UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

ANALIZA UČINKOVITOSTI ČRPANJA NEPOVRATNIH SREDSTEV EU V SLOVENIJI

Ljubljana, januar 2020 KARMEN ŠKUFCA

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Karmen Škufca, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Analiza učinkovitosti črpanja nepovratnih sredstev EU v Sloveniji, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Vlado Dimovskim.

I Z J A V L J A M

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 poskrbel/-a, 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 plagiatorstvo – 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 plagiatorstvo 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 pridobil/-a 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 20.2.2020 Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD **1**

1 RAZVOJ IN DELOVANJE KOHEZIJSKE POLITIKE **2**

1.1 Zgodovinski pregled Kohezijske politike **3**

1.2 Instrumenti kohezijske politike **4**

1.2.1 Strukturni skladi 5

1.2.1.1 Evropski sklad za regionalni razvoj *6*

1.2.1.2 Evropski socialni sklad *6*

1.2.1.3 Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja *7*

1.2.1.4 Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo *8*

1.2.2 Kohezijski sklad 9

1.2.3 Evropska investicijska banka (EIB) 10

1.2.4 Pobuda zaposlovanja mladih 10

1.3 Načela delovanja kohezijske politike **11**

1.3.1 Načelo solidarnosti 11

1.3.2 Načelo subsidiarnosti 11

1.3.3 Načelo koncentracije 12

1.3.4 Načelo načrtovanja programov 12

1.3.5 Načelo partnerstva 13

1.3.6 Načelo dodatnosti 13

2 KOHEZIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI **14**

2.1 Predpristopne pomoči EU **14**

2.1.1 Program PHARE 15

2.1.2 SAPARD 16

2.1.3 ISPA 17

2.2 Popristopne pomoči EU **17**

2.2.1 Programsko obdobje 2000-2006 za Slovenijo 17

2.2.2 Programsko obdobje 2007-2013 za Slovenijo 19

3 PRAVNA UREDITEV PRIDOBIVANJA NEPOVRATNIH SREDSTEV EU **21**

3.1 Slovenska zakonodaja **21**

3.2 Evropska zakonodaja **23**

4 POSTOPEK ČRPANJA NEPOVRATNIH SREDSTEV EU 26
4.1 1. faza: Razvoj ideje in oblikovanje projektnega partnerstva..... 27
4.2 2. faza: Priprava projektnega predloga in vloge za sofinanciranje projekta 27
4.3 3. faza: Podpis pogodbe o sofinanciranju projekta 29
4.4 4. faza: Izvajanje projekta 30
4.5 5. faza: Zaključek projekta 32
5 ČRPANJE NEPOVRATNIH SREDSTEV EU V SLOVENIJI 33
5.1 Programsko obdobje 2014-2020 v Sloveniji 35
5.1.1 Cilj: Evropsko teritorialno sodelovanje..... 35
5.1.2 Cilj: Naložbe za rast in delovna mesta 36
5.1.2.1 Črpanje nepovratnih sredstev v letu 2016 39
5.1.2.2 Črpanje nepovratnih sredstev v letu 2017 44
5.1.2.3 Črpanje nepovratnih sredstev v letu 2018 47
5.1.2.4 Črpanje nepovratnih sredstev do prve polovice leta 2019 49
5.2 Primer dobre prakse: Park vojaške zgodovine Pivka 54
5.3 Finančna perspektiva 2021-2027 55
SKLEP 57
LITERATURA IN VIRI 59

KAZALO TABEL

Tabela 1: Opredelitev NUTS ravni 18
Tabela 2: Pravne podlage kohezijske politike v Sloveniji 21
Tabela 3: Pravne podlage kohezijske politike EU 23
Tabela 4: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2016)..... 39
Tabela 5: Največji podprti projekti z EU sredstvi v Sloveniji v letu 2016 43
Tabela 6: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2017)..... 44
Tabela 7: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2018)..... 48
Tabela 8: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2019)..... 49

KAZALO SLIK

Slika 1: Instrumenti kohezijske politike 5
Slika 2: Proračun strukturnih skladov in Kohezijskega sklada 37
Slika 3: Razdelitev Slovenije glede na kohezijsko politiko 38

Slika 4: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2016) 40
Slika 5: Koriščenje EU sredstev po prednostnih oseh za obdobje 2014-2016..... 41
Slika 6: Odločitve o podpori po prednostnih oseh 42
Slika 7: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2017) 45
Slika 8: Odločitve o podpori po prednostnih oseh 46
Slika 9: Odločitve o podpori po prednostnih oseh 47
Slika 10: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2018) 49
Slika 11: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2019) 50
Slika 12: Certificirani izdatki po skladih v obdobju 2016 – junij 2019 v mio EUR (EU del) . 51
Slika 13: Certificirani izdatki glede na geografsko upravičenost v obdobju 2016 - junij 2019 v mio EUR (EU del) 52
Slika 14: Črpanje sredstev v državah EU 53
Slika 15: Nacionalni prispevki kot odstotek bruto nacionalnega dohodka (BND) 56

SEZNAM KRATIC

ang. – angleško

fran. – francosko

BND – bruto nacionalni dohodek

BDP – bruto domači proizvod

EGS – Evropska gospodarska skupnost

EIB – (ang. European Investment Bank); Evropska investicijska banka

EIF – (ang. European Investment Fund)*;* Evropski investicijski sklad

EKSRP – Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

EKUJS – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad

EPD – Enotni programski dokument

ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo

ESPR – Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo

ESRR – Evropski sklad za regionalni razvoj

ESS – Evropski socialni sklad

ETS – Evropsko teritorialno sodelovanje

EU – (ang. European Union); Evropska unija

EURATOM – (ang. European Atomic Energy Community); Evropska skupnost za jedrsko energijo

ISPA – (ang. Instrument for Structural Policies for pre-Accesssion); Instrument za strukturne politike predpristopom

NUTS – (fran. Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique*);* Nomenklatura teritorilanih enot za statistiko

OP EKP – Operativni program evropske kohezijske politike

PHARE – (ang. Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy); Poljski in Madžarski ukrepi za prestrukturiranje gospodarstva

SAPARD – (ang. Special Accession Programme for Agriculture and Rular Development); Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja

SVRK – Služba vlade Republike Slovenije za razvoj evropske kohezijske politike

YEI – (ang. Youth Employment Initiative); Pobuda za zaposlovanje mladih

UVOD

Eden izmed poglavitnih ciljev Evropske unije (v nadaljevanju EU) je enakomerna razvitost EU. Slednji cilj uresničujejo s pomočjo evropske kohezijske politike, ki je ena najpomembnejših politik EU. Za evropsko kohezijsko politiko je namenjeno največ sredstev iz proračuna EU. Slovenija si je črpanje iz evropskih strukturnih in kohezijskega sklada zagotovila z vstopom v Unijo leta 2004. Slovenija pa je bila deležna pomoči EU še pred samim vstopom in sicer v okviru programa Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy (v nadaljevanju PHARE), ter dveh instrumentov Instrument for Structural Policies for pre-Accesssion (v nadaljevanju ISPA) in Special Accession Programme for Agriculture and Rular Development (v nadaljevanju SAPARD). Slovenija v programskem obdobju 2014-2020 razpolaga s 4,9 milijarde evrov, kar 3,9 milijarde evrov iz kohezijskih sredstev in dobra milijarda evrov iz državnega proračuna. V magistrskem delu nas zanima ravno to, koliko nepovratnih sredstev po črpa Slovenija

Namen magistrskega dela je predstaviti (ne)učinkovitost črpanja nepovratnih evropskih sredstev, primerjati učinkovitost črpanja med programskih obdobjem 2014-2020 in predstaviti napovedi za leto 2020. Raziskati razloge za neučinkovito črpanje evropskih sredstev in predstaviti možnosti za izboljšanje slednjega. Delo bi lahko služilo kot dobro vodilo pri nadaljnjih odločitvah državnih organov na tem področju. Glavni namen je torej, predlagati izboljšave za optimalno črpanje evropskih nepovratnih sredstev.

Cilji magistrskega dela so v prvem delu predstaviti kohezijsko politiko EU skozi zgodovino, kako je potekal razvoj, delovanje kohezijske politike, kateri so instrumenti za izvajanje kohezijske politike in načela delovanja kohezijske politike. Drugi sklop naloge se bo navezoval na delovanje kohezijske politike v Sloveniji. Katere pomoči je bila Slovenija deležna pred vstopom v EU in katere po vstopu v EU. Tretji del magistrske naloge se bo dotikal pravnega vidika črpanja evropskih sredstev in pravne ureditve kohezijske politike v Sloveniji in EU. V četrtem sklopu bom podrobno opisala postopek pridobivanja nepovratnih evropskih sredstev. Od začetne faze, ki je osredotočena na razvoj ideje pa vse do zadnje pete faze zaključka projekta. Empirični del magistrskega dela pa bo sestavljen iz analize učinkovitosti črpanja evropski nepovratnih sredstev v Sloveniji. V tem petem delu naloge bo predstavljeno programsko obdobje za 2014-2020 in po letih analizirana učinkovitost črpanja nepovratnih sredstev za leto 2016, 2017, 2018 in 2019. Predstaviti tudi finančno perspektivo za obdobje 2021-2027 in dober primer iz prakse (Park vojaške zgodovine Pivka). V sklepu pa bodo predstavljen predstavljeni predlogi za bolj učinkovito črpanje EU sredstev in odgovori za spodnja raziskovalna vprašanja:

- Raziskovalno vprašanje št. 1: »Kakšni o vzroki neučinkovitosti črpanja nepovratnih evropskih sredstev in ali stopnja črpanja sredstev z leti narašča ali pada?«
- Raziskovalno vprašanje št. 2: »Ali se bodo črpanja v letu 2020 povišala?«

V magistrskem delu bom uporabila sekundarne podatke, ki jih bom pridobila v literaturi in virih, ki so dostopni v knjižnicah in spletnih brskalnikih in na podlagi slednjega zasnovala teoretični okvir magistrskega dela. Z metodo kompilacije bom prevzela stališča, sklepe, spoznanja in rezultate avtorjev, ki pišejo na temo kohezijske politike EU in Slovenije, pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov ter in kohezijskega sklada. Uporabila bom metodo sklepanja s pomočjo katere bom na osnovi teoretičnih izhodišč prišla do spoznanj, s pomočjo katerih bom predlagala izboljšave in predloge za bolj učinkovito črpanje nepovratnih evropskih sredstev. S pomočjo znanstvene deskripcije bom pri omenjenem problemu, poleg urejanja in zbiranja obstoječih podatkov, ki jih bom pridobila na slovenskih in tujih spletnih portalih, posamezne ugotovitve med seboj primerjala, vrednotila, interpretirala in grafično prikazala. Podatke, ki jih bom potrebovala za empirični del bom pridobila s primerjalno metodo. Analizirala bom učinkovitost črpanja sredstev za vsako posamezno leto med programskih obdobjem 2014-2020 in predstaviti napovedi za črpanje nepovratnih sredstev v prihajajočih letih.

1 RAZVOJ IN DELOVANJE KOHEZIJSKE POLITIKE

Evropa se je v gospodarskem in političnem smislu začela povezovati po drugi svetovni vojni, z mislijo, da bi v prihodnosti preprečili konflikte med evropskimi državami. To idejo je takrat vodil francoski predsednik Robert Schuman skupaj z ostalimi takratnimi evropskimi veljaki. Ideja je bila, da se oblikuje nadnacionalni skupni trg. Gospodarsko krizo so skušali prebroditi z zagotavljanjem ekonomije obsega preko prostega konkuriranja domačega gospodarstva na evropski ravni. Ta ukrep je omilil politično krizo, ker aktualna politika ni mogla zagotoviti ljudem dostojnega življenja in zaslužka. Nekaj let po drugi svetovni vojni, leta 1951 so največje evropske države podpisale Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (v nadaljevanju ESPJ), (Cvikl, 2008). Zaradi uspeha ESPJ so se države odločile za integracijo tudi na drugih področjih. Tako so leta 1957 podpisale še Rimsko pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju EGS) in Evropske skupnosti za jedrsko energijo (ang. *European Atomic Energy Community* – EURATOM) Dogovorili so se tudi za vzpostavitev enotnega skupnega trga in skupne gospodarske politike. Prednosti priključitve so začele zanimati tudi ostale evropske države zato so se začele tudi prve priključitve (Mrak, Mrak & Rant, 2004).

V skladu z Rimsko pogodbo sta bila leta 1958 ustanovljena Evropski socialni sklad (v nadaljevanju ESS) in Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (v nadaljevanju EKUJS), s ciljem zagotavljanja dovolj zdrave in varne hrane za prebivalstvo v Evropi in z namenom zagotovitve dostojnega zaslužka kmetov (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018). Zaradi izjemnega pomena regionalne politike in pozitivnega vpliva na krepitev EGS je bil leta 1975 ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESRR), z namenom pomoči v razvoju manj razvitih regij. Poglavitni cilj regionalne politike EU je zmanjšati obstoječe regionalne razlike in preprečiti nadaljnja regionalna neskladja s prenašanjem sredstev Skupnosti v nerazvite regije z uporabo finančnih instrumentov, kot je na primer ESRR. Treba

pa je poudariti, da ni namen z regionalno politiko EU nadomestiti regionalno politiko posamezne države članice EU (Moussis, 1999). Z uveljavitvijo Enotnega evropskega akta leta 1987 se je evropsko gospodarsko sodelovanje še bolj okrepilo, saj je bil tudi formalno vzpostavljen enoten evropski trg in evropsko politično sodelovanje, še posebej na področju skupne notranje, zunanje in varnostne politike. Evropska kohezijska politika je ena najpomembnejših politik EU (Cvikl, 2008).

1.1 Zgodovinski pregled Kohezijske politike

Šest držav članic (Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska) je podpisalo prvo mednarodno pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo leta 1951. V to Evropsko skupnost so kasneje leta 1973 pristopile še Danska, Irska, Velika Britanija in Severna Irska. Kot že zgoraj omenjeno je iz leta v leto bolj rasla zavest o krepitvi EGS, zato je bil leta 1975 ustanovljen ESRR, katerega glavna naloga je bila prerazporeditev proračunskih prispevkov članic v najrevnejše države oz. regije Skupnosti. Vmes je za nekaj let zamrla ta zamisel, vendar pa so jo kaj hitro obudili. Cilje kohezijske politike so leta 1988 zastavili v Enotni evropski listini in tako je tudi Evropska komisija istega leta povečala delež sredstev namenjen Strukturnim skladom v obdobju 1989-1993 (Mrak in drugi, 2004). Leta 1992 je Skupnost štela že 12 članic, ki so sklenile Maastrichtsko pogodbo, znotraj katere je bila tudi Pogodba o ustanovitvi Evropske unije. Širitev EU je geografsko gledano potekala v smeri proti jugovzhodu, to so bili trgi manj razvitejših evropskih držav (Klun, 2015). Za obdobje 1994-1999 je Evropski svet potrdil kar tretjino proračuna EU za izvajanje kohezijske politike in skupaj s tem dogovorom so bile sprejete tudi spremembe, ki so zagotovile večjo učinkovitost in primernejšo razporeditev sredstev. Poleg še obstoječih strukturnih skladov je bil oblikovan tudi sklad za ribištvo, takrat se je imenoval Finančni instrument za usmerjanje ribištva (Mrak, Mrak & Gazvoda, 2005).

Kohezijska politika je od leta 1994 dalje ustavna kategorija EU in s tem so torej prejeli tudi svojo domovinsko pravico. Vse nove članice EU morajo sprejeti in spoštovati pravila, načela in postopek kohezijske politike. Država takoj, ko postane članica EU je del kohezijske politike. Evropska komisija oz. znotraj komisije je pristojen Generalni direktorat za regionalno in kohezijsko politiko za izvajanje kohezijske politike. Od leta 1994 je Evropska komisija naredila velik napredek na področju kohezijske politike, saj je morala pred veliko širitvijo EU, leta 2004 narediti strateški plan za naprej (Klun, 2015). Z Amsterdamsko pogodbo leta 1997 so ponovno potrdili zavezništvo držav članic regionalni kohezijski politiki, del pogodbenih določil se je dotaknil tudi problematike zaposlovanja in boja proti brezposelnosti. V letu 1999 so članice namenile nova sredstva EU za programsko obdobje 2000-2006 imenovano Agenda 2000. Skupaj z novo Agendo 2000 so bile sprejete tudi reforme na področju temeljnih politik EU. Sprejete so bile nekatere spremembe na področju Strukturnih skladov, delovanje Kohezijskega sklada, izboljšanju učinkovitosti vodenja in upravljanja posameznega sklada (Mrak in drugi, 2004). Kot navaja Baron (2002) je Agenda 2000 poročilo, ki vsebuje tudi finančno perspektivo za obdobje 2000-2006 in ima jasno zastavljene cilje:

- povečati sposobnosti EU (uravnotežen razvoj še posebej pri zaposlovanju, tehnološki razvoj, raziskave in razvoj, spodbujanje podjetništva),
- reformirati temeljne politike EU (80 % proračuna EU namenjenega za skupno kmetijsko politiko in strukturne sklade),
- priprave na širitev Unije (11 držav), ena izmed njih je bila tudi Slovenija.

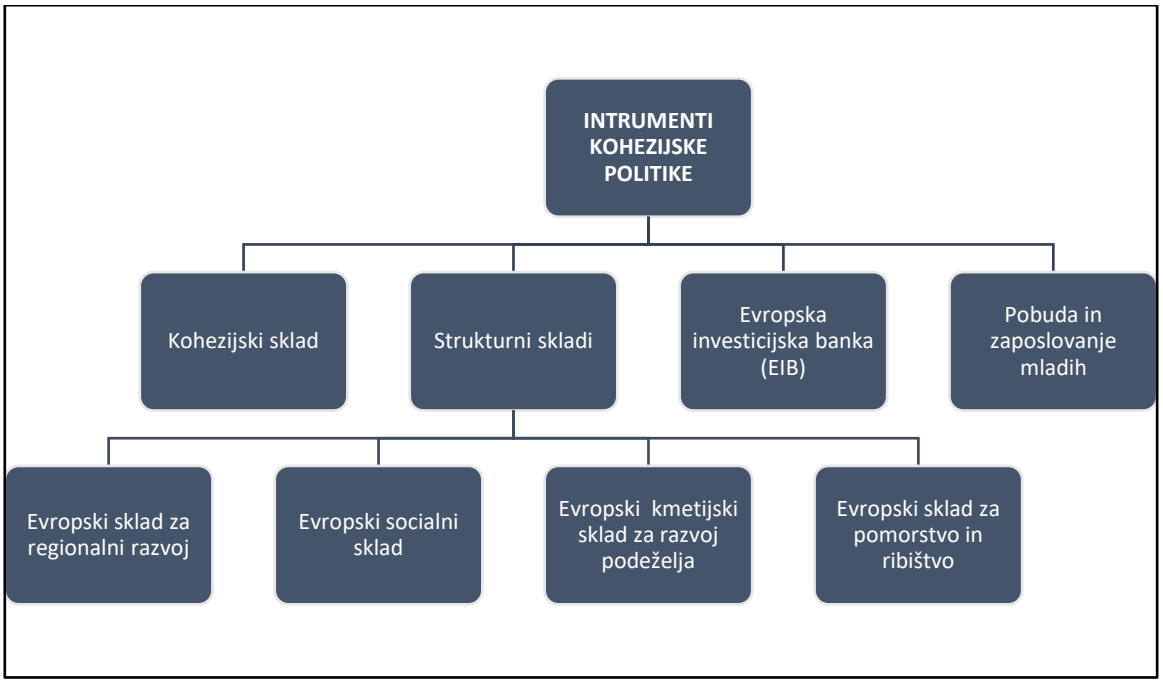
V finančni perspektivi za obdobje 2000-2006 so bila zajeta tudi sredstva za predpristopno pomoč državam članicam, ki so v EU pristopile leta 2004, ena izmed njih je bila tudi Slovenija. Države so tako prejemale sredstva za izboljšanje varstva okolja in njihovih transportnih povezav. Takoj, ko so vstopile v EU pa so bile deležne sredstev iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada (Mrak in drugi, 2004).

Po vstopu 10 novih držav članic v EU leta 2004, ki so bile veliko bolj revne od obstoječih, se je bruto domači proizvod (v nadaljevanju BDP) na prebivalca bistveno zmanjšal. BDP na prebivalca v Sloveniji je leta 2005 znašal 74,4 % povprečja EU, s poudarkom, da je dve tretjini prebivalstva živelo na območjih kjer je BDP na prebivalca v povprečju znašal 59 % (Mulec, 2008). Evropska komisija je februarja 2004 predstavila predloge za reformo kohezijske politike za obdobje 2007-2013. V programskem obdobju 2007-2013 je bilo 30 % proračuna namenjenega za okoljsko infrastrukturo in za boj prosti podnebnim spremembam ter 25 % za raziskave in razvoj. Leta 2007 sta se EU pridružili še Romunija in Bolgarija. Leta 2013 pa še Hrvaška. Leta 2016 so britanski volivci na referendumu podprli izstop Velike Britanije iz EU. (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018). Novo programsko obdobje 2014-2020 znaša 351,8 milijarde evrov, ki je razdeljeno na strukturne sklade in Kohezijski sklad. Podpira konkurenčnost malih in srednjih podjetij, trajnostni razvoj, raziskave, inovacije in razvoj, varstvo okolja, naložbe, izobraževanje, zaposlovanje mladih, itd. (Evropska unija, 2019d).

1.2 Instrumenti kohezijske politike

Kohezijska politika predstavlja skupek različnih razvojnih aktivnosti, programov, projektov in ukrepov države in regij, ki so koordinirane in sofinancirane s strani EU. Temeljni cilj kohezijske politike je zmanjševanje gospodarskih in socialnih neenakosti med različnimi regijami v EU. Kohezijska politika je torej namenjena več različnim skupinam, regijam in projektom v EU. Vplivi globalizacije silijo EU in tudi države članice za izvajanje določenih ukrepov, ki naj bi zagotovili višjo konkurenčnost gospodarstva ter, da bi prispevali k trajnostnemu razvoju in rasti (Mrak in drugi, 2004). Za odpravljanje vsaj delnih razlik med članicami EU in doseganje višje kohezije, so formirani omenjeni skladi Evropske unije. Gre za finančne instrumente EU v katere sredstva pretežno prispevajo bolj razvite države – načelo solidarnosti. Dolgoročno se bo EU lahko razvijala le če se bodo tudi države članice razvijale usklajeno, to pomeni, da se bodo razlike med državami relativno zmanjševale. Do sedaj se je širila z novimi, gospodarsko manj razvitimi članicami in takšna je tudi strategija za prihodnja leta (Klun, 2015). Instrumenti kohezijske politike so razvidni iz Slike 1.

Slika 1: Instrumenti kohezijske politike



Vir: Evropska unija (2019c).

