case%20Study.pdf>

- compass.eu/sites/default/files/publications/case_study_rural_credit_guarantee_fund_romanian_0.pdf
39. Fi-compass. (2016). *The First Loss Portfolio Guarantee instrument in Malta: Case study*. Luxembourg: European Investment Bank. Najdeno 10. maja 2016 na spletnem naslovu <https://www.fi-compass.eu/publication/case-studies/case-study-first-loss-portfolio-guarantee-instrument-malta>
 40. Fistravec, T., Lovec, M. & Erjavec, E. (2010). Bo skupna kmetijska politika talka interesne politike tudi v prihodnje? Političnoekonomska analiza sprejemanja sprememb politike v letu 2008. *IB Revija*, XLIV (1), 19–26.
 41. Gingery, T. (2011, 8. februar). *Advantages and disadvantages of online surveys*. Najdeno 4. junija 2016 na spletnem naslovu <http://survey.cvent.com/blog/market-research-design-tips-2/advantages-and-disadvantages-of-online-surveys>
 42. Harsányi, C. (2016). *EU Financial Instruments 2014–2020*. [Prezi]. Najdeno 17. maja 2016 na spletnem naslovu https://prezi.com/u-9q7d7_ka2z/european-academy-may-2016_fei/
 43. House of Lords. (2005, 15. junij). *The Future Financing of the Common Agricultural Policy. Volume I: Report*. London: House of Lords, European Union Committee. Najdeno 8. maja 2016 na spletnem naslovu <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldcom/007/7.pdf>
 44. Kalvet, T., Vanags, A. & Maniokas, K. (2012). Financial engineering instruments: the way forward for cohesion policy support? Recent experience from the Baltic states. *Baltic Journal of Economics*, 12(1), 5–22. Najdeno 29. februarja 2016 na spletnem naslovu <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1406099X.2012.10840508>
 45. Kavšek, J. (2014). *Organizacija tržišta za poljoprivredne proizvode u Europskoj uniji*. [PowerPoint]. Ljubljana: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja.
 46. Kovač, M. (2002). Primarna dejavnost – politika in stanje v Sloveniji v primerjavi z EU. *Delovni zvezki*. (Št. 3, letnik XI). Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.
 47. Krajnc, M. (2015). *Izvedba kakovostnega spletnega anketiranja: analiza spletne ankete o zadovoljstvu strank z računovodskimi servisi* (diplomski projekt). Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
 48. Lorber, L. & Žiberna, I. (2014). Evropska kmetijska politika in strukturne spremembe kmetijskih gospodarstev v Podravju v obdobju 2002 – 2012. *Podravina*, 13(25), 19–44. Najdeno 20. marec 2016 na spletnem naslovu <https://www.researchgate.net/publication/279526022>
 49. Marko, N. (2009). *Novi izzivi skupne kmetijske politike Evropske unije in vpliv na slovensko kmetijstvo* (diplomsko delo). Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
 50. Massot, A. (2016). CAP instruments and reforms made to them. *Fact Sheets on the European Union*, 6, 1–4. Brussels: European Parliament. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.3.htm

51. Matthews, A. (b.l.). *Lecture 8.: Reform of the CAP: MacSharry, Agenda 2000 and the Mid-Term Review*. [PowerPoint]. Najdeno 1. maja 2016 na spletnem naslovu <https://www.tcd.ie/Economics/staff/amtthews/FoodPolicy/LectureTopics/EUAgriculturalPolicy/Lecture8.htm>
52. Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2007, junij). *Končno poročilo o izvajanju programa SAPARD*. Najdeno 17. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Upravljanje_s_sredstvi_EU/Finan%C4%8Dni_in%C5%A1trumenti/Predpristopna_pomo%C4%8D/Končno_porocilo_SAPARD-29_6_2007-cistopis.pdf
53. Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2013). *MKO objavil prvi osnutek Programa razvoja podeželja 2014–2020 in odprl široko javno razpravo*. Najdeno 30. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.mkgp.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/1328/6590/
54. Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2014). *Skupna kmetijska politika proti letu 2020: Politični dogovor*. [PowerPoint]. Najdeno 10. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.mkgp.gov.si/fileadmin/mkgp.gov.si/pageuploads/podrocja/SKP/Predstavitev_EK_Bascou_5feb2014.pdf
55. Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2015a, februar). *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2014–2020*. Najdeno 10. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.program-podezelja.si/sl/prp-2014-2020/kaj-je-program-razvoja-podezelja-2014-2020>
56. Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2015b, november). *Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 – 9. sprememba*. Najdeno 10. marca 2016 na spletnem naslovu <http://www.program-podezelja.si/sl/prp-2007-2013/o-programu-razvoja-podezelja-2007-2013/dokumenti>
57. Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2016). *Poročilo o napredku v okviru Programa razvoja podeželja Republike Slovenije 2007–2013 za leto 2015*. Ljubljana: Ministrstvo RS za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
58. Newsletter INTERACT. (2013, 31. januar). *Can financial instruments be successfully implemented in European Territorial Cooperation programmes?* Najdeno 27. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.interact-eu.net/financial_instruments/505
59. Pinheiro, R. (2013, 8. november). *EU level and "Off-the-shelf" Financial Instruments*. [PowerPoint]. Najdeno 27. april 2016 na spletnem naslovu http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/c/ac/oac/Documents/10_Pinheiro_EU_level_Off-the-shelf.pdf
60. Piva, G., Bertoni, G., Masoero, F., Bani, P. & Calamari, L. (1999, junij). *Recent progress in animal production science: proceedings of the A.S.P.A.* Milano: FrancoAngeli s.r.l. Najdeno 30. aprila 2016 na spletnem naslovu https://books.google.si/books?id=NXDq_PWrqLoC&printsec=frontcover&hl=sl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