1.2.1 Strukturni skladi

Ko so se države začele združevati zaradi gospodarskih interesov se je povečeval tudi pomen skladnega razvoja in enakovrednega položaja regiji v Evropi. Za primerjavo razlik med regijami ali državami se največkrat uporablja makroekonomski kazalnik BDP na prebivalca, izražen v standardih kupne moči. Strukturni skladi so instrumenti kohezijske politike, s katerimi se sredstva namenjajo za različna področja na regionalnem razvoju, socialno in zaposlitveno politiko, ribištvo in razvoj podeželja in kmetijstva. Iz strukturnih skladov se financirajo večletni programi, ki predstavljajo razvojno strategijo za regijo (Wostner, 2005). Strukturni skladi so sestavljeni iz štirih skladov (razvidno tudi iz zgornje Slike 1):

- Evropski sklad za regionalni razvoj,
- Evropski socialni sklad,
- Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo in
- Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja.

Čeprav izhajajo iz enake korenine pa se vsak izmed njih ukvarja s svojim področjem. Skupno vsem štirim skladom je spodbujanje socialnega in gospodarskega razvoja v posameznih regijah, ter vodenje ekonomske politike za doseganje zastavljenih ciljev. Za strukturne sklade se namenja kar 75 % vseh sredstev kohezijske politike. Skladi namenjajo sredstva v regije v pretežni meri glede na prednostne Cilje. Prednosti Cilji pa so smernice, ki so postavljene s strani

EU in odražajo prioritete v regionalni politiki ter služijo kot osnova za razdeljevanje sredstev (Mrak in drugi, 2004).

1.2.1.1 Evropski sklad za regionalni razvoj

Leta 1975 je bil ustanovljen **ESRR** zaradi neenakosti življenjskega standarda med posameznimi regijami znotraj EGS. Začetki ESRR so bili relativno skromni. Toda v prvih letih svojega delovanja ni imel le nezadostnega proračuna temveč tudi pomanjkljivosti. Državam članicam so dodeljevali kvote, ki jih je bilo treba spoštovati pri razporejanju sredstev Sklada in ki so se spremenile v finančni instrument na uslugo regionalnih politik držav članic namesto regionalne politike Skupnosti (Moussis, 1999). Ker so se razlike med regijami na gospodarskem in socialnem področju povečale, so se države članice lotile reševanja problemov preko svojih sistemov regionalnih pomoči, ki pa so se kmalu izkazali za neuspešne. Naslednjo zadevo je potem reševala Evropska komisija, ki je prevzela pomembno vlogo pri zagotavljanju solidarnosti, ki naj bi vsem državljanom omogočala izkoriščanje ugodnosti, ki jih ponujata notranji trg in EU (Mrak in drugi, 2004). Cilj ESRR je krepitev gospodarske in socialne kohezije v EU z odpravljanjem neenakosti med regijami.

Namen ESRR je prispevati k zmanjšanju razlik med stopnjo razvoja evropskih regij in k zmanjšanju zaostalosti regij z omejenimi možnostmi in sredstvi. Posebna pozornost je namenjena regijam, ki trpijo zaradi hudih in trajnih naravnih ali demografskih omejitev. To so najbolj severne regije z zelo nizko gostoto poselitve, pa tudi otoške regije in čezmejna in gorska območja ter nadnacionalne projekte v okviru cilja evropskega teritorialnega sodelovanja. Usmerjen je predvsem v naložbe s prednostnega področja inovacij in raziskav, digitalne agende, podpore za mala in srednje velika podjetja ter nizkoogljično gospodarstvo. V programskem obdobju 2014-2020 proračun za ESRR znaša okrog 200 milijard evrov. Od tega je 10,2 milijarde evrov namenjenih za evropsko teritorialno sodelovanje in 1,5 milijarde evrov za posebne dodelitve za najbolj oddaljene in redko poseljene regije. V manj razvitih regijah lahko ESRR financira do največ 85 % projektov. V prehodnih regijah znaša strošek sofinanciranja 60 % stroškov projekta v razvitejših regijah pa le še 50 % stroškov projekta (European Parliament, 2019a).

1.2.1.2 Evropski socialni sklad

Na podlagi 123. člena Rimske pogodbe je bil leta 1958 ustanovljen **ESS** in je med vsemi strukturnimi skladi tudi najstarejši. Namen ESS je bil izboljšati mobilnost delavcev in možnost zaposlovanja na tujih trgih. Še posebno ESS predstavlja glavne instrumente za spodbujanje kohezije znotraj Unije (Moussis, 1999). Naloge in pravila delovanja sklada so bila skozi leta prilagojena glede na gospodarska gibanja in področje zaposlovanja v državah članicah ter glede na razvoj političnih prednostnih nalog, opredeljenih na ravni EU (European Parliament, 2019b). V letu 1982 je bila večina mladih brezposelnih in brez poklicne kvalifikacije zato je bilo kar 40 % sredstev iz ESS namenjenih omenjeni ciljni skupini. Skozi leta je obseg dejavnosti, ki jih

sofinancira ESS še dodatno naraščal. Za programsko obdobje 2014-2020 je razpisanih 84 milijard evrov (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2019a). ESS sofinancira projekte od 50 % do 85 % skupnih stroškov projekta, izjemoma tudi do 95 %, odvisno od razvitosti in prihodkov države. ESS deluje v partnerstvu z Evropsko komisijo s katero se dogovori za enega ali več operativnih programov (European Commission, 2019e & European Commission, 2019k)

Tako je ESS danes glavni finančni instrument za podporo izvajanja evropske strategije zaposlovanja, vlaganja sredstev v človeške vire, zniževanja stopnje brezposelnosti, enakost med moškimi in ženskimi kadri, trajnostnem razvoju, ekonomski socialni koheziji, visoki ravni zaposlenosti in vključenosti na trg dela (Wostner, 2005).

Zaposlovanje: ESS ponuja podporo organizacijam, ki omogočajo prekvalifikacijo in podpirajo ljudi pri iskanju zaposlitev. Prizadeva se za spodbujanje in ustvarjanje novih delovnih mest. EU se še vedno sooča s posledicami gospodarske krize, eden izmed pokazateljev tega je zagotovo brezposelnost, ki izstopa še posebno med mladimi. Mladi se pri iskanju prve zaposlitve soočajo s številnimi izzivi in tudi ovirami. Pobuda za zaposlovanje mladih je predstavljena v točki 1.2.4. (European Commission, 2019u).

Socialna vključenost: ESS se močno prizadeva za izboljšanje ravnovesja med spoloma. Financirajo projekte kjer se lahko tudi ženske predstavijo in dokažejo v »moških poklicih« (tehnične službe, strojništvo, itd.) in obratno, da se lahko moški dokažejo v »ženskih poklicih« (zdravstvo, šole, vrtci, itd.). ESS pomaga članicam, da dobro pripravijo delovno silo na nove izzive na trgu zaposlitve. Posebno pozornost namenjajo tudi ogroženim skupinam kot so invalidi, migranti in drugim obrobnim skupinam, ki se težje vključujejo na trg dela (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2019a & European Commission, 2019l).

Izobraževanje in usposabljanje delovne sile: Tako kot je globalizacija vplivala na način življenja je vplivala tudi na spremembe v delovnem okolju zato morajo biti delavci zelo fleksibilni in prilagodljivi na spremembe. ESS del sredstev namenja tudi v programe za izobraževanje in usposabljanje, ki so namenjeni delavcem. Programi so namenjeni za krepitev znanja in spretnosti, ki so na trgu dela še kako pomembni. ESS se močno prizadeva tudi za starejšo populacijo delavcev in iskalcev zaposlitve. Omogočajo programe o nadgradnji njihovega znanja, sprejemanju tehnologije in prenosa znanja na druge (European Commission, 2019e & European Commission, 2019k).

1.2.1.3 Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

V 60. in 70. letih je bila za Slovenijo značilna koncentracija prebivalstva v industrijskih mestih v osrednjih in obalnih pokrajinah medtem, ko se je obrobje še zlasti ob mejah praznilo. Hitra industrializacija pa ni bila edini vzrok za zapuščanje podeželja ampak tudi težje dostopna obdelovalna površina (gorska, hribovka in kraška območja). Približno polovica zemljišč EU je

rejniške. Kmetijstvo je zelo pomembno za naravno okolje EU. Ravno kmetijska zemljišča so v veliki meri pripomogla tudi k razvoju bogatih krajin in habitatov, gozdov, mokrišč in obširnih razprav odprtega podeželja. Ekološka celovitost in krajinska vrednost na podeželskih območjih je privlačna za ustanovitve podjetij (turistične in rekreacijske dejavnosti) (European Commission, 2019t).

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (v nadaljevanju EKSRP) je nadomestil EKUJS. Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja je osredotočen na pomoč pri razvoju podeželskim območjem EU in soočanju z gospodarskimi, okoljskimi in socialnimi izzivi. V 28 državah članicah je na voljo 118 različnih programov za razvoj podeželja. Za razvoj podeželja in kmetijska je EU za obdobje 2014-2020 namenila 100 milijard evrov. Članice EU in regije morajo same pripravite programe za razvoj podeželja na podlagi potreb, ki pa morajo obravnavati vsaj nekaj prednostnih nalog EU (European Commission, 2019b);

- povečanje prenosa znanja in inovacij na področju kmetijstva, gozdarstva in na podeželju,
- povečanje sposobnosti preživetja in konkurenčnosti v vseh vrstah kmetijstva,
- spodbujanje inovativnih tehnologij v kmetijstvu in trajnostnega gospodarjenja z gozdovi,
- spodbujanje organizacije prehranjevalne verige, dobrega počutja živali in znati upravljati tveganja v kmetijstvu,
- obnavljanje, ohranjanje in izboljšanje ekosistemov v kmetijstvu, gozdarstvu, itd..

1.2.1.4 Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo

Zametki ustanovitve **Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (v nadaljevanju ESPR)** segajo v 60. leta prejšnjega stoletja, ko je Skupnost postala pozorna na potrebo po zaščiti svojih virov v Atlantskem oceanu in Severnem morju, ki so bili resno ogroženi zaradi pretiranega ribolova. Da, bi zaščitili najbolj ogrožene vrste v vodah so morali nujno sprejeti politiko Skupnosti za zaščito ribolovnih virov. Politika se je odražala v določanju skupnih dovoljenih ulovov, razdelitvi ribolovnih kvot med članicami, tehničnem vodenju in nadzornih ukrepih. Z zunanjo ribiško politiko je Skupnost želela omejiti dostop do voda tujim ladjam in omogočiti dostop do ribolovnih voda svojemu ladjevju (Moussis, 1999).

Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo je eden izmed štirih strukturnih skladov, ki spodbuja trajnostni ribolov, pomaga obalnim skupnostim pri diverzifikaciji gospodarstva in posledično se zaradi tega izboljša kakovost življenja obalnega prebivalstva. Zagotavljajo finančna sredstva za izboljšanje pomorskega nadzora, varnosti in obalne straže. Sklad se torej uporablja za sofinanciranje projektov skupaj z nacionalni sredstvi posameznih članic. EU vsaki državi članici dodeli določeno vsoto iz proračunskega sklada glede na velikost njene ribiške industrije. Vsaka država nato pripravi operativne programe, kjer navaja v kakšne namene bodo porabili sredstva. Ko je program odobren s strani Komisije, se nacionalni organi odločijo kateri projekti se bodo financirali. Nacionalni organi in Evropska komisija sta odgovorna za izvajanje programa. Največ sredstev iz sklada prejme Španija v tekočem programu je za njih razpisanih kar 1,1 milijarde evrov. Sloveniji je za programsko obdobje dodeljenih 24,8 milijonov evrov

sredstev. Najmanj sredstev je iz sklada dodeljenih Avstriji zgolj 6,9 milijona evrov, kar pa je seveda močno povezano s tem, da Avstrija nima velike ribiške industrije. Skupno pa je Evropska komisija za Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo namenila 5,7 milijarde evrov sredstev (European Commission, 2019j).

1.2.2 Kohezijski sklad

Začetki delovanja **kohezijskega sklada** segajo v leto 1994, ko je bil ustanovljen na podlagi Maastrichtske pogodbe. Namen sklada je zagotavljanje sredstev za slabo razvite regije (Mulec, 2008). Kohezijski sklad za obdobje 2014-2020 je težak 63,4 milijarde evrov in je namenjen za vseevropska prometna omrežja, še zlasti prednostnim projektom evropskega interesa. Podpira tudi različne infrastrukturne projekte, ki so povezani z energijo ali prometom če koristijo okolju v smislu energetske učinkovitosti, uporabe obnovljivih virov energije. Podpira tudi razvoj železniškega prometa, krepitve javnega prevoza, intermodalnosti, itd. (European Commission, 2019f & European Commission 2019g). Namenjen je sofinanciranju dragih investicijskih nacionalnih programov in strategij na področju prometa in okolja, ki jih manj razvitejše že izvajajo, vendar pa niso polno močno sposobni financirati projekt do zaključka (Mulec, 2008).

Kohezijski sklad EU ima poleg vpliva na izvajanje okoljskih infrastrukturnih projektov tudi širši strateški vpliv. To pomeni, da so države upravičenke tudi dolžne slediti določenim javnofinančnim kriterijem, ki so enaki za vse članice EU. Splošna Uredba pravi, da je cilj konvergenca. Še posebej to velja za slabo razvite članice oz. posamezne regije, ki morajo slediti cilju konvergence. V cilj konvergence so zajete tiste članice, ki imajo BDP na prebivalca nižji od 90 % povprečja EU in so le te upravičene do sredstev iz kohezijskega sklada. Regije, ki so zajete v cilj konvergence, pa so tiste, kjer je BDP na prebivalca nižji od 75 % povprečja EU. Najmanj sredstev pa potem prejmejo regije z visoko razvitostjo, to je 95 % povprečne razvitosti EU (Klun, 2015). V programskem obdobju 2007-2013 je bil kohezijski sklad vključen v večletno programiranje strukturne pomoči za doseganje večje skladnosti med posegi raznih skladov. Države članice, ki so upravičene do sredstev iz sklada, morajo izpolnjevati pogoje, ki so določeni za konvergenčne programe ter morajo izpolnjevati pogoje čezmernega finančnega primanjkljaja za države, ki so v ekonomski in monetarni uniji. Če Svet na predlog Komisije ugotovi čezmerni finančni primanjkljaj in če dotična članica ni sprejela nobenega ukrepa na tem področju, se obveznosti iz kohezijskega sklada naslednje leto 1. januarja avtomatično opustijo (Mulec, 2008). Projekti se iz kohezijskega sklada financirajo največ do 85 %, ostalo pa mora financirati država sama ali pa partnerji projekta (Lajh, 2006).

Razlika med kohezijskim skladom in strukturnimi skladi je naslednja; iz kohezijskega sklada se financirajo projekti in ne programi. Programi, to so po navadi več letni pa se financirajo iz strukturnih skladov. Kohezijski sklad direktno sofinancira konkretne projekte na javno političnih področjih okolja in prometa. Kohezijski sklad je namenjen manj razvitim državam članicam EU in ne regijam (Bache, v Lajh, 2006).

1.2.3 Evropska investicijska banka (EIB)

Evropska investicijska banka (v nadaljevanju EIB) je bila ustanovljena leta 1958 s Sporazumom o ustanovitvi EU. EIB je del Skupine EIB kamor sodi tudi Evropski investicijski sklad (ang. *European Investment Fund* – EIF). EIF je usmerjen v finance za mala in srednje velika podjetja (European Investment Bank, 2019). Statut EIB daje EIB operativno in finančno avtonomijo, ki ji omogoča delovanje v vlogi finančne ustanove. Je tudi pomembna partnerica v finančnem sektorju, zlasti pri zbiranju sredstev na kapitalskih trgih in financiranju projektov. Tesno sodeluje tudi z drugimi finančnimi institucijami ter večstranskimi in dvostranskimi razvojnimi bankami (European Investment Bank, 2018). EIB je finančna institucija Unije, ki prispeva k povezovanju evropskih držav, financira projekte EU, prispeva k razvoju in koheziji. Večina projektov, ki jih financira EIB poteka znotraj EU, vendar pa njene dejavnosti in aktivnosti segajo tudi zunaj EU. EIB vodi svet guvernerjev, direktorjev in upravni odbor (European Commission, 2019v). EIB je v skupni lasti držav EU in je tudi največja več funkcijska finančna institucija na svetu (pomaga na področju gospodarstva, ustvarjanju delovnih mest, spodbuja enakost in izboljšuje življenja državljanov EU in življenja ljudi držav v razvoju), (European Commission; 2019c). EIB nima nepovratnih sredstev, vendar pa po dogovoru z Evropsko komisijo administrira določena sredstva EU. EIB ima pomembno funkcijo v sistemu strukturnih skladov, saj je vključena v celoten program delovanja skladov. S kreditiranjem omogoča ekonomsko in socialno kohezijo ter trajnostni razvoj (Lajh, 2006).

Naloga EIB je zagotavljanje dolgoročnega financiranja zahtevnih projektov v članicah EU. Nima razvojnega mandata, ampak politiko prilagajajo prioritetnim politikam skupnosti. EIB sredstva usmerja k projektom, ki krepijo enotni trg, so skupnega pomena za več držav članic, zmanjšujejo razlike med regijami, ter vodijo tudi večji integraciji skupnosti tako v ekonomskem kot tudi socialnem smislu (Wostner, 2005). EU je EIB podelila več mandatov za zagotavljanje nekaterih posojil v okviru proračunskega jamstva EU za programsko obdobje 2014-2020, vključno z mandatom za zunanja posojila, ki zajema financiranje zunaj mej EU (European Commission, 2019v).

1.2.4 Pobuda zaposlovanja mladih

Pobuda za zaposlovanje mladih (ang. *The Youth Employment Initiative* – YEI*)* je bila uvedena zaradi podpore mladim, ki živijo v regijah, kjer je bila 2012 brezposelnost med mladimi višja od 25 %. Podpira izključno zaposlovanje mladih, ki se ne izobražujejo ali usposabljajo, tisti ki so v zaposlovanju, dolgotrajno brezposelnih ali tistih, ki niso prijavljeni kot iskalci zaposlitve. YEI financira vajeništvo, pripravništvo, zaposlitve, nadaljnje izobraževanje, ki vodi do kvalifikacije. YEI nudi tudi jamstvo za mlade, kar pomeni, da bi države članice morale sprejeti ukrepe za zagotovitev, da bodo mladi do 25. leta v štirih mesecih po končani šoli ali brezposelnosti dobili kakovostno ponudbo zaposlitve, stalnega izobraževanja, vajeništva ali pripravništva. Pobuda dopolnjuje tudi druge ukrepe sprejete na nacionalni ravni, podprete s strani ESS, katerih namen je izvajanje shem jamstva za mlade. Za programsko obdobje 2014-

2020 je bilo za pobudo zaposlovanja mladih sprejet proračun v višini 8,8 milijarde evrov. Začetni proračun je najprej znašal 6,4 milijarde evrov, vendar pa so ga leta 2016 zaradi visoke stopnje brezposelnosti mladih povečali še za 2,4 milijarde evrov. 6,4 milijarde evrov je sestavljenih naslednje: 3,2 milijarde evrov prispeva ESS in ostale 3,2 milijarde evrov pa poseben del proračuna EU. Slednja sredstva so bila namenjena le upravičenim članicam za obdobje 2017-2020 (European Commission, 2019d & European Commission, 2019p)

1.3 Načela delovanja kohezijske politike

Načela kohezijske politike so vodila, pravila za izvajanje le-te. Poleg poznavanja instrumentov kohezijske politike je potrebno poznati tudi načela delovanja, saj vplivajo na vse faze izvajanja politike. Načela so bila prvič vzpostavljena leta 1988 (Mrak in drugi, 2004). V nadaljevanju so predstavljena načela po katerih deluje tudi novo programsko obdobje 2014-2020.

1.3.1 Načelo solidarnosti

Načelo solidarnosti je eden izmed ključnih dejavnikov delovanja politike, saj razvitejše države vplačajo več v evropski proračun kot prejmejo in obratno. Takšno financiranje je za manj razvite države ključnega pomena za boljše delovanje enotnega trga. Ključno orodje za izvajanje načela solidarnosti je ravno evropska kohezijska politika, ki spodbuja razvoj in blaginjo manj razvitih držav in regij. Z dodatnimi sredstvi lahko dopolnjuje in spodbuja določene projekte v državi in vpliva na njihove proračune. Glede na izračune Bogoviča in Kirbiš Rojsove (2018) bo največja neto plačnica v proračun EU, Nemčija z 106.450 milijoni evrov, sledi ji Združeno kraljestvo, ki bo v proračun prispevalo 86.400 milijonov evrov, itd. (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

1.3.2 Načelo subsidiarnosti

S Pogodbo o EU v 5. členu leta 1992 je bilo prvič uvedeno tudi načelo subsidiarnosti. Leta 1997 z Amsterdamsko pogodbo pa je bilo načelo razširjeno, saj je potrebno pri vseh zakonodajnih predlogih oceniti tudi njihov učinek na subsidiarnost. Z Lizbonsko pogodbo pa je bilo načelo še okrepljeno. Pogodba je prinesla več posvetovanj z lokalnimi in regionalnimi organi pri pripravi zakonodajnih predlogov ter boljšo komunikacijo z nacionalnimi organi med postopkom sprejemanja zakonodaje. **Načelo subsidiarnosti** omogoča, da se odločitve sprejemajo v najtesnejši povezavi z državljani. Učinkovitejše je, da se ukrepi sprejemajo na nacionalni, regionalni in lokalni ravni razen na področjih, ki je v izključni pristojnosti EU, takrat pa so ukrepi sprejeti na evropski ravni. Subsidiarnost in sorazmernost sta načela, ki sta medsebojno močno povezana, ki določata, da lahko EU ukrepa samo takrat kadar je le-to potrebno za doseganje ciljev Pogodbe (European Commission, 2019v).

Slabost tega načela je, da ni dosledno upoštevan saj je EU še vedno preveč prisotna na velikem številu področij, kjer njena aktivnost ni nujno potrebna za doseganje ciljev. Nedoslednost pa

vodi k ekonomski neučinkovitosti evropskih strukturnih pomoči (Mulec, 2008). Tudi v Sloveniji ravno načelo subsidiarnosti predstavlja velik problem, saj veliko nalog ostaja na nacionalni ravni. Rešitev bi bila ustanovitev pokrajin in prenos odgovornosti na lokalni in regionalni nivo (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

1.3.3 Načelo koncentracije

Načelo koncentracije se osredotoča na to, da bi predvidena sredstva za skupno kohezijsko politiko primerno in učinkovito prispevala k reševanju problemov na področju zapostavljenih regij, odročnih regij in regij v razvojnem zaostanku (Bache, v Lajh, 2006). Omenjeno načelo lahko gledamo iz treh vidikov:

- **koncentracija sredstev:** 70 % strukturnega sklada v programskem obdobju 2014-2020 je namenjenega za najrevnejše regije in države. Zaradi tega pa pogosto pride do trenj med članicami in Evropsko komisijo, saj si posamezne države zelo prizadevajo za ohranitev čim večjega deleža sredstev iz strukturnih skladov, na drugi strani pa Evropska komisija strmi k razdeljevanju sredstev med najrevnejša območja (Lajh, 2006).
- **koncentracija truda:** usmerjanje naložb v prednostna področja za rast, kot so inovacije in razvoj, informacijske in komunikacijske tehnologije, nizkoogljično gospodarstvo, podpora konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij (European Commission, 2019o).
- **koncentracija porabe:** na začetku programskega obdobja se za vsak program dodeljujejo letna sredstva. Dodeljena sredstva morajo biti porabljena do konca drugega leta po njihovi dodelitvi. Če sredstva niso porabljena do začrtanega obdobja, lahko Komisija odstopi od prevzetih prihodnjih proračunskih obveznosti (European Commission, 2019a).

1.3.4 Načelo načrtovanja programov

Načelo načrtovanja programov pomeni, da se sredstva iz strukturnih skladov dodeljujejo na podlagi razvojnih programov, ter da je usmerjanje sredstev načrtovano in programirano saj omogoča celostni pristop k reševanju strukturnih neravnovesij. Članice namreč svoje projekte predstavijo Komisiji in nato v sodelovanju z njo določijo katera sodelovanja so smiselna in koliko sredstev bodo namenili za določene namene. Načelo načrtovanja programov poteka v tesnem sodelovanju s partnerstvom na več ravneh, sprejeti ukrepi pa postanejo obvezujoči za vse sodelujoče (Mulec, 2008).

Kohezijska politika ne podpira posameznih projektov, ampak podpira večletne **nacionalne programe**, ki so usklajeni s cilji in prednostnimi področji EU. Večletno programsko načrtovanje omogoča celosten pristop k reševanju strukturnih problemov in neenakostih med regijami in državami. V začetku je omenjeno načelo služilo kot mehanizem nadzora med porazdelitvijo sredstev iz strukturnih skladov posameznim članicam. Reforme v letih 1993 in 1999 so zmanjšale vpliv Evropske komisije na opredeljevanje vsebinskih programov in s tem

so članice dosegle več svobode s strani Evropske komisije. Koraki večletnega programskega načrtovanja so naslednji (Lajh, 2006):

- ugotavljanjem potreb po razvoju v posameznih članicah,
- priprava problemske strateške usmeritve, ki morajo biti usklajene tako iz političnega kot tudi finančnega vidika zmožnosti EU,
- izdelava programskih paketov, ki med celotnim podpornim obdobjem usmerjajo razpoložljiva sredstva v dogovorjene cilje članic oz. regij.

1.3.5 Načelo partnerstva

Načelo partnerstva je bilo formalno postavljeno z reformo skupne kohezijske politike leta 1988 in pomeni najvišjo možno obliko sodelovanja med Komisijo in članico, skupaj z oblastmi in organi, ki jih določi članica v okviru institucionalnih pravil in poslovnih običajev. Partnerstvo se lahko razširi na ostale partnerje iz gospodarske ali socialne sfere (Mrak in drugi, 2004). Gre za tesno sodelovanje med Evropsko komisijo in posamezno državo članico. Zato Splošna uredba vsebuje zgolj normo napotilne narave in povsem prepušča konkretizacijo in operacionalizacijo tega načela, da vsaka država članica organizira partnerstvo, kjer je to primerno in v skladu z obstoječimi nacionalnimi predpisi in praksami (Klun, 2015). Cilj zasledovanja načela partnerstva je doseči sinergijski učinek različnih deležnikov na nacionalni ravni. Zato je dobrodošlo sodelovanje med partnerji, ki sledijo skupnemu cilju zelo tesno. To odlikuje stalni dialog med udeleženimi in usklajevanje pri sprejemanju odločitev. Partnerstvo je ključnega pomena v politični fazi načrtovanja sredstev in v fazi udeležbe ter ocenjevanja intervencij (Mulec, 2003).

EU razvija dejavnosti regionalne politike in razdeljuje kohezijska sredstva namreč po načelu partnerstva, ki seveda vključuje znaten prispevek držav članic. Načelo zajema proces načrtovanja programov, od priprave do izvedbe in ocene rezultatov. To namreč omogoča boljše rezultate programa in zagotovilo za učinkovito porabo sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov. V tekočem programskem obdobju 2014-2020 je načelo še okrepljeno, pri čemer so poleg članic vključeni še sindikati, delodajalci, nevladne organizacije in drugi organi, ki spodbujajo socialno vključenost, enakost spolov in nediskriminacijo (European Commission, 2019r).

1.3.6 Načelo dodatnosti

Načelo dodatnosti, da finančni prispevki EU zgolj dopolnjujejo sredstva, ki jih za namene kohezijske politike iz lastnih virov zagotovijo države članice. Ko je državi članici za eno programsko obdobje višina finančnega prispevka (razdeljeno po letih) iz skladov odobrena, je posamezna država članica dolžna višino lastnih javnih sredstev za ta namen obdržati na začetku določene višine finančne perspektive. Sredstva, ki jih država prejme iz skladov niso substitut za domača javna sredstva ampak zgolj dopolnitev le tega (Klun, 2015). Povedano z drugimi

besedami, zaradi finančnih sredstev iz strukturnih in investicijskih skladov se ne smejo zmanjšati nacionalni strukturni izdatki za te regije, ampak morajo biti sredstva poleg nacionalnih izdatkov. Načelo se zaradi višine dodeljenih finančnih sredstev preverja v državah članicah, v manj razvitih regijah kjer živi najmanj 15 % prebivalstva (European Commission, 2019h).

Komisija in članica določita v referenčnem okviru stopnjo javnih primerljivih strukturnih izdatkov, ki jih bo država članica vzdrževala v vseh zadevnih regijah skozi celotno programsko obdobje, pri čemer pa višina izdatkov ne sme biti manjša od realne višine povprečnih letnih izdatkov prejetih v prejšnjem programskem obdobju. Višina izdatkov se določi na podlagi upoštevanja splošnih makroekonomskih pogojev, v katerih financiranje tudi poteka, ter ob upoštevanju izrednih gospodarskih razmer v prejšnjem programskem obdobju. Če država članica ne more dokazati, da je bila dogovorjena dodatnost spoštovana lahko Evropska komisija zahteva oz. sproži postopek finančnega popravka. Finančni popravek pa izvede tako, da pod določenimi pogoji prekliče celoten prispevek ali pa le del prispevka iz strukturnih skladov dotični državi članici. Ravno to je slabost tega načela, da države ne spoštujejo načela dodatnosti v celoti, saj del nacionalnih sredstev nadomestijo z evropskimi in s tem ne dopolnijo že obstoječih nacionalnih sredstev, kar pa zmanjšuje ekonomsko učinkovitost (Mulec, 2008).

2 KOHEZIJSKA POLITIKA V SLOVENIJI

V Sloveniji je regionalni razvoj zelo pomemben zato tudi država teži k enakomerni razvitosti svojega ozemlja. Spodbujanje enakomernega regionalnega razvoja in zmanjševanje razlik med regijami krepi ekonomsko in socialno kohezijo. Slovenija je sredstva iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada začela koristiti šele takrat, ko je postala polnopravna članica EU (Mrak in drugi, 2004). Slovenija se je EU priključila leta 2004, s tem je izgubila del samostojnosti in posledično tudi možnost vpliva na stanje v gospodarstvu z vodenjem lastne ekonomske politike. Slovenijo je za voljo vstopa v EU morala prilagoditi slovensko zakonodajo in odpraviti ovire za nemoteno delovanje notranjega trga Unije. Vsaka sprememba ima svoje prednosti, slabosti, pozitivne in negativne odzive okolice. Slovenija z vstopom v EU ni samo izgubila ampak je tudi pridobila naslednje (Tomassini Jeršin & Janžekovič, 2019):

- evropski trg in države brez meja,
- ukinitev carin,
- pocenitev izdelkov in storitev,
- možnost zaposlovanja v tujini,
- finančno podporo, itd.

2.1 Predpristopne pomoči EU

Glede na število držav pristopnic in glede na gospodarske ter socialne razlike med obstoječimi članicami in državami kandidatkami je širitev EU zagotovo ena največjih izzivov v zgodovini

evropskih integracij. EU je oblikovala poseben finančni instrument, tako imenovano predpristopno pomoč, ki je bila namenjena učinkovitejšemu in lažjemu izvajanju priprav državam kandidatkam iz srednje in vzhodne Evrope na vključitev (Mrak in drugi, 2004).

2.1.1 Program PHARE

Program PHARE je bil ustanovljen leta 1989 in je bil v začetku namenjen kot pomoč poljskemu in madžarskemu gospodarstvu. Kasneje pa se je njegovo delovanje razširilo še na nekdanje komunistične države srednje in vzhodne Evrope. Program je tako postal predpristopna pomoč, katerega osnovna naloga je bila posodobitev administrativne usposobljenosti držav članic za učinkovito izvajanje evropske zakonodaje in podpora najbolj potrebnim investicijam na področju ekonomske in socialne kohezije (Mrak in drugi, 2004). Program zagotavljal nepovratna sredstva za podporo partnerskim državam so stopnje, ko so bile pripravljene prevzeti članstvo in obveznosti Evropske unije. Cilj omenjenega programa je bil pomagati državam srednje in vzhodne Evrope za doseganje tržnih gospodarstev na podlagi prostega podjetništva in zasebne pobude. Proračun programa so določali proračunski organi EU – Evropski parlament in Svet EU. Za tekoče opravljanje sredstev iz proračuna pa je bila zadolžena Evropska komisija. Program je bil decentraliziran na država prejemnice. V vsaki državi prejemnici je bil minister, ki je bil zadolžen za nadziranje, načrtovanje, programiranje in izvajanje programa (European Parliament, 2019c)

Slovenija je bila upravičena do sredstev iz programa PHARE leta 1992. Pomoč iz tega programa Sloveniji delimo na 3 faze: (Vlada Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004):

- 1. faza: tranzicijsko obdobje: 1992-1995,
- 2. faza: predpristopno obdobje: 1996-1999,
- 3. faza: pristopno obdobje: 2000-2006.

V tranzicijskem obdobju, ki je trajal od leta 1992 pa do leta 1995 so bila sredstva program PHARE namenjena v področje privatizacije in prestrukturiranja gospodarstva, javnih financ, bančništva, okolja, energetike, kmetijstva, področje izobraževanja, znanosti in tehnologije. **V predpristopnem obdobju**, ki je trajal od leta 1996 pa do leta 1999 je pomoč temeljila na izvajanju predpristopne strategije, katere glavne naloge so bile prevzemanje pravega reda EU ter obveznosti bodočega članstva v EU, razvoj med evropskih povezav, gospodarske in družbene reforme. **Pristopno obdobje**, ki se je začelo leta 2000 in je trajalo do leta 2006 je predstavljalo v okviru programa PHARE velik premik k strukturnim skladom. V tem obdobju je bil program PHARE dopolnjen z dvema finančnima instrumentoma; s pristopnim programom s področja kmetijstva in podeželja SAPARD in pristopnim programom infrastrukturnih naložb ISPA. V pristopnem obdobju je bil program PHARE namenjen predvsem za podporo izgradnje institucij in finančnih naložb (Mrak in drugi, 2004).

Za Republiko Slovenijo je bil program PHARE najpomembnejši instrument za vstop v EU. Vseboval je namreč nabor projektov, ki so bili iz njega financirani (reforma javne uprave, finančnega sektorja, priprave in prevzemanje obveznosti in odgovornosti članstva EU). Sodelovanje RS v programu PHARE je zagotovo pozitivno. Poleg prejetih sredstev in materialnih rezultatov je Slovenija krepila še zasebne in javne institucije ter javno upravo. Prejemnik pomoči je bil javni sektor (Klun, 2015).

2.1.2 SAPARD

Finančni instrument **SAPARD** je del programa PHARE in podpira projekte s področja kmetijstva in razvoja podeželja. Je najbolje podoben Strukturnim skladom, namenjen državam članicam EU, pri katerih Evropska komisija izvaja nadzor nad porabo sredstev po končanju projekta in ne pred njegovim pričetkom kot v primeru programa PHARE in ISPA. S tem so države pridobile izkušnje za kasnejše črpanje nepovratnih sredstev EU, ko so vstopile v EU (Mrak in drugi, 2004).

Finančna podpora programa je bila razdeljena na **štiri področja**:

- investicije v kmetijska gospodarstva,
- investicije v predelavo in trženje kmetijskih in ribiških proizvodov,
- gospodarsko diverzifikacijo na kmetijah ter razvoj in
- izboljšanje podeželske infrastrukture.

Prejemniki pomoči so bile fizične osebe in gospodarski subjekti. Glede na število upravičencev je to posledično pomenilo enormno količino administrativnega upravljanja posameznih vlog. Administrativno upravljanje v Sloveniji je bilo organizirano eno nivojsko, zgolj agencija SAPARD do konkretnih upravičencev. Upravljanje in finančni nadzor sta bila v pristojnosti enega ministrstva. Ker je bil celoten sistem na nacionalni ravni enostaven in pregleden, administrativni postopki pa so bili tipizirani, to pomeni da je bilo črpanje iz programa uspešno. (Klun, 2015). Slovensko ministrstvo je podporo EU iz programa usmerilo predvsem v izvajanje ukrepov za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega sektorja in gospodarsko diverzifikacijo ter izboljšanje podeželske infrastrukture. Za te ukrepe so se odločili zaradi naslednjih problemov, ki so povezani s kmetijstvom in razvojem podeželja (Računsko sodišče Republike Slovenije, 2008):

- praznjenje podeželja,
- nizka izobrazbena raven,
- nizka stopnja modernizacije kmetij,
- visoka raven brezposelnosti na podeželju,
- zaraščanje površin in opuščanje obdelovalnih kmetijskih površin,
- razdrobljenost kmetijskih zemljišč,
- in drugo.

2.1.3 ISPA

ISPA je finančni instrument, ki je začel delovati leta 2000 v sklopu programa PHARE. Ustvarjen je bil po vzorcu Kohezijskega sklada in je bil tako namenjen sofinanciranju večjih infrastrukturnih projektov in projektov s področja varovanja okolja. Sofinanciranje se je izvajalo v obliki nepovratne pomoči. Projekti so bili financirani le v 75 % iz programa ISPA ostala sredstva pa so morale poskrbeti države kandidatke same. ISPA je v obdobju od leta 2000 do leta 2003 podprla več kot 300 infrastrukturnih naložb v 10 državah kandidatkah srednje in vzhodne Evrope (Bolgarija, Češka, Estonija, Litva, Latvija, Madžarska, Poljska, Romunija, Slovenija in Slovaška). Po letu 2004 so do programa ISPA ostale upravičene samo še Bolgarija in Romunija ostale države so po vključitvi v EU postale upravičene do Kohezijskega sklada. Program je postopa uveljavil decentraliziran postopek upravljanja, ki je vso odgovornost upravljanja prenesel na državo kandidatko. (European Commission, 2015s). V letu 2004, ko se Slovenija in ostalih devet članic priključilo EU je ostalo kar nekaj projektov nezaključenih. Slednji so se nadaljevali in dokončali kot projekti Kohezijskega sklada. Avtor Klun navaja, da je bila Slovenija nadpovprečno uspešna pri črpanju sredstev iz programa ISPA (Klun, 2015).

2.2 Popristopne pomoči EU

2.2.1 Programsko obdobje 2000-2006 za Slovenijo

Slovenija je z vstopom v EU leta 2004 postala polnopravna članica in si s tem posledično zagotovila pravice do črpanja nepovratnih sredstev iz naslova kohezijske politike. Ključno vprašanje pri tem je bilo, kakšna naj bo teritorialna razdelitev Slovenije, da bo zagotovljena najintenzivnejša sredstva. Najintenzivnejša pomoč pomeni pomoč regijam, ki imajo zakonodaji EU BDP nižji od 75 % povprečja EU. Statistični urad EU je za pravično razdelitev finančne pomoči izdelal nomenklaturo teritorialnih enot za manj razvite regije (Mulec, 2008).

Ta klasifikacija se imenuje **NUTS klasifikacija** (fran. *Nomenclature des Unites Territorielles pour Statistique* - NUTS), ki je bila vzpostavljena z namenom zagotavljanja celovite in tudi dosledne členitve teritorialnih enot, za potrebe zbiranja, razvoja in usklajevanja regionalnih statistik EU. Zasnovana je tako, da daje prednost obstoječim upravnim regijam, čeprav je v posebnih primerih dopustno uporabiti tudi posebne regije oz. druge dejavnike kot so kulturne in zgodovinske opredelitve ter gospodarnost (Mrak in drugi, 2004).

Tabela 1: Opredelitev NUTS ravni

RAVEN NUTS	OPIS PODROČJA
NUTS 0	Celotno ozemlje države v vseh državah članicah EU, ne glede na velikost posameznih držav.
NUTS 1	V to raven spadajo večje pokrajine. Nekatere države uvrščajo celotno ozemlje v eno enoto (Danska, Švedska, Luksemburg), spet druge pa delijo ozemlje na več enot (Nemčija, Velika Britanija in Italija).
NUTS 2	V to raven spadajo upravne enote kot so okrožja, province, departmaji (Danska in Luksemburg).
NUTS 3	Manjše upravne enote kot so okraji in distrikti. Na tem področju Luksemburg ostaja enoten, vse ostale članice pa morajo svoje ozemlje členiti na regije.
NUTS 4	Ozemeljsko členitev imajo le Finska, Grčija, Irska, Velika Britanija, Portugalska in Luksemburg.
NUTS 5	Peto raven v vseh državah predstavljajo občine.

Vir: Mrak in drugi (2004).

Z vidika dodeljevanja finančne pomoči sta najbolj pomembni NUTS 2 in NUTS 3. Slovenija se je z EU dogovorila, da bo ozemlje razdeljeno na 12 statističnih regij glede na NUTS 3. Razdelitev po NUTS 2 pa naj bi bila dokončna do konca leta 2006. Do konca leta 2006 je bila Slovenija obravnavana kot regija na ravni NUTS 2, kar pomeni, da je bila upravičena do najintenzivnejših sredstev. Za Slovenijo se je izdelal tudi skupni programski dokument, na osnovi katerega so se črpala sredstva in strukturnih (ESRR, ESS, EKSRP, ESPR) in kohezijskega sklada, kar je skupno znašalo 458,17 milijona evrov finančne pomoči. 237,5 milijonov evrov je bilo iz strukturnih skladov, 190,6 milijona evrov pa iz kohezijskega sklada ter še dodatnih 30,09 milijona evrov pa je bilo na razpolago iz dveh pobud Skupnosti (INTERREG in EQUAL), kar je v celoti znašalo 458,17 milijona evrov sredstev. Ta količina sredstev pa ni bila učinkovito porabljena (Mrak in drugi, 2004).

Za **črpanje sredstev iz strukturnih skladov** v obdobju 2004-2006 je morala Slovenija skladno z zakonodajo EU pripraviti Enotni programski dokument (v nadaljevanju EDP). EDP temeljni na Državnem razvojnem planu Republike Slovenije za obdobje 2002-2006, katerega glavni cilj je rast blaginje ljudi, ki živijo v Sloveniji. Glavni namen kohezijske in strukturne politike je zmanjševanje gospodarske in socialne razlike. EPD pa predstavlja glavni programski dokument

za izvajanje kohezijske politike. Prednostne naloge v obdobju 2004-2006 so bile naslednje (Vlada Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004):

- **Prednostna naloga št. 1 : Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti** – gre za podpiranje razvoja inovacij, dostop do informacij, znanja, financ, razvoj turizma in drugo. Za to prednostno nalogo je bilo iz ESRR namenjenih 174,4 milijona evrov finančnih sredstev.
- **Prednostna naloga št. 2 :Izobraževanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje** – prizadevanje za vseživljenjsko učenje, aktivna politika zaposlovanja, spodbujanje podjetništva, fleksibilnost delovne sile, socialna vključenost, ne diskriminiranje in drugo. Za omenjeno prednostno nalogo so iz ESS namenili 96,9 milijonov evrov finančnih sredstev.
- **Prednostna naloga št. 3: Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva** – prizadevanje za večjo konkurenčnost kmetijstva in spodbujanje učinkovite rabe virov iz podeželskega območja. Prilaganje zahtevam trga , spodbujanje kakovostnih izdelkov, razvoj alternativnih virov prihodkov na podeželju, trajnostni razvoj gozdov, prilagajanje ribištva in drugo. Iz skladov EKSRP in ESPR je bilo namenjenih 49,5 milijona evrov finančnih sredstev.
- **Prednostna naloga št. 4: Tehnična pomoč** – je namenjena vodenju in spremljanju programa še zlasti na področju informacijske podpore, komunikacije, stikov z javnostmi, raziskave in podpora raznim projektom. Sredstva za tehnično pomoč so bila namenjena iz skladov ESRR in ESS v višini 13,7 milijona evrov finančnih sredstev.

Slovenija je strukturno pomoč EU opredelila v treh osnovnih ciljih, na način da je bilo to najučinkovitejše in najuspešnejše za dosego ciljev. Opredeljeni so naslednje (Vlada Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004):

- **Rast zaposlenosti:** gospodarska rast se odraža tudi v zaposlovanju in odpiranju novih delovnih mest. Slovenija naj bi ob strukturni pomoči EU ustvarila najmanj 4000 novih delovnih mest.
- **Uravnovešen regionalni razvoj** je usmerjen v rast BDP in zaposlenosti kar bi pripomogli k povečanju blaginje tudi v manj razvitih regijah.
- **Povprečna letna rast BDP-ja:** vstop Slovenije v EU je prinesel dodatne možnosti za povečanje BDP-ja. Pri tem je potrebno upoštevati spremembo trgovinskega učinka in drugih politik EU, vključno s kohezijsko politiko.

Iz kohezijskega sklada je bilo za Slovenijo v obdobju 2004-2006 odobrenih sredstev v višini 172,6 milijona evrov. Sredstva so se v 50 % delila na financiranje projektov v okolju in 50 % sredstev za prometno infrastrukturo.

2.2.2 Programsko obdobje 2007-2013 za Slovenijo

Evropska komisija, Evropski parlament in Evropski svet so leta 2006 sklenili dogovor, v katerem so slabih 347 milijarde evrov namenili kohezijski politiki. Omenjeni proračun je

predstavljal 35,7 % celotnega proračuna EU. Za programsko obdobje 2007-2013 je bilo republiki Sloveniji dodeljenih 4,1 milijarde evrov sredstev iz evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. V tem programskem obdobju je bila kohezijska politika usmerjena v tri prioritetne cilje (Šuc, 2012):

- **1. cilj: Konvergenca**; za katerega je bilo namenjenih 81,5 % evropskih kohezijskih sredstev,
- **2. cilj: Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje**; za katerega je bilo namenjenih 16 % kohezijskih sredstev,
- **3. cilj: Evropsko teritorialno sodelovanje**; za katerega je bilo namenjenih 2,5 % evropskih kohezijskih sredstev.