61. PricewaterhouseCoopers. (2015, november). *Predhodna ocena finančnih instrumentov v Sloveniji. Končno poročilo*. Ljubljana: PricewaterhouseCoopers d.o.o.
62. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2010, 10. maj). *Revizijsko poročilo: Razvoj podeželja v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Računsko sodišče Republike Slovenije.
63. Razlag, K. (2004). *Razvoj mednarodne trgovine in trgovinskih institucij* (diplomsko delo). Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
64. *Rimski pogodbi*. (1957, 17. aprila). Najdeno 29. aprila 2016 na http://www.svz.gov.si/fileadmin/svz.gov.si/pageuploads/Primarna_zakonodaja/Rimski_pogodbiSL.pdf
65. Scheele, M. (2015, oktober). *Programming Financial Instruments in RDPs 2014 – 2020*. [PowerPoint]. Najdeno 10. marca 2016 na https://www.Fi_compass.eu/sites/default/files/publications/Presentation_ProgrammingFinancialInstrumentsInRDPMartin_Scheele_Vienna_2015.pdf
66. Swinnen, J. F. M. (2008). *The Perfect Storm. The political economy of Fischler reforms of Common agricultural policy*. Brussels: Centre for European policy studies. Najdeno 2. maja 2016 na spletnem naslovu http://aei.pitt.edu/32611/1/50_The_Perfect_Storm.pdf
67. Swinnen, J. F. M. (2010). The Political Economy of the Most Radical Reform of the Common Agricultural Policy. *The German Journal of Agricultural Economics (GJAE)*, 59(Supplement), 37-48. Najdeno 2. maja 2016 na spletnem naslovu http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/146510/2/5_Swinnen.pdf
68. Šušlek, B. (2008). *Razvoj podeželja v Sloveniji s poudarkom na PRP 2007–2013* (diplomsko delo). Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
69. Tešić, G. (2004). *Vpliv reforme skupne kmetijske politike EU 2002/2003 na slovensko kmetijstvo* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
70. Uredba (EU, EURATOM) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002. *Uradni list Evropske unije* L 298, 26. 10. 2012, 1–96.
71. Uredba (EU) št.1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006. *Uradni list Evropske unije* L 347, 20. 12. 2013, 320–469.
72. Uredba (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005. *Uradni list Evropske unije* L 347, 20. 12. 2013, 487–548.

73. Wilkinson, G. (1980). *Agriculture and the problem of surplus*. Najdeno 20. aprila 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/surpluses_en.pdf
74. Wishlade, F. & Michie, R. (2014). Financial instruments in 2014-20: learning from 2007-13 and adapting to the new environment. Riga: 2nd joint EU Cohesion Policy conference. Najdeno 5. maja 2016 na spletnem naslovu https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/Financial%20instruments%20in%202014_20_learning_from_2007-13%20_wishlade_and%20michie_0.pdf
75. Zaggia, P., Pisano, A. & Rosi, F. (2014). *Guidelines for the Implementation of Financial Instruments: Building on FIN-EN – sharing methodologies on FINancial ENgineering for enterprise*. Milano: Finlombarda S.p.A., European Department. Najdeno 2. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.fin-en.eu/files/9114/1355/7888/FIN-EN_Guidelines_EN.pdf
76. Zajc, N. (2013). *Uporaba spletnih anket v kombiniranih načinih zbiranja podatkov* (magistrsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

PRILOGE

Priloga: Spletni vprašalnik

Finančni instrumenti v PRP 2014–2020 - DA ali NE

UVOD

Slovenija je v programskem obdobju 2014-2020 sprejela odločitev, da del sredstev Programa razvoja podeželja dodeli v obliki povratnih pomoči t.i. finančnih instrumentov (FI).