Konvergenca je usmerjena na območja NUTS 2 regij, katere ne dosegajo 75 % evropskega povprečja gospodarskega in socialnega razvoja. Večina sredstev v prvem cilju je bila namenjena regijam, ki so najmanj razvite in kjer BDP na prebivalca v obdobju 2000-2002 ni presegel 75 % povprečja EU. Sredstva so namenjena tudi dosedanjim članicam, ki ne dosegajo 90 % bruto nacionalnega dohodka EU v obdobju 2001-2003 (Rihter, 2015).

Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje spodbuja izboljšanje konkurenčnosti in poslovne privlačnosti regij, v podpori inovacij, družbi znanja, varovanju okolja in zmanjšanju tveganja na podlagi programov za regionalni razvoj. Cilj konkurenčnosti je preprečevanje nastajanja novih neenakosti v regijah, ki bi bile prizadete zaradi neugodnih socialno-ekonomskih razmer dejavnikov, kot je zadostna javna pomoč. V regionalno konkurenčnost so vključena območja NUTS 3 regije, ki se soočajo s socialnimi in ekonomskimi težavami, kot so odvisnost gospodarstva od tradicionalnih panog in njegovega prestrukturiranja, brezposelnostjo in padanja števila prebivalcev zaradi ekonomske migracije ter demografskega staranja prebivalstva (Šuc, 2012).

Evropsko teritorialno sodelovanje (v nadaljevanju ETS) krepi čezmejno, transnacionalno in med regionalno sodelovanje in deluje tudi kot dopolnitev prvega in drugega cilja. Spodbuja skladen razvoj mest, podeželja in obal, razvoja gospodarskih povezav in vzpostavljanja omrežij malih in srednje velikih podjetij. ETS je namenjeno 2,5 € vseh kohezijskih sredstev od tega večina za čezmejno sodelovanje regij na ravni NUTS 3 (Šuc, 2012).

3 PRAVNA UREDITEV PRIDOBIVANJA NEPOVRATNIH SREDSTEV EU

V nadaljevanju bodo predstavljeni pravni vidiki kohezijske politike tako v Sloveniji kot tudi EU.

3.1 Slovenska zakonodaja

Pravne podlage za delovanje kohezijske politike v Sloveniji so prikazane v spodnji tabeli 2.

Tabela 2: Pravne podlage kohezijske politike v Sloveniji

Pravna podlaga	**Predmet zakona, uredbe**
Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 - ZIPRS1819 (Uradni list RS št. 71/17 z dne 13.12.2017) obsega Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah – ZJF-H (Uradni list RS, št. 13/18 z dne 28.2.2018), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 – ZIPRS1819-A (Uradni list RS, št. 83/18 z dne 24.12.2018), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2018 in 2019 – ZIPRS1819-B (Uradni list RS, št. 19/19 z dne 29.3.2019).	• določa njuno sestava, • posebnosti njunega izvrševanja, poraba sredstev kohezijske politike, • namenske prihodke in prejemke države, • obseg zadolževanja in poroštev države ter javnega sektorja na ravni države, • višino povprečnine v skladu z zakonom, ki ureja financiranje občin, • prevzemanje obveznosti, • najnujnejše ukrepe za zniževanje izdatkov proračuna države in proračuna občin, izračunavanje presežkov ter • ureja tudi druga vprašanja, povezana z izvrševanjem proračuna. Zakon je stopil v veljavo, 14.12.2017.
Zakon o javnem naročanju – ZJN-3 (Uradni list RS, št. 91/15 z dne 30.11.2015) obsega Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnem naročanju – ZJN-3A (Uradni list RS, št. 14/18 z dne 2.3.2018).	• se določajo pravila o postopkih javnega naročanja, ki jih izvedejo naročniki v zvezi z javnimi naročili in projektnimi natečaji. Zakon je stopil v veljavo, 1.4.2016

se nadaljuje

Tabela 2: Pravne podlage kohezijske politike v Sloveniji (nad.)

Pravna podlaga	**Predmet zakona, uredbe**
Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014-2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS, št. 29/15 z dne 28.4.2015) obsega Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014-2020 za cilj naložbe za rast n delovna mesta (Uradni list RS, št. 36/16 z dne 20. 5. 2016),Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS, št. 58/16 z dne 2. 9. 2016), popravek Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS, št. 69/16 z dne 8. 11. 2016), Uredbo o spremembah Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS, št. 15/17 z dne 31. 3. 2017), Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS, št. 69/17 z dne 8. 12. 2017), Uredbo o spremembi Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta (Uradni list RS, št. 67/18 z dne 19. 10. 2018).	• s to Uredbo se določajo udeleženci evropske kohezijske politike in njihc • načrt se nadaljuje politike, • način izbora operacij in njihovo potrjevanje ter izvajanje operacij, kot jih določa evropska zakonodaja v zvezi z evropsko kohezijsko politiko po naslednjih uredbah; Uredba je stopila v veljavo, 29.4.2015.
Uredba o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014-2020 (Uradni list RS št. 42/15 z dne 16.6.2015) in obsega Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014-2020 (Uradni list RS, št. 73/16 z dne 15.1.2016), Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem	• Določa izvajanje lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost v programskem obdobju 2014-2020 • Določa pogoje za oblikovanje in postopke za izbor in potrditev lokalnih akcijskih skupin, vsebino in sestavo ter obvezna poglavja strategij lokalnega razvoja, merila in način za izbor strategij lokalnega razvoja

Tabela 2: Pravne podlage kohezijske politike v Sloveniji (nad.)

Pravna podlaga	**Predmet zakona, uredbe**
obdobju 2014–2020 (Uradni list RS, št. 73/16 z dne 18. 11. 2016), Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014–2020 (Uradni list RS, št. 72/17 z dne 15. 12. 2017), Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014–2020 (Uradni list RS, št. 23/18 z dne 6. 4. 2018), Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, v programskem obdobju 2014–2020 (Uradni list RS, št. 68/18 z dne 26. 10. 2018).	Uredba je stopila v veljavo, 7.6.2015
Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropskega teritorialnega sodelovanja v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014-2020 (Uradni list RS št. 52/16)	• Določa izvajanje programov evropskega teritorialnega sodelovanja, v kater sodeluje RS, • RS v okviru evropske kohezijske politike za cilj evropsko teritorialno sodelovanje sodeluje v čezmejnih, transnacionalnih in medregionalnih programih sodelovanja. Uredba je stopila v veljavo, 30.7.2016

Vir: Bogovič & Kirbiš Rojs (2018).

3.2 Evropska zakonodaja

Pravne podlage za delovanje kohezijske politike EU so navedene v spodnji tabeli 3:

Tabela 3: Pravne podlage kohezijske politike EU

Pravna podlaga	**Predmet zakona, uredbe, smernice**
Uredba o skupnih določbah za ESRR, ESS, EKSRP in ESPR je zapisana v : 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	• Prizadevanje za krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije • zmanjšati neskladja v stopnji razvitosti med regijami, • usklajevanje delovanja skladov za podporo kohezijske politike (ESRR, ESS, KS, EKSRP, ESPR) in sprejetje skupnih določb za vse omenjene sklade.

se nadaljuje

Tabela 3: Pravne podlage kohezijske politike EU (nad.)

Pravna podlaga	**Predmet zakona, uredbe, smernice**
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 razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006.	Uredba je stopila v veljavo, 17.12.2013.
Uredba o Evropskem skladu za regionalni razvoj je določena v: Uredba (EU) št. 1301/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in o posebnih določbah glede cilja »naložbe za rast in delovna mesta« ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1080/2006.	• odpravljanje največjih razvojnih neravnovesij med regijami Unije, • zmanjšanje stopnje nerazvitosti med regijami, • posebna pozornost prizadetim regijam zaradi neugodnih naravnih in demografskih razmer (najsevernejše regije, nizko gostota poselitve določenih regij, otoške, gorske in čezmejne regije). Uredba je stopila v veljavo, 17.12.2013.
Uredba p Evropskem socialnem skladu je določena v: Uredba (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1081/2006.	• spodbujanje zaposlovanja, • izboljšanje dostopa na trg dela, • mobilnost delavec, • podpora dejavnemu in zdravemu staranju, • inovativnim oblikam organiziranja dela, • varnost pri delu in zaposljivost. Uredba je stopila v veljavo, 17.12.2013.
Uredba o Kohezijskem skladu je določena v: Uredba (EU) št. 1300/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) 1084/2006.	• uresničevanje okoljskih ciljev na področju energetske učinkovitosti in obnovljive energije • zagotavljanje prometne infrastrukture na področju železniškega, rečnega in morskega prometa ter intermodalne prometne sisteme Uredba je stopila v veljavo, 17.12.2013.
Uredba o Evropskem teritorialnem sodelovanju je določena v : Uredba (EU) št. 1299/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o	• Spodbujanje skladnega razvoja ozemlja Unije na različnih ravneh v okviru čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja

Tabela 3: Pravne podlage kohezijske politike EU (nad.)

Pravna podlaga	**Predmet zakona, uredbe, smernice**
posebnih določbah za podporo cilju »evropsko teritorialno sodelovanje« iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.	Ukrep je stopil v veljavo, 17.12.2013.
Uredba o Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja je določena v: 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 in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005.	• Spodbujanje razvoja podeželja, • Prenos znanja in inovacij v kmetijstvu, gozdarstvu in na podeželskih območjih, • Sposobnost preživetja kmetij, • Konkurenčnost vseh vrst kmetijstva, • Spodbujanje inovativnih kmetijskih tehnologij, • Trajnostno upravljanje gozdov, itd. Ukrep je stopil v veljavo, 17.12.2013.
Uredba o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo je določena v: Uredba (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo in razveljavitvi uredb Sveta (ES) št. 2328/2003, (ES) št. 861/2003, (ES) št. 1198/2006 in (ES) št. 791/2007 in Uredbe (EU) št. 1255/2011 Evropskega parlamenta in Sveta.	• Podpora pri razvoju in izvajanju usklajenih operacij in postopkov odločanja v zvezi z oceani, morji, obalnimi regijami in pomorskimi sektorji, • Upravljanje različnih sektorskih politik v morskih bazenih Baltskega morja, Severnega morja, Keltskega morja, Biskajskega zaliva in iberske obale, Sredozemskega morja ter Črnega morja, ki morajo zagotoviti skladnost in vključevanje. Uredba je stopila v veljavo, 15.5.2014.
Uredba o Evropskem združenju za teritorialno sodelovanje je določena v: Uredba (EU) št. 1302/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o spremembi Uredbe (ES) št. 1082/2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje, kar zadeva razjasnitev, poenostavitev in izboljšanje ustanavljanja in delovanja takih združenj, ki je stopila v veljavo 17.12.2013.	• Spodbujanje in sodelovanje skladnega razvoja Unije še zlasti ekonomske, socialne in teritorialne kohezije njenih regij • Odpravlja ovire v teritorialnem sodelovanju med regijami, ki so hudo prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer. Uredba je stopila v veljavo, 17.12.2013.
Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki	• Določa proračunska načela in finančna pravila za določitev in izvrševanje splošnega proračuna Unije, ki zagotavljajo dobro in učinkovito

Tabela 3: Pravne podlage kohezijske politike EU (nad.)

Pravna podlaga	**Predmet zakona, uredbe, smernice**
se uporabljajo za splošni proračun Unije in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L št. 298 z dne 26.10.2012, str. 1), ki je v veljavi od 25.10.2012.	upravljanje, kontrolo in zaščito finančnih interesov Unije. Uredba je stopila v veljavo, 25.10.2012.
Smernice o načelih, merilih in okvirnih lestvicah, ki se morajo uporabljati v zvezi s finančnimi popravki, ki jih Komisija izvede v skladu s 99. in 100 členom Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006, ki je v veljavi od 30.3.2016.	• Komisija lahko zahteva finančne popravke če ugotovi, da obstaja pomanjkljivost v sistemu upravljanja in nadzora programa, če je izdatek v potrjenjem izkazu o izdatkih nepravilen, če država članica ni izpolnila vseh obveznosti po 99. Členu. • Vezano na 100. Člen v primeru na Komisija zahteva finančne popravke ima članica pravice in možnost, da dokaže, da je dejanski obseg nepravilnosti manjši od ocene Komisije, če članica ne sprejme začasnih ugotovitev je povabljena na zagovor pred Komisijo. Smernice o načelih, merilih in okvirnih lestvicah so stopile v veljavo, 30.3.2016.

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (2019b).

4 POSTOPEK ČRPANJA NEPOVRATNIH SREDSTEV EU

Preko programov, ki ji upravljajo same države članice EU se zagotavlja 80 % evropskih sredstev. Za tista finančna sredstva, ki pa se upravljajo neposredno pa Evropska komisija vodi postopke dodelitve nepovratnih sredstev in javnih naročil. Evropska komisija financira razne projekte in organizacije, ki prispevajo k uresničevanju programov in politik EU. Nepovratna sredstva so zagotovljena z javnimi razpisi za zbiranje predlogov in projektov. V kolikor bi želeli pridobiti sredstva za nek projekt, bi najprej morali poiskati ustrezen razpis za zbiranje predlogov ali projektov in natančno bi morali upoštevati posebne smernice za prijavo le-tega. Potegovali se bomo za sredstva tudi z drugimi prosilci. Upravičenci do sredstev so le tisti, ki imajo projektnega partnerja v drugih držav (European Commission, 2019m).

Evropska unija lahko pokrije samo 85 % upravičenih stroškov projekta vse ostalo je potrebno sofinancirati. Poleg tega pa je strogo prepovedano financiranje enakega projekta iz dveh ali več evropskih programov. Konkurenca je na področju pridobivanja evropskih sredstev zelo močna, zato je za odobritev projekta potrebno izpolniti izjemno kakovost (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

Priprava projektnega predloga predstavlja skoraj 80 % vsega dela na projektu zato je zelo pomembno, da bomo dobro predvideli načrtovanje in tudi možne zaplete pri izvajanju projekta. Če napake v naprej predvidimo je posledično pri nastanku napake lažje ugotoviti, da je napaka res nastala, zmanjšamo vpliv le-te, zmanjšamo tveganje za dodatne napake in nepravilnosti pri izvedbi projekta. Izvedba projekta predstavlja 20 % vsega dela na projektu (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

4.1 1. faza: Razvoj ideje in oblikovanje projektnega partnerstva

Začetna faza je najpomembnejša in potrebuje veliko pozornosti in časa za pripravo. Idej za projekte vedno zelo veliko, vendar pa le malo teh je dejansko implementiranih v okolje. Samo ideja in želja po projektu nista dovolj. Potrebno je še veliko več, da projekt uspe in zaživi v okolju. Idejo je potrebno natančno ovrednoti, oceniti stroške izvedbe in jo znati pripraviti v primerni obliki za prijavo na razpis (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

Vedno se je potrebno vprašati ali projekt dejansko potreben ali ga nekdo prijavlja samo zato, ker je videl razpis in si je izmislil idejo. Projekt mora biti usmerjen k rezultatom. Pomembo je tudi sodelovanje (mednarodni projekti). Pri mednarodnih projektih je potrebno še dodatno opredeliti (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018):

- zakaj je to sodelovanje potrebno,
- naslavljati skupne izzive,
- navesti kateri so pričakovane koristi za partnerje/ciljne skupine ali programsko območje,
- utemeljiti, kako projekt gradi na rezultatih prejšnjih projektov,
- pokazati, da obstaja stopnja novosti glede na prejšnje delo partnerjev.

4.2 2. faza: Priprava projektnega predloga in vloge za sofinanciranje projekta

V drugi fazi priprave projekta je treba dokončno definirati zastavljene cilje in samo vsebino projekta. Pripraviti je treba tudi natančno razdelitev projekta na posamezne, a med seboj povezane naloge in aktivnosti ter zagotoviti strukturo za njihovo izvedbo.

Zastaviti si moramo vprašanje; Zakaj je ta projekt sploh pomemben ? Določiti moramo vse potrebe in probleme, ki jih s tem projektom rešujemo. Poiskati moramo vzroke za problem in kakšne so posledice tega problema (Cepin, Čandek & Gornik, 2005). Ko smo enkrat ugotovili potrebe projekta, potem se lahko osredotočimo še na cilje projekta. Poznamo dve vrsti ciljev (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018):

- Specifični cilji: so tisti, ki so vezano na časovni načrt, njihove rezultate in izvedbo pa je moč meriti.
- Splošni cilji: opredeljujejo celoten razvoj področja, kateremu bo projekt prispeval.

Nato moramo opredeliti **komu je projekt namenjen** in kdo bo imel največje koristi od projekta ? Tisti, ki bodo imeli največje koristi od projekta lahko razdelimo v naslednje dve skupini (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018):

- Neposredna ciljna skupina: to je prvi koristnik dejavnosti, ki bo nanj neposredno vplivala (udeleženci delavnih, ki so organizirane v sklopu projekta).
- Posredna ciljna skupina: so tisti, na katere bodo vplivali učinki neposredne ciljne skupine (turisti, obiskovalci, itd.).

Naslednje vprašanje, ki si ga je potrebno zastaviti je; **Kako bomo dosegli zastavljene cilje ?** Že s tem, ko projekt razdelimo na več faz aktivnosti s tem lažje ocenimo kaj in pa koga potrebujemo za izvedbo projekta (oprema, partnerji, človeški viri, itd.). Analizi deležnikov moramo posvetiti kar nekaj časa saj je zelo pomembno, saj pridobitev najvplivnejših deležnikov lahko uporabimo za razvoj projekta že v zgodni fazi. Njihov prispevek lahko znatno izboljša projekt, pomaga nam pridobiti več sredstev za projekt in na koncu smo lahko seveda uspešnejši. Dobro je tudi, da deležniki razdelimo po pomembnosti. Tisti z visokim vplivom in tisti z nižjim vplivom na okolje.

Vprašanje na katerega tudi potrebujemo odgovore je: **S kom bomo dosegli zastavljene cilje projekta ?** Kdo vse so upravičenci programa projekta in kakšne zmogljivosti so potrebne za projekt. Pomembno je tudi kje se bodo aktivnosti izvajale.

Kot zelo pomemben del načrtovanja projekta so tudi previdени rezultati, kij želimo doseči s projektom. Vsekakor morajo biti merljivi in preverljivi. Opredeliti je treba tako prihodke kot tudi stroške projekta. Za prihodke si zabeležimo vse finančne prispevke izvajalca, sredstva sponzorjev ali donatorjev, predvidene prihodke, ki bodo nastali med izvajanjem projekta, zaprošena sredstva iz EU . Stroške natančno razdelimo tako, da znamo razlikovati med upravičenimi in neupravičenimi. Ocenjeni stroški morajo biti neposredno povezani z izvedbo projekta in morajo ustrezati razmeram na trgu (tržnim cenam). Neupravičenim stroškom spadajo:

- odplačila dolga in plačila obresti,
- rezervacije za slabe naložbe in tečajne izgube,
- stroški, ki so visoko izkazani in nepotrebni, itd..

Upravičeni stroški pa se delijo na posredne in neposredne stroške. Neposredni stroški se navezujejo na samo izvajanje projekta in vključujejo stroške materiala, dela, potovanj, storitev, opreme, promocije in druge stroške. Posredne stroške pa velikokrat Evropska komisija omeji na 7 % celotnih opravičenih neposrednih stroškov (Cepin in drugi, 2005).

Zelo pomembno je, da v samo načrtovanje vključimo vse, ki bodo kasneje vključeni tudi pri samem izvajanju projekta. Projektni predlog mora biti plod skupnega dela vsek vključenih deležnikov (posameznikov in organizacij). V predlogu je potrebno natančno opredeliti izvirnost, ciljno in strateško usmerjenost ter kakovost projekta. S tem tudi zagotavljamo, da ne

bodo sofinancirane redne dejavnosti ampak zgolj dejavnosti, ki bodo potekale v sklopu priprave iz izvedbe projekta. Za samo pripravo projekta v okviru programa čezmejnega sodelovanja je potrebno 4-6 mesec dela (Bogovič & Kirbiš Rojc, 2018).

V večini primerov se projekti izvajajo v lokalnem ali regionalnem okolju, zato je dobro poznati tamkajšnje situacije, cilje, ovire, načrte in strategije razvoja v lokalnem okolju. V to fazo je v tem primeru smiselno uvrstiti tudi relevantne posamezniki iz tega okolja. Zelo pomembna je tudi **čas izvedbe projekta**, ki je velikokrat napačno ocenjen. Treba si je postaviti realne časovne okvirje za izvedbo posamezne faze projekta. Nujno je, da so v časovno načrtovanje vključeni tisti akterji, ki bodo aktivnosti dejansko tudi izvajali. Velikokrat so časovni okvirji postavljeni preveč optimistično. Kadar pa nam začne zmanjkovati časa nastanejo napetosti pri izvajanju, spori in kakovost projekta začne padati. Vsaka zadeva potrebuje svoj čas (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

4.3 3. faza: Podpis pogodbe o sofinanciranju projekta

Vsi udeleženci določena projekta se pri urejanju medsebojnih odnosov v veliki meri zanašajo na pogodbe, ki so nujni spremljevalci projektnega financiranja nihče ne igra na vlogo zaupanja med udeleženci. Čeprav lahko pogodbeni okviri določenega okvirja vključuje kar veliko število pogodb je smiselno, da se vse pogodbe med sabo ujemajo in tvorijo neko zaključeno celoto (Mrak in drugi, 2005).

Tudi po oddaje vlogi za sofinanciranje projekta lahko razpisovalec po potrebi kontaktira prijavitelja k dopolnitvi vloge. Ta pa mora podati ustrezna pojasnila in dokumentacijo v predpisanem roku. Projekt je lahko še tako dobro zastavljen vendar ni zagotovila, da bo na razpisu odobren. Najpogostejši razlogi za zavrnitev vloge so (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018):

- če predlog ne vsebuje ustrezne in zadostne dokumentacije,
- če predlog ne ustreza splošnemu namenu razpisa,
- če vsebina, organizacijska struktura in finančni načrt niso realni,
- če predlagani cilji in kazalniki ne upravičujejo obseg sofinanciranja projekta,
- če razdelitev nalog in dejavnosti ni jasno razvidna,
- če med dejavnostmi projekta in rezultati ni povezave,
- če predlog ne predstavlja inovacijske vsebine,
- če predlog ni komplementaren z lokalnimi, nacionalnimi in regionalnimi strategijami.

Pogosto so projekti zavrnjeni že zaradi manjših administrativnih napak. Projekta ideja mora biti prilagojena razpisu in niti slučajno ne obratno. **Pred podpisom pogodbe** je potrebno poiskati odgovore na vsa odprta vprašanja, še posebej je potrebno veliko pozornosti nameniti (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018):

- razjasnitvi ključnih datumov za izvajanje projekta,
- finančnemu načrtu po letih,

- načrtovanim kazalnikom na ravni projekta,
- ključnim rokom za oddajo posamezne dokumentacije in poročil,
- upravičenim stroškom in načinu dokazovanja le – teh,
- finančnemu toku med sofinanciranjem,
- določitvi ločenega stroškovnega mesta oz. konta,
- o informiranju in obveščanju javnosti,
- o arhiviranju projektne dokumentacije in drugim obveznostim.

V tretji fazi je potrebno oblikovati tudi strategijo, ki bo zajemala jasen in učinkovit načina vodenja. Za uspešno izvedbo projekta je vsekakor pomemben človeški kader. Vodja projekta mora imeti lastnosti samozavedanja, verodostojnosti, doslednosti, empatije, sprejemanje različnih kultur, fleksibilnost in zmožnost uveljavljanja svojih zahtev. Sposobnosti dobrega vodje so naslednje (Cepin in drugi, 2005):

- mora biti tehnično usposobljen mora imeti pozornost za skupinsko vodenje,
- mora biti komunikativen se pravi, da zna uporabljati različne komunikacijske tehnike v ustreznem trenutku,
- ima sposobnost predajanja znanja v vsakem trenutku,
- ima sposobnost koordinacije skupine in se tega tudi zaveda.

Priporočljivo je, da se skupina sreča vsaj enkrat na mesec, da predebatirajo o napredku oz. o nastalih težav če so le prisotne. Vodja mora skupino znati tudi motivirati, saj lahko določenim sodelujočim motivacija močno pade. Priporočljivi so kratki in učinkoviti sestanki, na katere pa se morajo člani delovne skupine že vnaprej pripraviti, da se ne zgublja čas po nepotrebnem (Cepin in drugi, 2005). Tik pred podpisom pogodbe je smiselno ponovno preučiti terminski in delovni načrt projekta. Lahko se seveda zgodi, da je prišlo do zamud pri postopkih v okviru razpisa in posledično pri podpisu pogodbe, zato je treba časovno listo temu primerno tudi prilagoditi (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

4.4 4. faza: Izvajanje projekta

V fazi izvajanja projekta je zelo pomembno **spremljanje, vrednotenje in poročanje** o sami izvedbi projekta. Dlje kot se projekt izvaja več je možnosti za napake. Vloga vodje projekta je, da zagotavlja pravočasno, uspešno in učinkovito doseganje ciljev projekta ter obvladanje tveganj.

Evalvacija ali vrednotenje ali samoevalvacija je lahko v obliki vprašalnikov za vrednotenje rezultatov projekta, doseženih ciljev, finančnega vidika projekta, vpliva projekta na organizacijo in postopkov dela. Pri **vrednotenju rezultatov projekta** ugotavljamo, kaj smo neposredno in posredno dosegli s projektom. Moramo pa razlikovati med načrtovanimi in nenačrtovanimi rezultati, saj v veliki večini obstajajo rezultati, ki jih nismo načrtovali pa so se vseeno zgodili. Pri **vrednotenju doseženih ciljev**, se soočimo s cilji, ki so bili zastavljeni že pred izvedbo projekta. Za boljše ovrednotenje je lažje, da so cilji zastavljeni konkretno, da so

merljivi. **Vrednotenje finančnega vidika** je vedno pomembno, saj nas zanima ali bomo projekt končali s preseženimi sredstvi, se bo porabilo več sredstev, kot je bilo planirano, kje bi lahko prihranili in kam bi bilo smiselno usmeriti sredstva, kako smo dobili sredstva in druga vprašanja. Vrednotenje je pomembno zaradi končnega poročila, ki ga moramo predložiti financerjem in izvajalcem projekta. Kadar **vrednotimo vpliv projekta na organizacijo** ne smemo pozabiti kakšna znanja je projekt prinesel v organizacijo, ali je to pripomoglo k ugledu organizacije, ali je projekt izčrpal člane organizacije, itd.. **Vrednotenje postopkov dela** se ne da oceniti skozi cilje ampak so dodana vrednost projekta odraža skozi proces učenja v projektnem timu. Člani med projektom pridobijo nove izkušnje, znanja, poznanstva in drugo. Vedno razmišljamo kako bi se zadeve lotili drugače, kaj bi spremenili, kako bi še nadgradili projekt (Cepin in drugi, 2005). Evalvacija običajno ni zahteva v pogodbi o sofinanciranju projekta je pa zaželena in naj bi se izvajala kontinuirano. Vrednotenje je lahko interno ali pa ga izvede zunanji izvajalec, ki je usposobljen za tovrstne naloge. Dodatno pa je projekt vključen v vrednotenje na ravni operativnega programa, ki ga izvaja sofinancer (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

Spremljanje oz. nadziranje je sploh osnova za učinkovito upravljanje evropskih projektov, ki temelji na prijavnici projekta in pogodbi o sofinanciranju. Namen nadziranja je zagotavljanje usklajenosti podatkov o tekočem izvajanju in izhodiščnimi podatki projekta. Spremljati je potrebno stroške in ali so le – ti upravičeni. Spremljanje vseh faz projekta je ključnega pomena, saj lahko zaradi rezultatov spremljanja pravočasno in ustrezno prilagodimo delovni in terminski načrt projekta s tem pa zagotovimo, da izvajanje projekta poteka nemoteno in v skladu z zastavljenimi cilji. Spremljanje napredka in kazalnikov je zelo pomembno saj lahko s temi pokazatelji lažje obveščamo javnost (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2019).

Poročanje o napredku projekta mora biti relevantno in podpreta z ustrezno dokumentacijo o izvajanju projekta, ki jo predložimo sofinancerju. Ta po navadi za poročanje oblikuje že predpisane standardne obrazce. Večina sofinancerjev zahteva poleg končnega poročila tudi vmesna poročila, za kar je dobro, da smo prej informirani o tem, saj so lahko finančne dotacije odvisne od vmesnih poročil za sofinancerja. Vmesna poročila je potrebno oddajati v roku, ki je določen v pogodbi. S podpisom pogodbe prijavitelj projekta sprejme pravila in zahteve poročanja ter določene roke za oddajo poročil/a. Če pri projektu sodeluje več partnerjev, naj bodo le – ti pred pričetkom izvajanja projekta, ustrezno obveščeni o vsebinskih in finančnih zahtevah, ki jih je potrebno izpolnjevati v poročilu bodisi v vmesnem ali pa v končnem. K nastanku poročila naj prispevajo vsi udeleženci v projektu, saj poročilo ni namenjeno le dokazovanju porabe finančnih sredstev ampak tudi predstavitvi napredka projekta. Za zagotavljanje kvalitetnega poročanja moramo zagotoviti naslednje pogoje (Magić & Kokolj, 2007):

- izpolnjevati vse zahteve o poročanju, ki izhajajo iz pripadajoče dokumentacije o projektu,
- vmesna poročila naj bodo kratka in jedrnata, razen če sofinancer zahteva drugače,
- poročanje naj bo pravočasno, treba je upoštevati določene roke za oddajo,
- sofinancerja je potrebno povabiti na dogodke, ki so namenjeni promociji projekta,

- in sofinancer mora biti obveščen o vseh spremembah projekta,

V kolikor bodo poročila nepopolna, nas bo sofinancer pozval k dopolnitvi poročila v točno določenem roku. V kolikor so poročila nepopolna lahko sofinancer ustavi financiranje projekta, kar pa lahko privede so finančnih težav, ki lahko zaustavijo projekt. Bistveno je, da na projektu delajo zanesljivi in dosledni ljudje (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

4.5 5. faza: Zaključek projekta

V zadnji fazi projekta se je potrebno posvetiti zaključevanju tekočih aktivnosti in nalog, oblikovanju končnega poročila za sofinancerje in pripraviti zadnja povračila za nastale stroške v okviru izvajanja projekta. Bistveno je, da preverimo dosežene uspehe in neuspehe projekta, poskrbimo za promocijo projekta in ocenimo uspešnost partnerstva v projektu (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

Promocija projekta je ključna za zagotavljanje trajnih učinkov projekta, prenosa dobrih praks ter nadaljevanje že doseženega. Sofinancerja zmeraj zanima kakšni so končni rezultati projekta, katere ciljne skupine je potrebno obvestiti, kako rezultate predstaviti širši množici in kakšen način obveščanja je najboljši za informiranje ciljne skupine. Če ciljamo na različne ciljne skupine (različne starosti, spola, itd.) je pomembno, da se poslužujemo različnih tehnik in metod obveščanja (dogodki, delavnice in seminarji, mediji, spletne strani, socialna omrežja, zgibanke, brošure in različne publikacije). Dogodke, seminarje in delavnice je potrebno prilagoditi ciljni skupini udeležencev, ki jim je dogodek namenjen. Vedeti moramo kdo je ciljan skupina, kaj želimo pojasniti z dogodkom in kakšne koristi bodo imeli udeleženci od dogodka. Potrebno je pripraviti kakovostno vsebino za udeležence, saj nekakovostna vsebina udeležence odvrne od udeležbe. Za medije je vedno zanimiva konkretna zgodba projekta in je odlična odrivna deska za odmevnost projekta. Zato je dobro, da medije v projekt vključimo že v fazi priprave projekta. Spletne strani morajo biti dobro grafično zasnovane, da pritegne obiskovalca takoj, ko vidi oglas. Oglas mora biti jasen, vsebina mora biti točna in ažurirana. Letaki in brošure so namenjene širšemu krogu ljudi, zato morajo vsebovati ključne informacije, ki so jasne in pregledne. Zelo pomembna je vključitev logotipa na vseh tiskanih in vizualnih medijih. Dobro je, da si za vse zgoraj omenjena oglaševanja pripravimo načrt komuniciranja (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018). Evropska komisija je pripravila Navodila organa upravljanja na področju komuniciranja vsebin kohezijske politike, ki določajo naloge upravičencev in ostalih udeležencev, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, tehnične značilnosti izvajanja ukrepov obveščanja javnosti ter informacije o označevanju informacijskega in komunikacijskega gradiva (Evropska unija, 2019e).

Lastništvo rezultatov projekta je določeno že v pogodbi o sofinanciranju. V večini primerov so rezultati projektov last razpisovalca projektov in so po zaključku projekta javno dostopni vsem uporabnikom. Čeprav so vsa gradiva brezplačno javno dostopna vsem uporabnikom in če bi prišlo do prodaje gradiva, se le – ti prihodki odštejejo od upravičenih stroškov projekta (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

Za končno poročilo bo sestavljeno iz zaključnega vsebinskega poročila in zaključnega finančnega poročila. Pri **zaključnem vsebinskem poročilu** velja, da mora biti sestavljeno tako, da bo razumljivo sofinancerju in odgovarjati je potrebno na tista vprašanja, ki sofinancerja zanimajo. Vsebinsko poročilo naj bo kratko in jedrnato, vsebuje naj samo najpomembnejše ugotovitve. Dobro je poročilu predložiti se dodatna gradiva in opozoriti tudi na stranske rezultate projekta. Dokazna gradiva vsebujejo vse dokumente od začetne pa do končne faze projekta, s tem se zagotavlja tudi revizijska sledljivost in upravičenost vseh nastalih stroškov v sklopu projekta. Urejen arhiv dokazne dokumentacije ima tudi zgodovinski spomin o izvajanju projekta, ki je namenjen tudi za vse prihodnje revizije projekta tudi, ko je ta že zaključen. V poročilu pa ne zabeležimo tistega kar smo ugotovili v evalvaciji. **Končno finančno poročilo** se mora ujemati z začetnimi stroški prijave na razpis. Dobro je, da računovodstvo projekta vodimo ločeno od drugih zadev v organizaciji oz. celotnega računovodstva organizacije. Tako lahko lažje zagotavljamo točno porabo sredstev namenjenih za projekt. V finančnem poročilu je potrebno paziti na ujemanje stroškovnih mest, zato je potrebno včasih stroške prilagoditi:

- če je več stroškovnih mest v projektu, jih je smiselno združiti zaradi boljše preglednosti,
- paziti je treba pri stroških plač, kajti potni stroški so včasih obračunani skupaj s plačami, včasih pa posebej.

K finančnemu poročilu je dobro oddati tudi vse kopije računov in plačilnih list zaradi dokazovanja dejanskih stroškov nastalih tekom projekta. Nekateri sofinancerji pa tudi zahtevajo dokazila o dejanskih izplačilih stroškov. Lahko se zgodi, da se finančna poraba ne usklajuje z začrtano, zato je smiselno spremljati stroške v vsaki fazi projekta. Kadar prekoračimo določeno kvoto je smiselno sofinancerja zaprositi za prerazporeditev finančnih sredstev znotraj projekta (Magić & Kokolj, 2007).

Vsa urejena dokazna dokumentacija služi tudi za nadaljnji **nadzor nad izvajanjem projekta**, ki ga lahko izvajajo različne institucije, tudi večkrat po trajanju in zaključku projekta. Nadzorne institucije so zadolžene za preverjanje ali so vsi odhodki dejansko nastali in če obstajajo vsi potrebni dokazni dokumenti in potrdila o opravljenih plačilih. Zaradi tega je smiselno imeti dobro vzpostavljeno arhivsko bazo vseh dokumentov nastalih v sklopu izvajanja projekta, zaradi lažjega dokazovanja vseh nastalih stroškov. Organ upravljanja, posredniški organ, organ za potrjevanje, Urad za nadzor proračuna, Računsko sodišče, Evropska komisija, Evropsko računsko sodišče in Evropski urad za boj prosti goljufijam je osem institucij, ki so pristojne za nadzor nad izvajanjem projekta (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

5 ČRPANJE NEPOVRATNIH SREDSTEV EU V SLOVENIJI

Za kar nekaj slabo razvitih držav v EU, sredstva iz strukturnih in kohezijskega sklada pomenijo priložnost s katero lahko dosegajo razvojne cilje, ki bi jih drugače težje ali pa sploh ne dosegle. Absorpcijska sposobnost članice je njena sposobnost za črpanje sredstev iz evropskih strukturnih in kohezijskega sklada. To, da je država upravičena do določenega obsega sredstev,

še ne pomeni, da bo sredstva tudi v celoti pridobila. Pomembna je razlika med odobrenimi in dejansko pridobljenimi (iz proračuna EU izplačanimi) sredstvi. Čim manjša je razlika med odobrenimi in dejansko izplačanimi sredstvi, tem večja je absorpcijska sposobnost države (Absorpcijska sposobnost, 2007).

Da bi lažje razumeli postopek črpanja sredstev moramo razjasniti naslednje pojme: odobrene pravice za prevzem obveznosti, odobrena sredstva za plačilo, načrtovana sredstva za EU projekte/programe v državnem proračunu, dejanska izplačila proračunskih sredstev za projekte/programe in povračilo domačih akontacij iz proračuna EU.

V okviru **odobrene pravice za prevzem obveznosti** si posamezna država članica v okviru pogajanj o srednjeročni finančni perspektivi EU, izbori svoj delež sredstev za posamezen instrument. Za pripravo in izvedbo določena projekta/programa je potreben določen čas. Vsak instrument ima določena posebna pravila v kakšnem časovnem obdobju je treba odobrene pravice tudi dejansko po črpati. **Odobrena sredstva za plačilo**, ki so sestavljena iz predvidenih plačil iz odobrenih pravic pripravi Evropska komisija na podlagi črpanj države iz preteklih obdobij. Odobrene pravice za prevzem obveznosti ter odobrena sredstva za plačilo sta kategoriji, ki jih članica pozna že ob zaključku pogajanj, naslednje kategorije pa se navezujejo na finančno plat in sicer proračun EU in proračun države članice. **Načrtovana sredstva za EU projekte/programe** so sestavljena iz dveh delov; *akontacije za porabo sredstev iz proračuna EU in nacionalno sofinanciranje.* Pri akontaciji za porabo sredstev iz EU proračuna gre za 75 % del sredstev, ki ga likvidnostni najprej zagotovi država ali pa nek drug lokalni vir financiranja, ki pa je kasneje refundiran s strani EU proračuna, če država članica seveda predloži vse potrebne zahtevke za upravičene izdatke na Evropsko komisijo. Nacionalno sofinanciranje predstavlja 25 % del sredstev, ki ga mora zagotoviti država bodi iz proračuna ali pa drugih nacionalnih javnih finančnih virov. če hoče aktivirati koriščenje EU sredstev. Predvidena sredstva iz proračuna govorijo o potencialni finančni absorpcijski sposobnosti države. **Dejanska izplačila proračunskih sredstev za EU projekte/programe** kažejo resnično podobo porabe sredstev za EU projekte in programe. V kolikor država uspe uresničiti obseg dejanskih izplačil na ravni, ki je večja ali vsaj izenačena z obsegom načrtovanih proračunskih sredstev, potem bo izpolnila potreben pogoj, da bo država lahko v celoti refundirala del svojih izdatkov, ki so izhajali iz naslova akontacije za porabo sredstev proračuna EU. Država preko akontacije za porabo sredstev iz proračuna EU predfinancira izvedbo projekta sli programa, ki se kasneje sofinancira s sredstvi EU. Pred financiranje je malo zavajajoče, saj mora nosilec projekta na osnovi podpisane pogodbe sejansko sam financirati projekt, saj mu država stroške povrne naknadno, na osnovi plačanih računov. V primeru, da pristojni organi v državi ali V Evropski komisijo ugotovijo, da se zavrnejo plačila izstavljena računa, ker ne izpolnjuje zahtevanih kriterijev in pogojev, se refundacija iz državnega in kasneje EU proračuna zavrne. Tveganje refundacije je v celoti preneseno na državo koristnico EU sredstev (Mrak & Wostner, 2005).

V nadaljevanju bo predstavljena učinkovitost črpanja nepovratnih sredstev na področju izvajanja Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike 2014-2020 s ciljem, ki se navezuje na naložbe in rast delovnih mest.

5.1 Programsko obdobje 2014-2020 v Sloveniji

V Sloveniji se je s pomočjo sredstev evropske kohezijske politike uresničilo že več kot 10.000 projektov. Kot že omenjeno je evropska kohezijska politika ena izmed glavnih politik EU, namenjena vsem regijam in mestom. Podpira ukrepe za ustvarjanje delovnih mest, poslovno konkurenčnost, gospodarsko rast, trajnostni razvoj in drugo. V Sloveniji smo do sredstev evropske kohezijske politike upravičeni od leta 2004. Evropska kohezijska politika dopolnjuje politike EU na področju izobraževanja, zaposlovanja, energije, okolja, enotnega trga, raziskav in inovacij ter zagotavlja potreben naložbeni okvir in strategijo za uresničitev dogovorjenih ciljev rasti v okviru Strategije Evropa 2020 (Evropska unija, 2019b).

V programskem obdobju 2014-2020 ima Slovenija zastavljene **tri operativne programe** za izvajanje evropskih skladov (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2019e):

- **dva programa:** Program razvoja podeželja 2014-2020 (sklad EKSRP) in Operativni program za izvajanje Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo (sklad ESPR), ki sta v RS za obdobje 2014-2020 v pristojnosti Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano;
- **en program:** Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike 2014-2020 (skladi ESRR, ESS in KS), ki pa je v pristojnosti Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju SVRK); SVRK že v tretjem programskem obdobju opravlja naloge organa upravljana za evropske strukturne in investicijske sklade.

V tem programskem obdobju (2014-2020) se evropska kohezijska politika izvaja v okviru dveh ciljev:

- 1. cilj: **Naložbe za rast in delovna mesta**
- 2. cilj: **Evropsko teritorialno sodelovanje**

Slovenija ima v obdobju 2014-2020 na voljo 4,9 milijarde evrov (3,9 milijard je iz kohezijskih sredstev, 1,02 milijarde evrov pa iz državnega proračuna). Za doseganje prvega cilja je na razpolago iz ESRR, ES, KS, Pobude za zaposlovanje mladih približno 3,3 milijarde evrov.

5.1.1 Cilj: Evropsko teritorialno sodelovanje

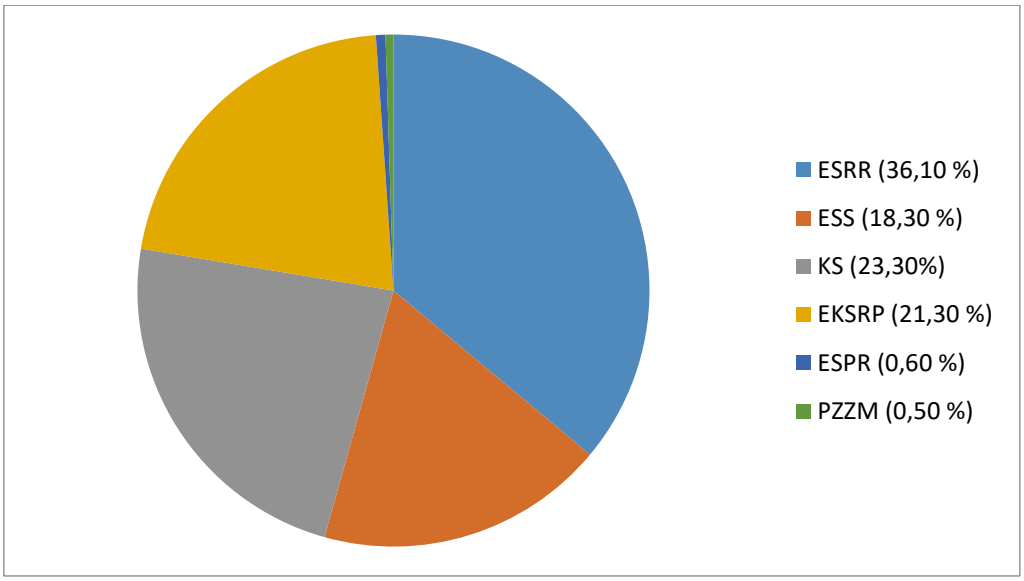
V programskem obdobju 2014-2020 je vzpostavljena že 5. generacija programov Evropskega teritorialnega sodelovanja (ETS) oblikovanih v okviru evropske kohezijske politike. Namen INTERREG-a je vzpostavitev programov za krepitev institucionalnega čezmejnega in regionalnega sodelovanja, tako na notranjih kot tudi zunanjih mejah. Evropski sklad za

regionalni razvoj sofinancira čezmejne, med regionalne in transnacionalne programe. Koriščenje in vzpostavljanje čezmejnega sodelovanja je v okviru programov Evropskega teritorialnega sodelovanja in Instrumenta za predpristopno pomoč, za države, ki so po teritorialnem obsegu manjša a so bogate z zunanjimi mejami, izrednega pomena. Sodelovanje v programih med-regionalnega sodelovanja omogoča slovenskim prijaviteljem uveljavitev v širšem evropskem prostoru in spoznavanje dobrih praks partnerjev čez mejo. Slovenija v tekočem programskem obdobju sodeluje na 13 projektih ETS (2 projekta čezmejnega sodelovanja, 6 projektih transnacionalnega sodelovanja in 5 projektih med regionalnega sodelovanja). 64 milijonov sredstev je namenjenih za ETS (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2019c).