V programu se bodo podpore v obliki finančnih instrumentov dodeljevale v okviru treh podukrepov:

- M4.2 – Podpora za naložbe v predelavo/trženje in/ali razvoj kmetijskih proizvodov (del sredstev namenjenih za FI);
- M6.4 – Podpora za naložbe v vzpostavitev in razvoj nekmetijskih dejavnosti (vsa sredstev namenjena FI) in
- M8.6 – Naložbe v pred industrijsko predelavo lesa (del sredstev namenjenih za FI).

Prosimo, če si vzamete nekaj minut in s klikom na Naslednja stran pričnete z izpolnjevanjem ankete.

SPOL:

- moški
 ženski

V KATERO STAROSTNO SKUPINO SPADATE?

- do 20 let
 21 – 40 let
 41 – 60 let
 61 let ali več

ODGOVARJAM KOT:

- upravičenec (že prejeli sredstva iz naslova ukrepov PRP)
 potencialni vlagatelj (razmišljate o vključitvi v ukrepe PRP)
 svetovalec
 javni uslužbenec
 drugo: _____

KATERA OD SPODNJIH RAZLAG PO VAŠEM MNENJU NAJBOLJE OPISUJE

FINANČNE INŠTRUMENTE EU?

- Finančni inštrumenti so samostojne subvencije obrestnih mer in subvencionirane provizije za garancije
- Finančni inštrumenti so posojila, garancije, kapital in drugi mehanizmi tveganja, ki zagotavljajo povratno podporo za projekte, za katere obstajajo možnosti, da so ekonomsko neupravičeni.
- Finančni inštrumenti so posojila, garancije, kapital in drugi mehanizmi tveganja, ki zagotavljajo povratno podporo za projekte, za katere obstajajo možnosti, da so ekonomsko upravičeni.
- Finančni inštrumenti so podpore projektom, ki jih sestavljajo povratna in nepovratna sredstva.

RAZVRSTITE KORISTI FINANČNIH INŠTRUMENTOV OD NAJBOLJ (1) DO NAJMANJ POMEMBNE (4).

Lažji dostop do finančnih sredstev (sredstva se pridobijo pred začetkom izvedbe projekta).	
Povečanje učinkovitosti in uspešnosti dodeljene pomoči (sredstva se povrnejo in ponovno uporabijo).	
Izboljša se kvaliteta naložbenih projektov.	
Proces dodelitve pomoči je lahko zelo preprost in hiter.	

KATERI INSTITUCIJI BI ZAUPALI UPRAVLJANJE SREDSTEV NAMENJENIH ZA FINANČNE INŠTRUMENTE?

- Evropski investicijski banki
- Slovenskemu podjetniškemu skladu
- Agenciji RS za kmetijske trge in razvoj podeželja
- Slovenskemu regionalnemu razvojnemu skladu (»ribniški sklad«)
- drugo: _____

ALI MENITE, DA JE PRAV, DA SE DEL SREDSTEV PRP 2014-2020 DODELI TUDI V OBLIKI FINANČNIH INŠTRUMENTOV?

- DA
- NE (vsa sredstva bi se morala dodeliti v obliki nepovratnih podpor)
- nimam mnenja

NA KAKŠEN NAČIN STE OZIROMA BI FINANCIRALI IZVEDBO VAŠEGA PROJEKTA?

Možnih je več odgovorov

- lastna sredstva
- bančno posojilo
- kapitalski vložki
- posojila poslovnih partnerjev
- prijava na razpise za dodelitev nepovratnih sredstev
- drugo: _____

ALI STE IMELI OZIROMA MENITE DA BI LAHKO IMELI PRI PRIDOBIVANJU SREDSTEV ZA FINANCIRANJE VAŠEGA PROJEKTA KAKRŠNEKOLI TEŽAVE?

- DA
- NE

Če DA, katere težave ste oziroma bi lahko imeli:

Možnih je več odgovorov

- zahteva po visokem zavarovanju posojila
- neustrezna predstavitev projekta financerjem
- neuspešnost na javnem razpisu za pridobitev pomoči
- visoke obrestne mere
- drugo: _____