5.1.2 Cilj: Naložbe za rast in delovna mesta

V obdobju 2014-2020 Slovenija za doseganje cilja Naložbe za rast in delovna mesta, razpolaga s 3,312 milijarde evrov sredstev evropske kohezijske politike iz evropskih strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Sredstva pa so razdeljena; **3,068 milijarde** evrov sredstev je namenjenih ESRR, ESS, KS in Pobudi za zaposlovanje mladih, **159,8 milijona** evrov je namenjenih instrumentom za povezovanje Evrope, **64 milijonov** evrov je namenjenih za dosego cilja Evropsko teritorialno sodelovanje in **20,5 milijona** evrov iz Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim (Evropska unija, 2014).

Slika 2: Proračun strukturnih skladov in Kohezijskega sklada

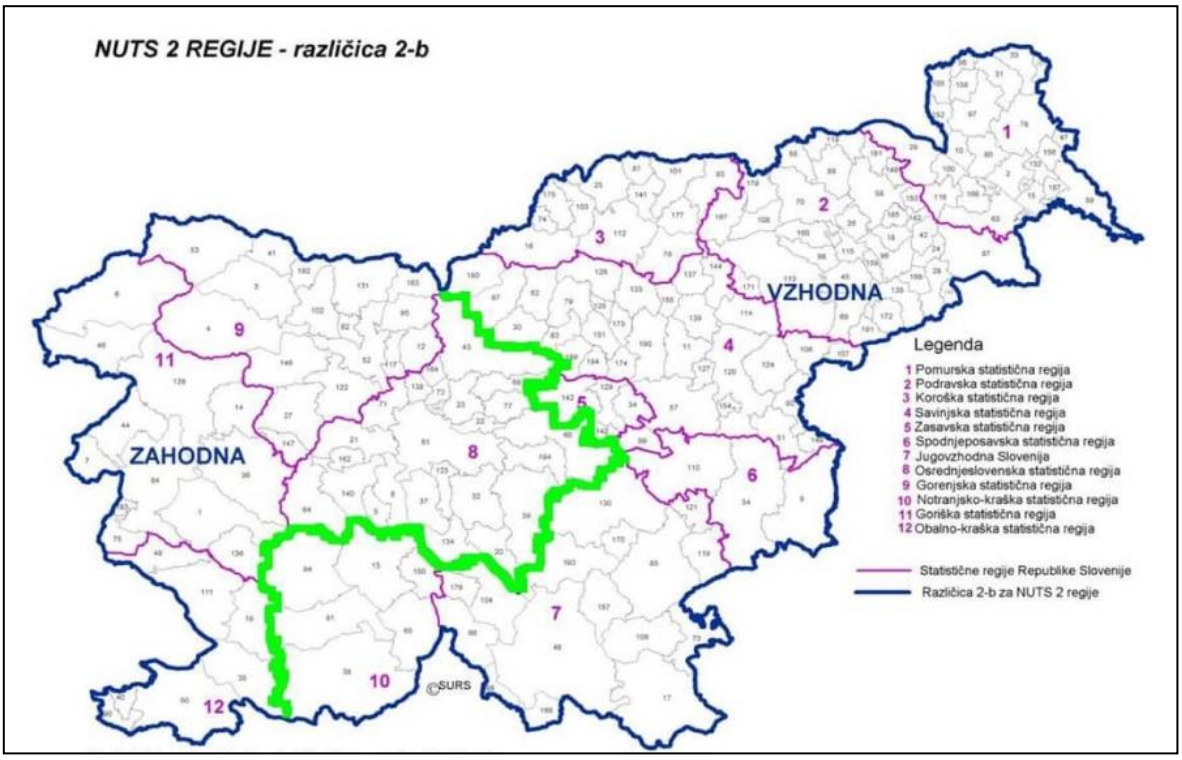


Vir: European Commission (2019).

Kot je razvidno iz zgornjega grafa je več kot 50 % sredstev iz strukturnih skladov namenjeno samo za ESRR in ESS. Sredstva iz ESRR in ESS so namenjena vlaganjem v raziskave in razvoj, krepitvi in razvoju človeških virov, vlaganjem v izobraževanje in usposabljanje za hitrejši prehod na trg dela, spodbujanju podjetništva in zagonu novih podjetij, razvoju novih poslovnih modelov za mala in srednje velika podjetja in ustvarjanje novih delovnih mest. Vsa vlaganja so usmerjena v področja, ki imajo jasen tržen potencial, povečujejo dodano vrednost in prispevajo k večji dostopnosti do finančnih virov. Slovenija s spodbudami ustvarja dolgoročno stabilno okolje, kar pa spodbujajo k razvoju novih, kakovostnih delovnih mest in ohranjane obstoječih s spremenjeno strukturo gospodarstva (European Commission, 2019). Kar 23 % sredstev je namenjenih za kohezijski sklad, ki skrbi za ekonomsko konvergenco slabše razvitih regij. Pobudi za zaposlovanje mladih je namenjen slab odstotek sredstev, vendar pa se navezuje samo na Vzhodno kohezijsko regijo.

Slovenija je na podlagi EU metodologije razdeljena na dve kohezijski regiji; **vzhodna kohezijska regija,** ki je sestavljena iz osmih statističnih regij, kar obsega 61,3 % površine in kjer živi 53 % vseh prebivalcev Slovenije. Regiji je dodeljeno 1,305 milijarde evrov sredstev iz ESRR in ESS. **Zahodna kohezijske regija,** ki je sestavljena iz štirih statističnih regij, kar obsega 38,7 % površine in kjer živi 47 % vseh prebivalcev Slovenije. Regiji je dodeljeno 849 milijonov evrov sredstev iz ESRR in ESS. Sredstva med regijama sta razdeljeni glede na stopnjo razvitosti in ker vzhodna regija velja za manj razvito je zato njej namenjenih 60 % sredstev iz ESRR in ESS. Zahodna kohezijska regija pa velja za bolj razvito zato je njej namenjenih le 40 % sredstev iz ESRR in ESS. Sredstva kohezijskega sklada se ne delijo med regijama, tako je celotni Sloveniji za področje izgradnje okoljske in prometne infrastrukture ter področje trajnostne rabe energije namenjenih 914 milijonov evrov sredstev (Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, 2018 & Evropska unija, 2019d).

Slika 3: Razdelitev Slovenije glede na kohezijsko politiko



Vir: Statistični urad Republike Slovenije, v Računovodstvo in davčno svetovanje (2019).

Slovenija na podlagi Operativnega programa EKP izvaja vsebine v okviru enajstih prednostnih osi:

- 1. PREDNOSTNA OS: Mednarodna konkurenčnost raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja ja v skladu s pametno specializacijo za večjo konkurenčnost in ozelenitev gospodarstva,
- 2. PREDNOSTNA OS: Povečanje dostopnosti do informacijsko-komunikacijskih tehnologij ter njihove uporabe in kakovosti,
- 3. PREDNOSTNA OS: Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast,
- 4. PREDNOSTNA OS: Trajnostna raba in proizvodnja energije in pametna omrežja,
- 5. PREDNOSTNA OS: Prilagajanje podnebnim spremembam,
- 6. PREDNOSTNA OS: Boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti,
- 7. PREDNOSTNA OS: Gradnja infrastrukture in ukrepi za spodbujanje trajnostne mobilnosti,
- 8. PREDNOSTNA OS: Spodbujanje zaposlovanja in transnacionalna mobilnost delovne sile,
- 9. PREDNOSTNA OS: Socialna vključenost in zmanjševanje tveganja revščine,
- 10. PREDNOSTNA OS: Znanje, spretnosti in vseživljenjsko učenje za boljšo zaposljivost,
- 11. PREDNOSTNA OS: Pravna država, izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava, podpora razvoju nevladni organizacij in krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev.

Za učinkovitost črpanja evropskih sredstev mora biti vzpostavljena ustrezna regionalizacija in decentralizacija oblasti v državi, s tem pa je posledično tudi administrativno sposobnejša. Slovenija je na tem področju zelo podobna Irski in Portugalski saj nima tradicije vladanja na regionalni ravni (Mulec, 2008). Bolj kot se EU povezuje z novimi manj razvitimi članicami, bolj se tudi povečuje razkorak v stopnji razvitosti med dosedanjimi članicami in novimi članicami EU. Razlike so opazne tudi na nivoju regij, stanje pa se je s širitvijo EU leta 2004 še poslabšalo. Zato je kohezijska politika EU temelj, na katerem temelji postopek evropske integracije (Klun, 2015).

5.1.2.1 Črpanje nepovratnih sredstev v letu 2016

V Sloveniji so do leta 2016 uresničili okrog 6000 projektov in lahko rečemo, da so sredstva te politike za našo državo dodana vrednost. Tudi v programskem obdobju 2014-2020 gre za podpiranje podjetij, posameznikov, organizacij in ustvarjanje dodane vrednosti. Kot že omenjeno ima Republika Slovenija za doseganje cilja Naložbe za rast in delovna mesta na voljo dobre 3,2 milijarde evrov sredstev.

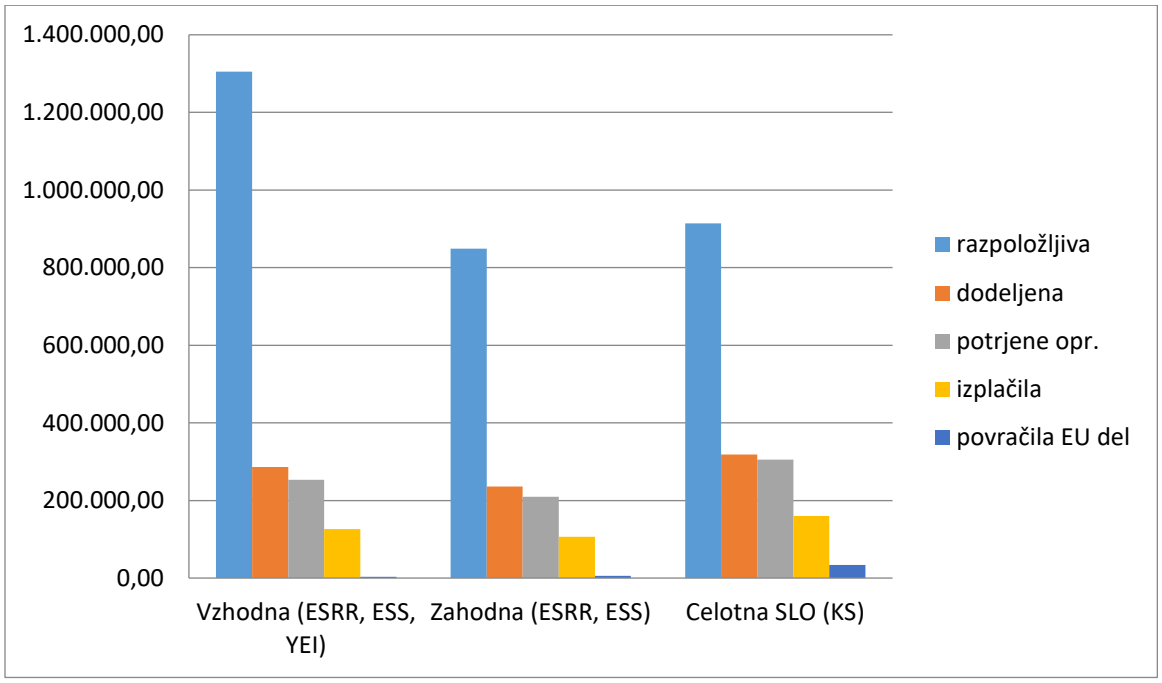
Tabela 4: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2016)

		Vsa razpoložljiva sredstva	EU del	Dodeljena sredstva		Pogodbeno vezana sredstva		Izplačila		Povračila (EU del)
Sklad	Regija	EUR	EUR	EUR	EU del (EUR)	EUR	EU del (EUR)	EUR	EU del (EUR)	EUR
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ESRR	Vzhodna	1.132.679,17	882.015,24	133.203,30	104.971,72	109.903,96	86.335,25	4.669,72	3.857,75	0
	Zahodna	664.812,84	508.377,66	103.558,46	81.211,12	82.017,02	63.977,96	3.161,83	2.553,30	0
ESS	Vzhodna	460.993,75	368.795,00	203.716,04	162.972,83	185.754,30	148.603,44	18.795,04	15.077,93	0
	Zahodna	423.648,05	338.918,44	195.823,04	154.903,83	183.778,55	145.268,23	16.718,64	13.375,07	5.582,75
KS	Celotna SLO	1.053.376,90	895.370,36	375.454,11	318.573,49	360.159,99	305.573,49	78.684,47	71.536,58	33.849,06
YEI	Vzhodna	20.725,96	18.426,07	20.725,96	18.426,07	20.725,96	18.423,07	12.021,90	10.686,13	2.966,68
OP	Vzhodna	1.614.398,87	1.269.233,31	357.645,30	286.370,62	316.384,22	253.361,76	35.486,65	29.621,80	2.966,68
	Zahodna	1.088.460,89	847.296,09	299.381,50	236.114,95	265.795,56	209.246,19	19.880,46	15.928,38	5.582,75
	Celotna SLO	1.053.376,90	895.370,36	375.454,11	318.573,49	360.159,99	305.573,49	78.684,47	71.536,58	33.849,06

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (2017).

Kot razvidno iz tabele 4 je koriščenje EU sredstev na dan 31.12.2016 je bilo naslednje; dodeljenih sredstev preko izdanih odločitev o podpori je bilo v višini 841.059,060 mio evrov (EU del), kar znaša 28% razpoložljivih sredstev. Izplačil iz državnega proračuna je bilo v višini 117.086,753 mio evrov (EU del) kar predstavlja zgolj 4 % razpoložljivih sredstev. Danih zahtevkov za izplačila iz proračuna EU, posredovanih na Evropsko komisijo, je bilo 42.398,494 mio evrov, kar znaša 1 % razpoložljivih sredstev. Glede na to, da je to bilo že tretje leto obstoječe finančne perspektive so podatki katastrofalni.

Slika 4: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2016)

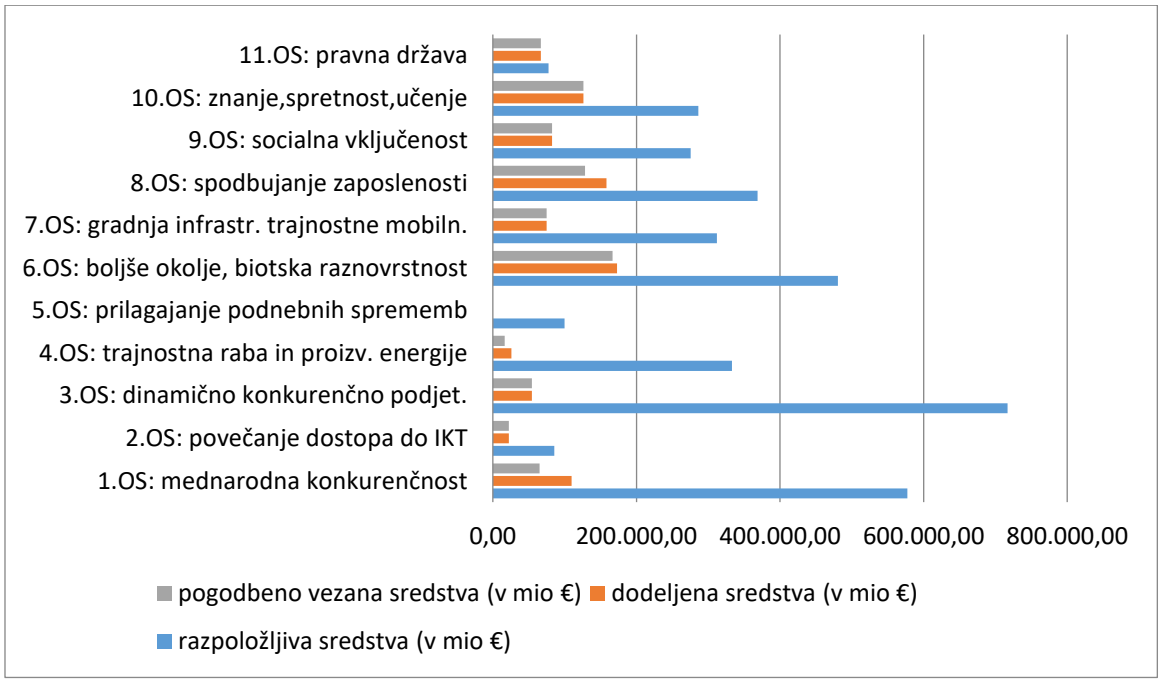


Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (2017).

Slika 4 prikazuje črpanje nepovratnih sredstev do konca leta 2016 v obeh kohezijskih regijah, pri čemer stanje na dan 31.12.2016 prikazuje, da je Zahodna kohezijska regija nekoliko uspešnejša od Vzhodne kohezijske regije. Iz slike 4 je razvidno, da je bilo Zahodni regiji dodeljeno nekoliko več sredstev in sicer 28 %, medtem ko je bilo Vzhodni regiji v enakem obdobju dodeljenih 22 % sredstev. Delež dodeljenih sredstev v okviru kohezijskega sklada, ki se izvaja na celotnem ozemlju Republike Slovenije, se z 35 % giblje med vrednostjo obeh kohezijskih regij z 35 %. Zahodna kohezijska regija ima glede na razpoložljiva sredstva večji delež potrjenih operacij (25 %), kot Vzhodna kohezijska regija (19 %), kar pomeni, da posredniški organi v vzhodni regiji izvajajo postopke izbora (npr. objavljanje javnih razpisov) počasneje kot v zahodni regiji.

Dodelitev sredstev pomeni, da SVRK ministrstvom odobri posamezne namene, projekte, da jim da zeleno luč za pričetek, da se določena vsota teh sredstev prerazporedi za nek namen. Če je denar dodeljen za nek razpis, to pomeni, da ministrstvo ta razpis tudi objavi. Je pa od dodeljena do porabljena denarja kar dolga pota. Ko ministrstvo dobi zeleno luč s strani SVRK, gre lahko razpis (razpis mora biti objavljen) ali projekt (brez objave) v neposredno potrditev. Upravičeni stroški projekta so nastali šele po zaključku projekta, se pravi, da lahko upravičenec po zaključku posreduje zahtevek za izplačilo evropskih sredstev. Do izplačila pa pride, ko je urejena vsa administracija. Zgolj dodelitev sredstev še ne pomeni, da je oz., da bo denar porabljen. Sprva je subvencija, ki je odobrena upravičencu breme slovenskega proračuna, šele naknadno pride vračilo iz proračuna EU.

Slika 5: Koriščenje EU sredstev po prednostnih oseh za obdobje 2014-2016



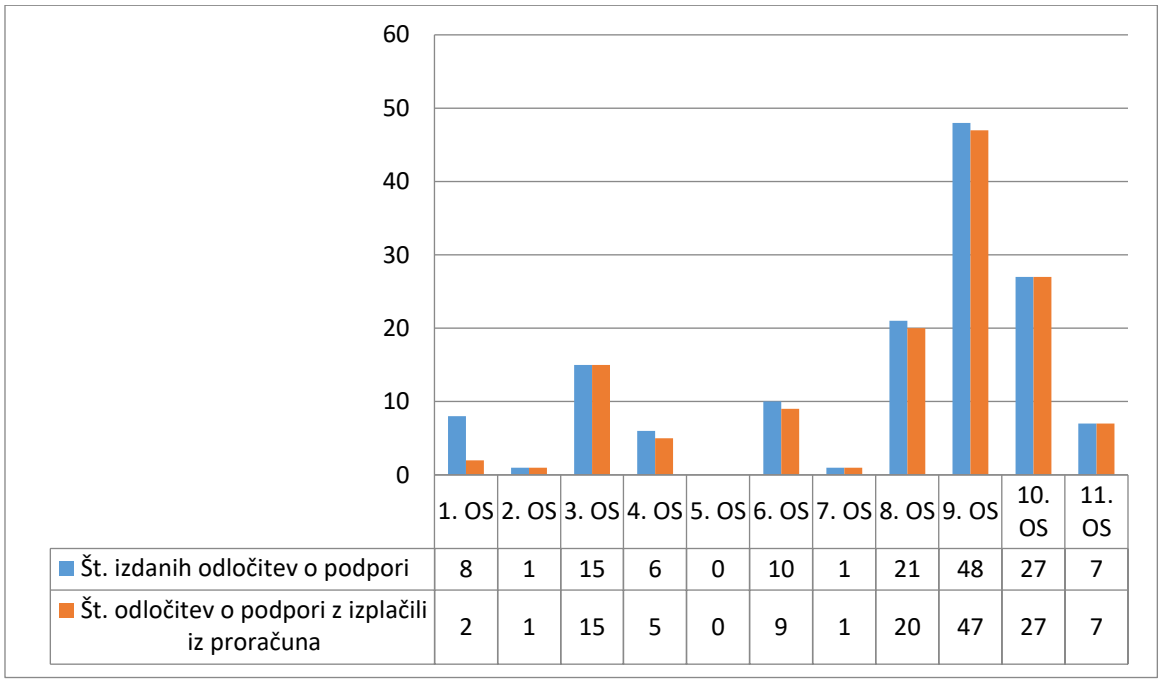
Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2017).

Na sliki 5 je prikazanih 11 prednostnih osi po katerih se izvaja kohezijska politika. Kot prvo lahko naprej izpostavimo, da je bila do konca leta 2016 najmanj uspešna peta os, ki se dotika področja Prilaganja podnebnim spremembam. Omenjena os se financira iz Kohezijskega sklada za celotno Slovenijo in ESRR samo za Vzhodno kohezijsko regijo. Zanjo je namenjenih 99,8 milijona evrov, vendar niso do konca leta 2016 izdali niti ene odločbe za črpanje sredstev. V okviru pete osi je za celotno Slovenijo je namenjenih 62 % sredstev (62.378 mio evrov) za Vhodno kohezijsko regijo pa 38 % sredstev (37.500 mio evrov). Ena izmed manj uspešnih osi je tudi tretja os, ki je tudi največja os in se dotika področja Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarstvo. Zanjo je namenjenih dobrih 717.071 milijona evrov sredstev, kar pa se financirana iz ESRR. Pri čemer je 67 % sredstev (482,561 mio evrov) razpoložljivih za Vzhodno kohezijsko regijo, 33 % sredstev (234.510 mio evrov) pa za Zahodno. Dinamično in konkurenčno podjetništvo spodbuja podjetništvo za mala in srednje velika podjetja, zlasti ustanavljanje novih podjetij, inovativno podjetništvo in dobro gospodarsko rabo idej. Do leta 2016 je bilo dodeljenih samo 8 % vseh sredstev EU, kar je zelo malo glede nato, da ima omenjena os na razpolago največ sredstev. Glede na razpoložljivost sredstev sta tako Vzhodna kot Zahodna regija v povprečju pogodbeno vezali 8 % sredstev, nobena regija ne izstopa. SVRK (2017) navaja, da je morda problem omenjene osi razdelitev Slovenije na dve regiji.

Izmed najbolj uspešnih osi je enajsta os, ki se dotika Pravne države, izboljšanja institucionalnih zmogljivosti, učinkovite javne uprave, podpore razvoja nevladnih organizacij ter krepitve zmogljivosti socialnih partnerjev. Za slednjo os je namenjenih dobrih 77,5 mio evrov, ki se financira iz ESS pri čemer je 40 % sredstev (31.353 mio evrov) namenjenih Vzhodni regiji,

60% sredstev (46.238 mio evrov) pa je namenjenih Zahodni regiji. Slovenija je tako skupaj z Vzhodno in Zahodno regijo pogodbeno vezala 86 % razpoložljivih sredstev (66.765 mio evrov). Vzhodna regija je bila nekoliko uspešnejša od Zahodne, saj ji je uspelo do konca leta 2016 pogodbeno vezati 88 % sredstev (27.755,84 mio evrov) medtem, ko je Zahodni uspelo vezati nekaj manj, 84 % (39.009,84 mio evrov) glede na razpoložljiva sredstva. Je pa res, da je imela Zahodna regija na voljo 20 % več sredstev kot Vzhodna.

Slika 6: Odločitve o podpori po prednostnih oseh



	1. OS	2. OS	3. OS	4. OS	5. OS	6. OS	7. OS	8. OS	9. OS	10. OS	11. OS
Št. izdanih odločitev o podpori	8	1	15	6	0	10	1	21	48	27	7
Št. odločitev o podpori z izplačili iz proračuna	2	1	15	5	0	9	1	20	47	27	7

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2017).

Če se navežemo na sliko 6 je v Sloveniji bilo do konca leta 2016 je izdanih 144 odločitev o operacijah na različnih področjih, od tega je bilo sprejetih 134 operacij. Največ operacij je bilo prijavljenih in sprejetih v sklopu devete osi, ki se navezuje na Socialno vključenost in zmanjševanje tveganj revščine. Operacije v sklopu devete osi se navezujejo na spodbujanje socialnega podjetništva, vlaganje v zdravstveno in socialno infrastrukturo, strategijo lokalnega razvoja, itd..

Prav tako po številu potrjenih in dodeljenih operacij izstopata osma os, ki se dotika Spodbujanja zaposlovanja in transnacionalne mobilnosti delovne sile in deseta os, ki se dotika Znanja, spretnosti in vseživljenjskega učenja za boljšo zaposljivost. V sklopu desete osi je bilo izdanih odločitev 27 in ravno tako so bile vse sprejete. Operacije v sklopu desete osi podpirajo dostopnost vseživljenjskega učenja za vse starostne skupine, dodatna usposabljanja za zaposlene, prožne oblike učenja, dostop do strokovnih gradiv, itd.. V sklopu osme osi je bilo izdanih odločitev o podpori 21, sprejetih pa je bilo 20. Operacije v sklopu osme osi se navezujejo na dostop do delovnih mest za iskalce zaposlitve in neeaktivne osebe, možnosti dostojnega dela, učinkovito svetovanje za transnacionalno mobilnost delovne sile še zlasti

mladih, vključevanje mladih na trg dela, itd.. V leto 2016 sta v sklopu osme prednostne osi bila podprta 2 največja projekta in sicer Spodbujanje zaposlovanja – Zaposli.me in Celovita podpora podjetjem za aktivno staranje. Za program Zaposli.me je bilo iz sklada ESS namenjenih 27.200 mio €. Za program Celovite podpore podjetjem za aktivno staranje delovne sile pa je bilo enako iz sklada ESS namenjenih približno 23.950 mio €.

V okviru sedme prednostne osi je bil podprt največji projekt v letu 2016 in sicer gradnja Avtoceste A4; Slivnica – Gruškovje: Draženci – Mednarodni mejni prehod Gruškovje. V ta namen se je iz Kohezijskega sklada namenilo 63.528 mio € sredstev. Gradnja avtoceste se je novembra 2018 uspešno zaključila in s tem pripomogla k izboljšanju kakovosti življenja ljudi, zvišanju prometne varnosti in nadomestila staro glavno cesto G 1-9 (Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, brez datuma).

Tabela 5: Največji podprti projekti z EU sredstvi v Sloveniji v letu 2016

Naziv	Način izbora operacije	Prednostna os	Sklad	EU del/ Vzhod	EU del/ Zahod	EU del – Celotna SLO
Avtocesta A4; Slivnica – Gruškovje: Draženci – Mednarodni mejni prehod Gruškovje	NPO-projekt	7 os	KS	0	0	63.528,96 €
Javni razpis »RRI V VERIGAH IN MREŽAH VREDNOSTI«	Javni razpis	1 os	ESRR	15.400,00 €	28.600,00 €	0
Spodbujanje zaposlovanja – Zaposli.me	NPO-program	8 os	ESS	16.280,86 €	10.919,13 €	0
Učinkovito pravosodje	NPO-projekt	11 os	ESS	10.145,21 €	15.894,78 €	0
Celovita podpora podjetjem za aktivno staranje delovne sile	NPO-program	8 os	ESS	14.369,39 €	9.579,58 €	0

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2017).

5.1.2.2 Črpanje nepovratnih sredstev v letu 2017

Vezano na tabelo 6 je do konca leta 2017 bilo dodeljenih sredstev preko izdanih odločitev o podpori v višini 1.710.604,418 mio evrov (EU del), kar znaša 56 % vseh razpoložljivih sredstev. Izplačil iz državnega proračuna pa je bilo zgolj 13 %, kar je 392.682 mio evrov. Danih zahtevkov za izplačilo iz proračuna EU, posredovanih na Evropsko komisijo, pa je bilo zgolj 6 % (175.060 mio evrov) od razpoložljivih sredstev. Črpanje se tudi v letu 2017 ni bistveno pospešilo. Največ sredstev se je v letu 2017 po črpalo iz kohezijskega sklada, najmanj pa iz ESS.

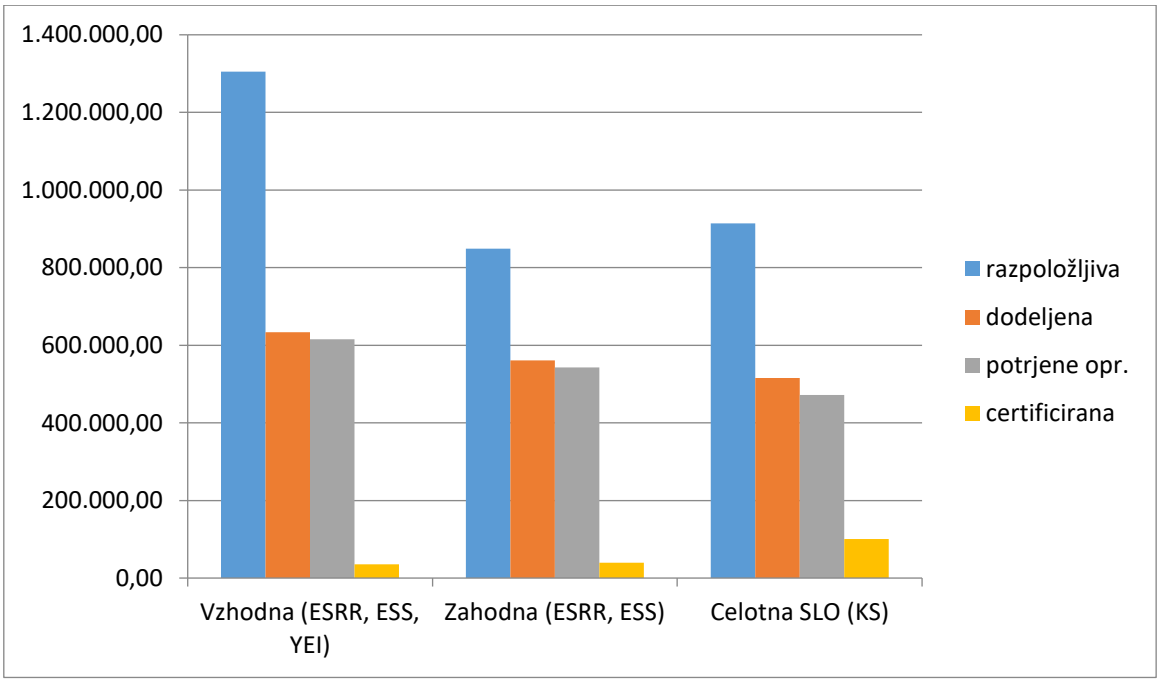
Tabela 6: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2017)

		Vsa razpoložljiva sredstva	EU del	Dodeljena sredstva		Pogodbeno vezana sredstva		Izplačila		Certificirani izdatki (EU del)
Sklad	Regija	EUR	EUR	EUR	EU del (EUR)	EUR	EU del (EUR)	EUR	EU del (EUR)	EUR
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ESRR	Vzhodna	1.157.652,00	907.392,84	404.927,69	317.237,34	390.819,71	305.950,96	64.126,26	56.755,25	23.475,09
	Zahodna	665.929,44	509.292,52	381.348,65	290.295,29	366.023,26	278.034,95	63.767,51	57.864,10	33.994,92
ESS	Vzhodna	474.173,00	379.473,56	372.317,72	297.847,31	364.048,25	291.231,70	72.831,58	57.634,94	4.074,81
	Zahodna	424.120,05	339.296,04	340.766,84	270.887,57	332.752,33	264.475,96	60.551,96	48.406,11	5.450,98
KS	Celotna SLO	1.075.349,29	914.046,90	606.921,44	515.913,83	555.391,09	472.113,03	177.486,25	160.167,09	100.424,48
YEI	Vzhodna	20.725.956,00	18.423,07	20.725,96	18.423,07	20.725,96	18.423,07	11.855,11	11.855,11	7.639,73
OP	Vzhodna	1.652.551,16	1.305.289,47	797.791,37	633.507,73	775.593,92	615.605,76	148.812,95	126.245,29	35.189,62
	Zahodna	1.090.049,47	848.588,56	722.115,50	561.182,86	698.775,59	542.510,94	124.279,46	106.270,20	39.445,90
	Celotna SLO	1.075.349,29	914.046,90	606.921,44	515.913,83	555.391,09	472.113,03	177.486,25	160.167,09	100.424,48

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2018).

Slika 7 prikazuje, da je bilo Vzhodni kohezijski regiji dodeljenih manj sredstev od razpoložljiv in sicer 49 % kar znaša 633.507 mio evrov. Zahodni regija je imela dodeljenih več sredstev in sicer kar 66 % v višini 561.182 mio evrov. Na podlagi tega lahko sklepamo, da je tudi v letu 2017 Zahodna regija bolj uspešna in hitrejša pri prijavi na razpise in projekte od Vzhodne kohezijske regije. Vzhodna regija bo morali pospešiti svoje aktivnosti če bo želela po črpati vsa sredstva, ki so ji namenjena. Delež dodeljen sredstev v okviru kohezijskega sklada, ki pa se izvaja na celotnem ozemlju RS, se z 56 % to je 515.913 mio evrov giblje med vrednostjo obeh kohezijskih regij. Tudi glede na potrjene operacije lahko sklepa, da je Zahodna kohezijska regija bolj uspešna in sicer Zahodna je imela v letu 2017 potrjenih 64 % operacij (542.510 mio evrov) glede na razpoložljiva sredstva, medtem ko je imela Vzhodna le 47 % (625.605 mio evrov) glede na razpoložljiva sredstva.

Slika 7: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2017)



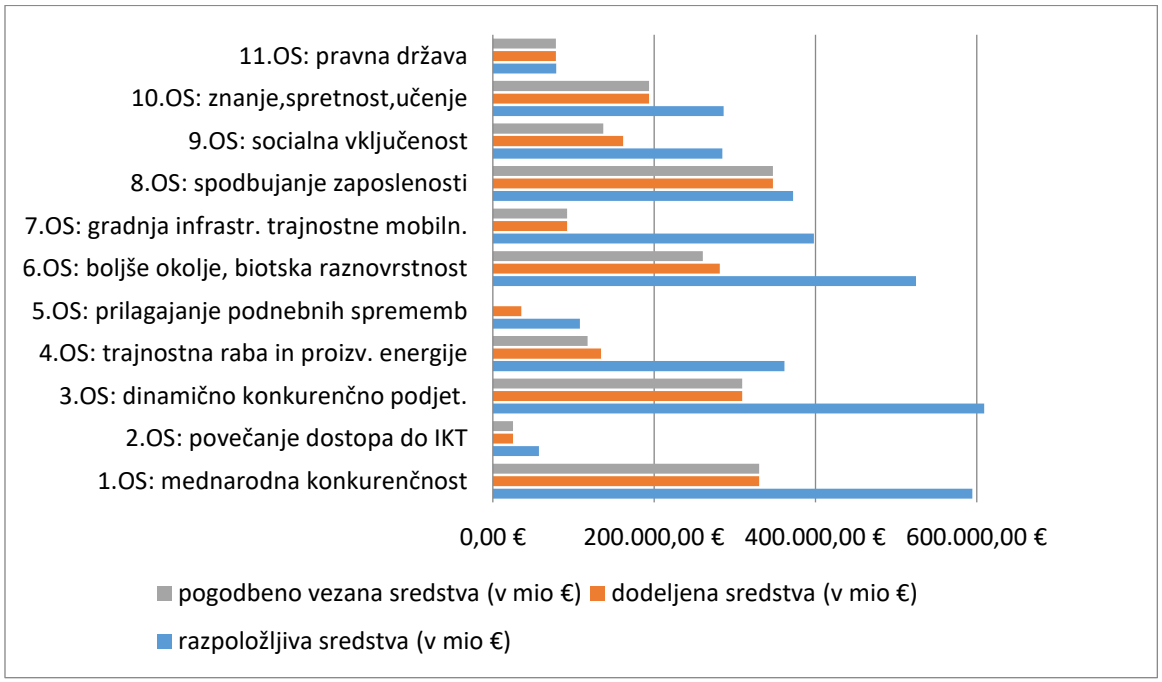
Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2018).

Če se sedaj navežemo na izvajanje evropske kohezijske politike po prednostnih oseh je tudi v letu 2017 je bila najmanj uspešna peta os, ki se dotika področja za Prilagajanje podnebnim spremembam (razvidno iz spodnje slike 8). V letu 2017 so imeli na voljo 108.114 mio evrov, vendar pa kljub temu niso pogodbeno vezali niti centa. Ključni problem pri tem je prepočasno izvajanje prijave postopkov (priprava dokumentacije, itd.). Če je sedma prednostna os še v letu 2016 veljala za eno izmed v uspešnejših osi, to v letu 2017 ne drži več. Za sedmo prednostno os je namreč rezerviranih 398.005 mio evrov, dodeljenih pa je bilo zgolj 23 % (92.063 mio evrov). Je pa sedma os nekoliko bolj uspešna pri črpanju sredstev in državnega in EU proračuna. V sklopu sedme osi je bilo izplačil iz državnega proračuna v višini 61.168 mio evrov (EU del), kar predstavlja 16 % vseh razpoložljivih sredstev za omenjeno os. Danih zahtevkov za izplačila iz proračuna EU, posredovanih na Evropsko komisijo, pa je bilo za 50.177 mio evrov, kar predstavlja 12 % razpoložljivih sredstev za omenjeno os.

Tretja prednostna os, ki je še v letu 2016 bila med najmanj uspešnejšimi, je v letu 2017 podvojila pogodbeno vezane operacije v primerjavi z letom 2016. Tretja prednostna os, ki se navezuje na Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarstvo, je v primerjavi od leta 2016 sedaj na voljo nekoliko manj sredstev in sicer 609.085 mio evrov, pogodbeno vezanih sredstev za omenjeno os pa je bilo 51 % (309.125 mio evrov). Spet pa se seveda zatakne pri izplačilih iz državnega in EU proračuna. V sklopu tretje osi je bilo izplačil iz državnega proračuna v višini 54.825 mio evrov (EU del), kar predstavlja 9 % od razpoložljivih sredstev za sedmo prednostno os. Danih zahtevkov za izplačila iz proračuna EU, posredovanih na Evropsko komisijo, pa je bilo za 33.857 mio evrov, kar predstavlja zgolj 5 % razpoložljivih sredstev. Podatki s tega vidika pa niso tako blesteči.

Kar se tiče pogodbeno vezanih sredstev je v letu 2017 izmed najuspešnejših osi tudi osma prednostna os. Dodeljenih je imela kar 93 % (347.145 mio evrov) vseh razpoložljivih sredstev. In ravno tako kot tretja prednostna os ima tudi osma težave pri izplačilih iz državnega in EU proračuna. Iz državnega proračuna je bilo izplačil v višini 63.465 mio evrov (EU del), kar predstavlja zgolj 17 % vseh razpoložljivih sredstev za omejeno os. Danih zahtevkov za izplačila iz proračuna EU, posredovanih na Evropsko komisijo, pa je bilo za slabih 14.462 mio evrov, kar pa ni niti 4 % vseh razpoložljivih sredstev.

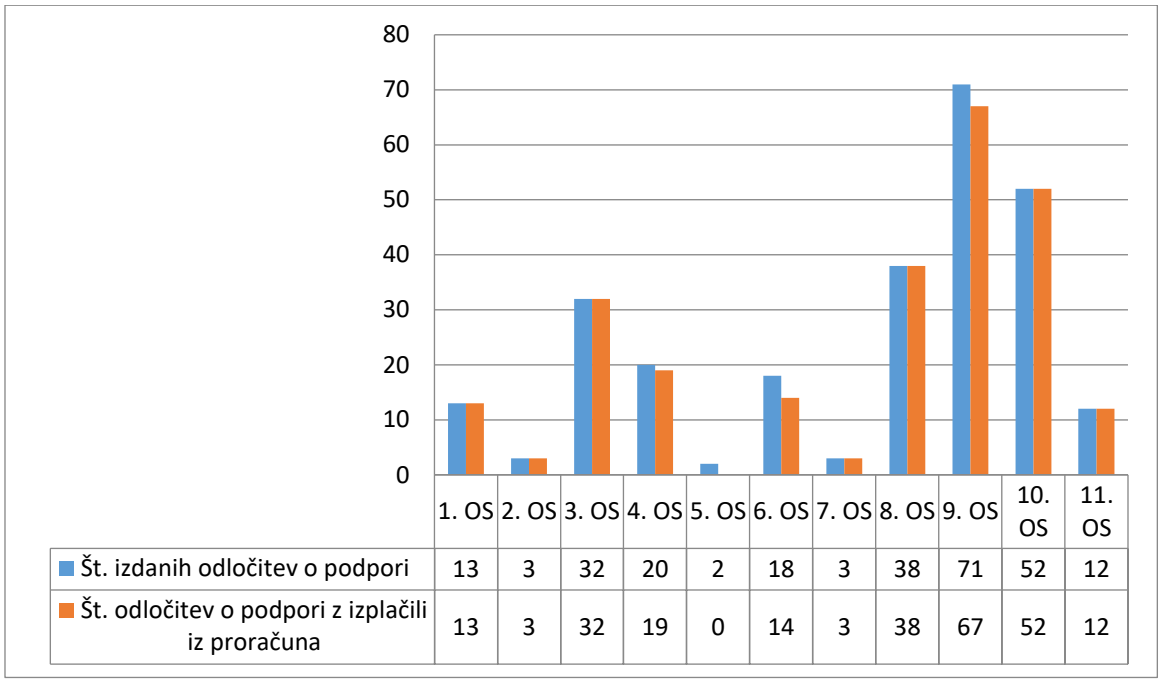
Slika 8: Odločitve o podpori po prednostnih oseh



Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2018).

Vezano na sliko 9 je bilo izdanih 264 odločitev o podpori, kar je 120 odločitev več kot v letu 2016. Potrjenih odločitev o podpori z izplačili iz proračuna pa je bilo 253, kar je 119 odločitev več kot v letu 2016. Največ sprejetih operacij je bilo v sklopu osme, devete in desete prednostne osi, enako kot v letu 2016. V letu 2017 so se v sklopu tretje prednostne osi, ki se navezuje na Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast, podvojile odločitve o podpori. V letošnjem letu je bilo prijavljenih in sprejetih kar 32 operacij v sklopu omenjene osi. V enakem obdobju leta 2016 pa jih je bilo prijavljenih in sprejetih zgolj 15.

Slika 9: Odločitve o podpori po prednostnih oseh



	1. OS	2. OS	3. OS	4. OS	5. OS	6. OS	7. OS	8. OS	9. OS	10. OS	11. OS
Št. izdanih odločitev o podpori	13	3	32	20	2	18	3	38	71	52	12
Št. odločitev o podpori z izplačili iz proračuna	13	3	32	19	0	14	3	38	67	52	12

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2018).

Tako kot v letu 2016 tudi v leto 2017 niso bile sprejete operacije v sklopu pete prednostne osi. Prav tako sta med slabšimi prednostmi osmi po številu operaciji, druga in sedma prednostna os, ki vsaka podpira samo 3 operacije (glej sliko 9). Moramo pri sedmi prednostni osi vzeti v zakup to, da se iz nje financirajo večji infrastrukturni projekti in je tudi iz tega naslova potem manj operacij. Deveta prednostna os se dotika Socialne vključenosti in zmanjševanja tveganja revščine in ima pod sabo kar 67 operacij. V letu 2017 je organ upravljanja sprejel dva javna razpisa in NPO v okviru Aktivnega vključevanja, vključno s spodbujanjem enakih možnosti in dejavnega sodelovanja, ter izboljšanja zaposljivosti v vrednosti 1.602.400 mio evrov. V okviru šeste prednostne osi je bil potrjen tudi eden izmed večjih okoljskih projektov v obdobju 2014-2020 v Sloveniji, to je projekt Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja. Ocenjena vrednost projekta je 135 milijonov z vključenim DDV-jem. Del projekta se bo financiral iz kohezijskega sklada v višini 69 milijonov evrov, 12,4 milijona evrov bo sofinancirala država, preostanek denarnih sredstev pa bodo zagotovile občine (Ljubljana, Vodice in Medvode), (Mestna občina Ljubljana, 2019).

5.1.2.3 Črpanje nepovratnih sredstev v letu 2018

Če se navežemo na tabelo 7, dodeljena sredstva do konca decembra 2018 znašajo 2.327.284 mio evrov (EU del), kar je 76 odstotkov razpoložljivih sredstev. Višina potrjenih operacij znaša 1.842.044 mio evrov (EU del), kar je 60 % razpoložljivih sredstev. Izplačil iz državnega proračuna pa je bilo zgolj 19 %, kar je 588.226,804 mio evrov (EU del). Danih zahtevkov za izplačilo iz proračuna EU, posredovanih na Evropsko komisijo, pa je bilo 16 % (496.580,623

mio evrov) od razpoložljivih sredstev. Pri teh podatkih lahko sklepamo, da se je črpanje malo pospešilo, vendar je Slovenija še v zelo velikem zaostanku glede na to, da je to že peto finančno leto črpanja pa nismo še niti na polovici.

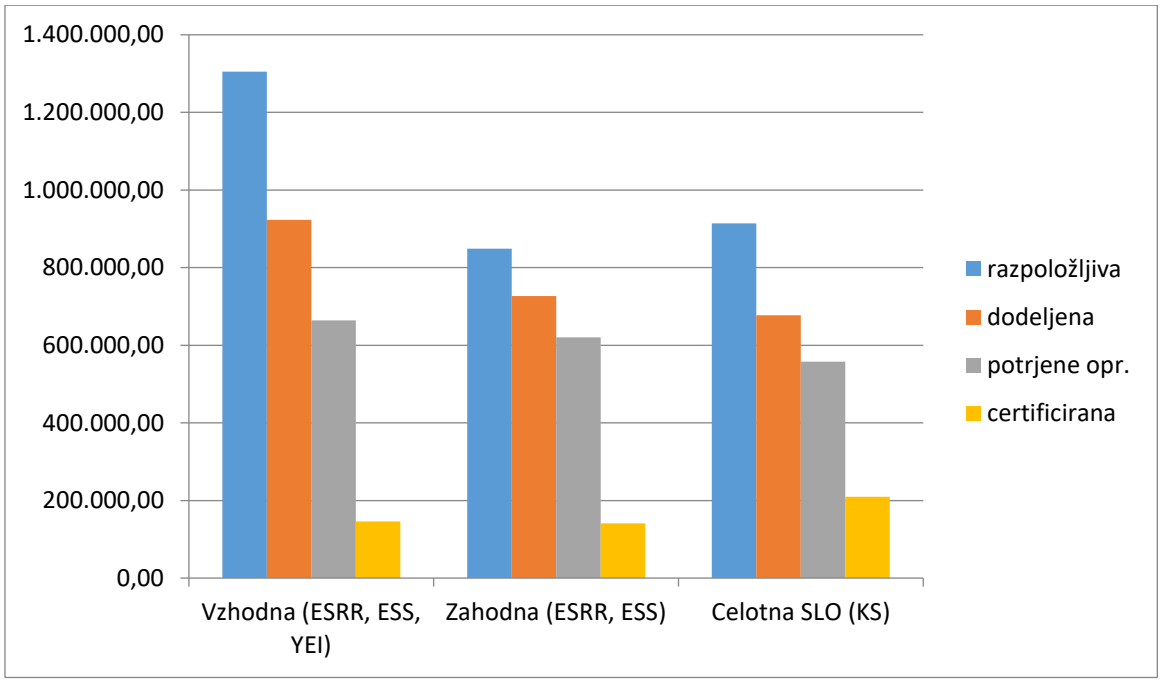
Tabela 7: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2018)

		Vsa razpoložljiva sredstva	EU del	Dodeljena sredstva		Pogodbeno vezana sredstva		Izplačila		Certificirani izdatki (EU del)
Sklad	Regija	EUR	EUR	EUR	EU del (EUR)	EUR	EU del (EUR)	EUR	EU del (EUR)	EUR
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ESRR	Vzhodna	1.157.652,00	907.392,84	757.336,86	543.045,64	545.213,33	303.865,43	159.314,21	86.643,04	52.296,32
	Zahodna	665.929,42	509.292,52	630.236,22	410.706,27	574.266,27	324.115,38	145.781,13	88.879,42	74.403,52
ESS	Vzhodna	474.173,20	379.473,56	452.726,36	361.800,12	428.895,77	342.184,25	110.715,50	87.106,43	71.326,13
	Zahodna	424.120,05	339.296,04	400.554,49	315.737,52	376.747,90	296.195,73	102.293,70	79.888,18	66.659,48
KS	Celotna SLO	1.075.349,29	914.046,90	1.440.730,71	677.572,14	1.188.268,90	557.319,97	419.222,51	228.401,45	209.554,98
YEI	Vzhodna	20.725,96	18.426,07	20.725,96	18.423,07	20.659,40	18.363,90	19.644,16	17.308,30	17.340,20
OP	Vzhodna	1.652.551,16	1.305.289,47	1.230.789,17	923.268,83	994.768,50	664.413,58	289.673,86	191.057,76	145.962,65
	Zahodna	1.090.049,47	848.588,56	1.030.790,71	726.443,79	951.014,17	620.311,11	248.074,83	168.767,59	141.063,00
	Celotna SLO	1.075.349,29	914.046,90	1.440.730,71	677.572,14	1.188.368,90	557.319,97	419.222,51	228.401,45	209.554,98

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2019d).

Kot že večkrat rečeno je od dodeljenih sredstev in dejansko po črpanih sredstev dolga pot. Vhodna kohezijskega regija je imela do konca leta 2018 dodeljenih 71 % sredstev (923.268 mio evrov EU del) od vseh razpoložljivih sredstev, kar je nekoliko manj od Zahodne kohezijske regije. Zahodna pa je bila do konca leta 2018 dodeljenih 86 % sredstev (426.443 mio evrov EU del) od vseh razpoložljivih sredstev (razvidno iz slike 10). Zahodni Sloveniji je do konca leta uspelo poslati zahteve za izplačilo iz EU proračuna v višini 141.062 mio evrov, kar predstavlja 17 % razpoložljiv sredstev. Vzhodna regija zaostaja za Zahodno tudi pri črpanju sredstev iz EU proračuna, saj ji de konca leta 2018 uspelo poslati zahtevkov za izplačilo iz EU proračuna le v višini 145.962 mio evrov, kar je le 11 % vseh razpoložljiv sredstev. V okviru črpanja sredstev za celotno Slovenijo je bilo do konca leta 2018 poslanih zahtevkov za izplačilo iz EU proračuna v višini 209.554 mio evrov, kar je 23 % glede na razpoložljiva sredstva, ki pa so 914.046 mio evrov.

Slika 10: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2018)



Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2019d).

5.1.2.4 Črpanje nepovratnih sredstev do prve polovice leta 2019

Leto 2019 je šesto leto finančnega izvajanja evropske kohezijske politike za obdobje 2014-2020. Do junija 2019 je Sloveniji uspelo dodeliti 78 % sredstev (2.407.483 mio evrov EU del) glede na vsa razpoložljiva sredstva. Glede na to, da se programsko obdobje približuje h koncu bo morala Slovenija pospešiti črpanje evropskih sredstev, saj so do konca junija 2019 v okviru OP EKP uspeli po črpati **zgolj 25 % sredstev**, kar znaša 758.356.558 mio evrov od vseh razpoložljivih sredstev.

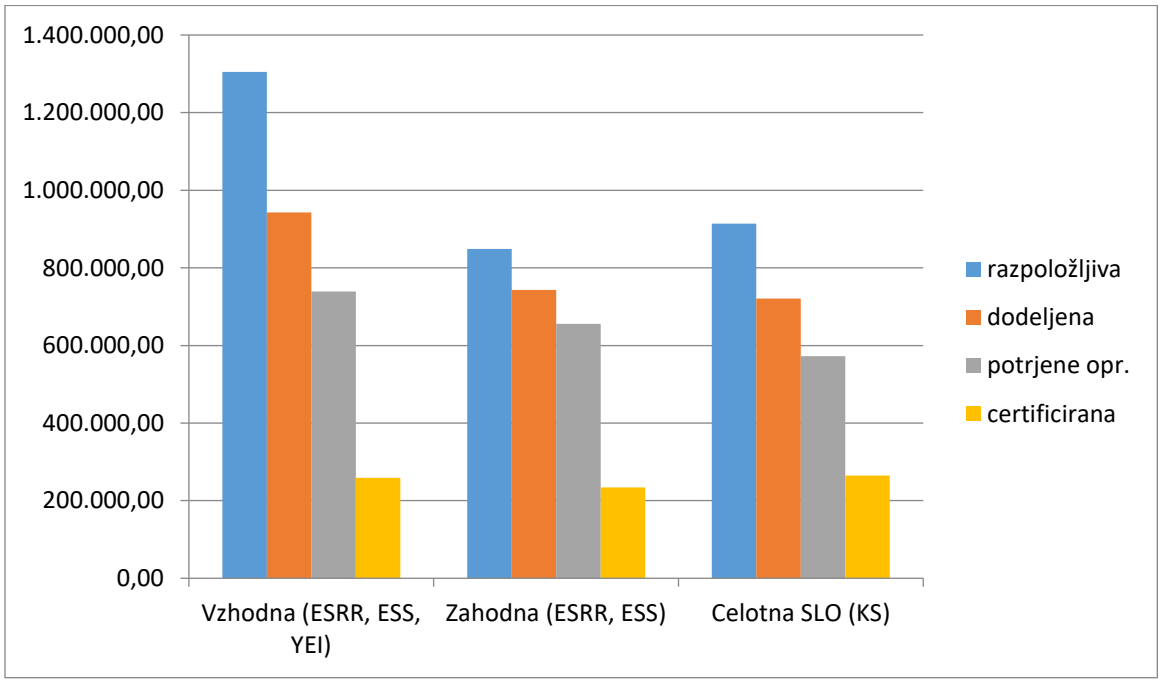
Tabela 8: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2019)

		Vsa razpoložljiva sredstva	EU del	Dodeljena sredstva		Pogodbeno vezana sredstva		Izplačila		Certificirani izdatki (EU del)
Sklad	Regija	EUR	EUR	EUR	EU del (EUR)	EUR	EU del (EUR)	EUR	EU del (EUR)	EUR
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ESRR	Vzhodna	1.157.652,00	907.392,84	777.771,37	552.173,77	683.850,17	390.658,57	155.702,81	131.467,48	134.245,14
	Zahodna	665.929,42	509.292,52	649.578,47	417.390,22	636.609,74	364.904,74	143.036,18	121.448,48	107.386,31
ESS	Vzhodna	474.173,20	379.473,56	466.236,99	372.557,75	412.324,53	329.859,50	161.874,50	128.868,94	136.384,85
	Zahodna	424.120,05	339.296,04	413.481,48	326.037,35	368.197,37	290.432,81	145.315,57	116.252,37	97.930,10
KS	Celotna SLO	1.075.349,29	914.046,90	1.578.976,72	720.904,33	962.620,32	572.343,03	331.171,15	293.489,20	265.099,63
YEI	Vzhodna	20.725,96	18.423,07	20.725,96	18.423,07	20.659,40	18.363,90	18.690,73	17.308,30	17.310,53
OP	Vzhodna	1.652.551,16	1.305.289,47	1.264.734,32	943.154,59	1.116.834,10	738.881,98	336.268,04	277.644,73	258.941,98
	Zahodna	1.090.049,47	848.588,56	1.063.059,95	743.424,57	1.004.807,11	655.337,56	288.351,72	237.700,85	234.314,95
	Celotna SLO	1.075.349,29	914.046,90	1.578.976,72	720.904,33	962.620,32	572.343,03	331.171,15	293.489,20	265.099,63

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2019e).

Glede na tabelo 8 in sliko 11 lahko sklepamo, da je Zahodna kohezijskega regija nekoliko bolj uspešna od Vzhodne kohezijske regije. Zahodni regiji je bilo dodeljenih 88 % sredstev (743.424,57 mio evrov EU del) glede na razpoložljiva sredstva. Vzhodni regiji pa je bilo dodeljenih 72 % sredstev (943.154,594 mio evrov EU del). Ravno tako je Zahodna regija bolj uspešna pri potrjenih operacijah. Potrjenih imajo operacij za 77 % sredstev (655.337,557 mio evrov EU del) glede na razpoložljiva sredstva. Vzhodna regija ima potrjenih operacij za 57 % sredstev (738.881,975 mio evrov EU del) glede na razpoložljiva sredstva.

Slika 11: Podatki razdelitve evropskih sredstev po skladih in regijah (2019)

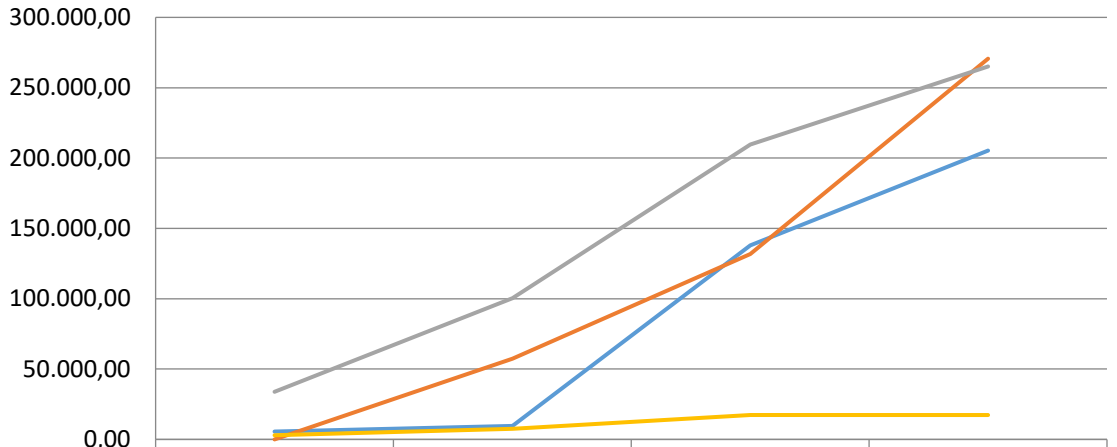


Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2019e).

Ravno tako je Zahodna regija bolj uspešna pri črpanju sredstev iz državnega in EU proračuna. Vendar pa kljub temu to niso visoke vrednosti glede na razpoložljiva sredstva. Zahodna regija je imela izplačil iz državnega proračuna do konca decembra 2018, 28 % (237.700 mio evrov EU del) glede na razpoložljiva sredstva. Zahodna regija je imela za 28 % (234.314,952 mio evrov) zahtevkov, ki jih je posredovala na Evropsko komisijo za izplačilo iz EU proračuna glede na razpoložljiva sredstva. Vzhodna kohezijska regija je imela za enako obdobje, 21 % (277.644 mio evrov EU del) uspešnost pri črpanju sredstev iz državnega proračuna glede na razpoložljiva sredstva. Vzhodna regija je bila tudi v primeru črpanja sredstev iz EU proračuna nekoliko slabša od Zahodne regije. Vzhodna regija je imela zgolj 21 % (277.644 mio evrov) uspešnost pri črpanju sredstev iz EU proračuna glede na razpoložljiva sredstva. Črpanje iz kohezijskega sklada za območje celotne Slovenije je bilo iz državnega proračuna 32 % (293.489 mio evrov EU del) uspešno glede na razpoložljiva sredstva. V primeru črpanja iz EU proračuna, pa je bila uspešnost črpanja 29 % (265.099 mio evrov) glede na razpoložljiva sredstva.

Kot je razvidno iz slike 12, črpanje iz EU proračuna z leti raste, vendar pa ni pospešenega črpanja. ESS je bilo v začetku OP EKP namenjenih dobrih 718.759 mio evrov, do konca leta pa je Sloveniji iz omenjenega sklada uspelo po črpati zgolj 205.316 mio evrov, kar je zgolj 28 % razpoložljivih sredstev iz ESS. ESRR je bilo v začetku OP EKP namenjenih 1.416.685 mio evrov (kar je največ izmed vseh strukturnih skladov), do junija 2019 je Sloveniji uspelo iz EU proračuna po črpati zgolj 270.639 mio evrov, kar je 19 % vseh razpoložljivih sredstev za ESRR. Kohezijskemu skladu je bilo namenjeno v začetku programskega obdobja 914.046 mio evrov, do junija 2019 je državi uspelo iz EU proračuna po črpati zgolj 265.099 mio evrov, kar je 29 % razpoložljivih sredstev v okviru KS.

Slika 12: Certificirani izdatki po skladih v obdobju 2016 – junij 2019 v mio EUR (EU del)

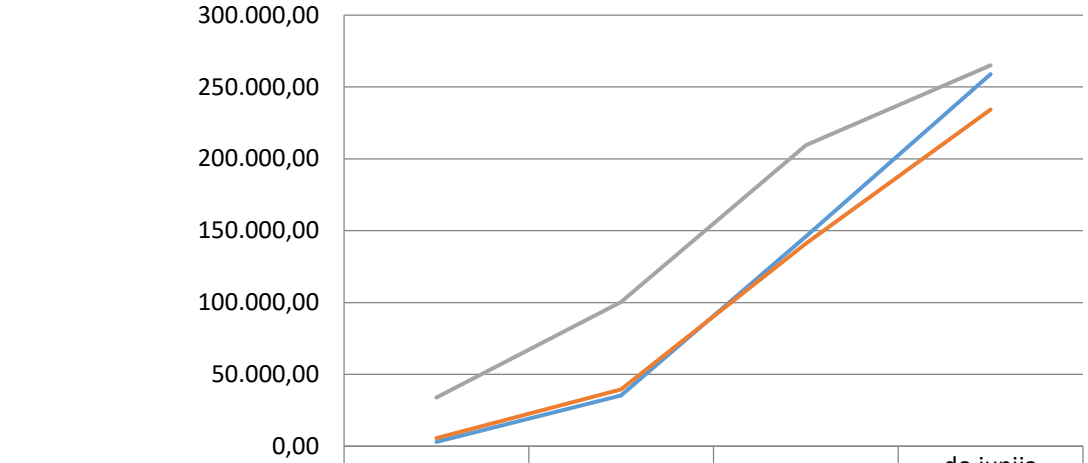


	2016	2017	2018	do junija 2019
ESS	5.582,75	9.525,79	137.985,61	205.316,41
ESRR	0	57.470,01	131.699,84	270.639,85
KS	33.849,06	100.424,48	209.554,98	265.099,63
YEI	2.966,68	7.639,73	17.340,20	17.310,53

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2017); Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2018); Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2019d); Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2019e).

Glede črpanja sredstev iz EU proračuna (razvidno iz slike 13) je Vzhodna kohezijska regija, ki se financira iz ESRR, ESS in YEI uspela do konca junija 2019 po črpati 258.941,98 mio evrov, kar je 20 % vseh razpoložljivih sredstev namenjenih za Vzhodno kohezijsko regijo. Zahodni kohezijski regiji je do konca junija 2019 uspelo po črpati iz EU proračuna 234.314,95 mio evrov, kar je 27 % vseh razpoložljivih sredstev namenjenih za Zahodno kohezijsko regijo. Zahodna kohezijska regija se namreč financira iz ESRR in ESS. Kohezijski sklad pa je namenjen za celotno Slovenijo in kot že navedeno zgoraj je Sloveniji uspelo do konca junija po črpati 29 % razpoložljivih sredstev v okviru KS.

Slika 13: Certificirani izdatki glede na geografsko upravičenost v obdobju 2016 - junij 2019 v mio EUR (EU del)

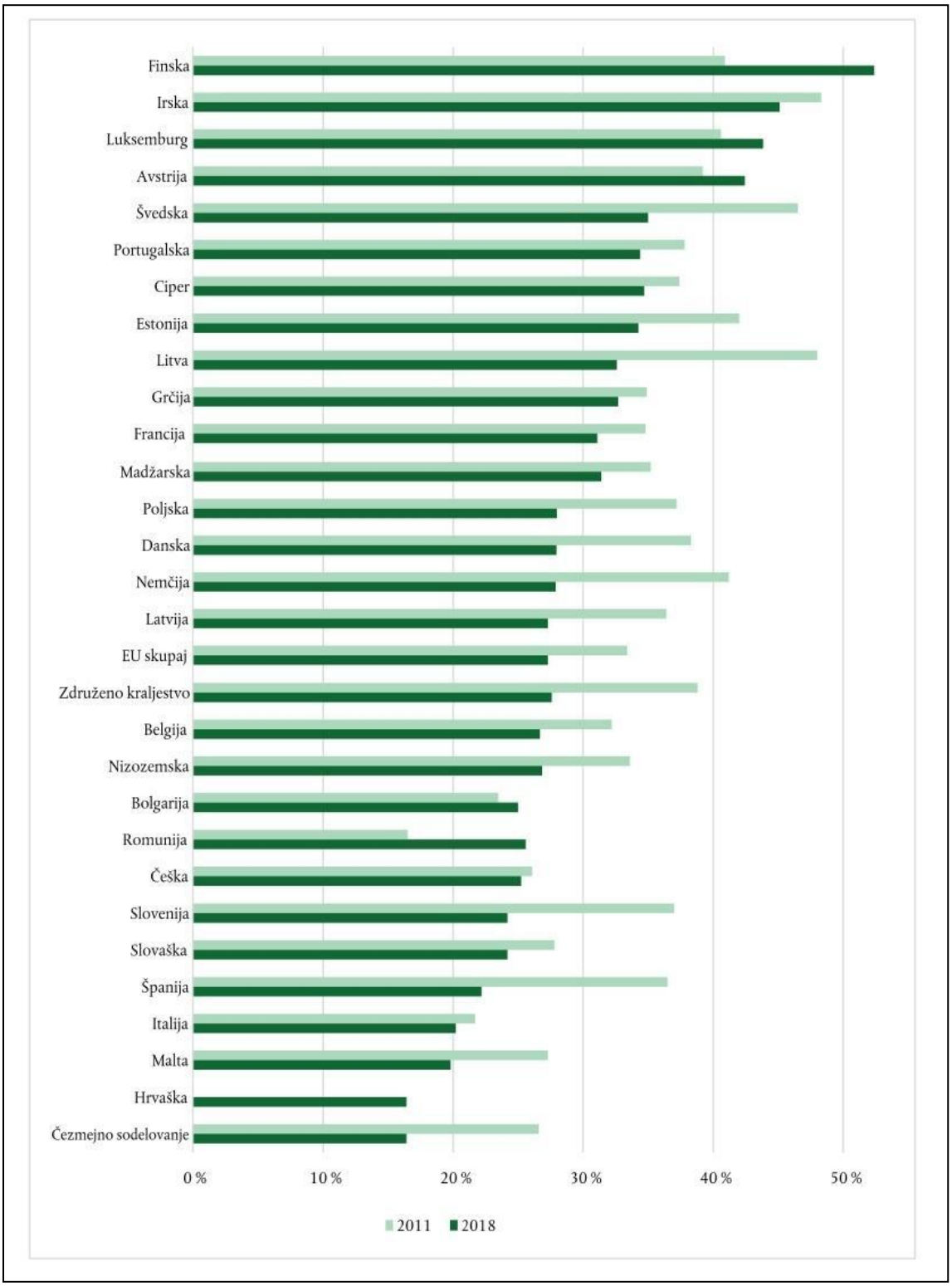


	2016	2017	2018	do junija 2019
Vzhodna (ESRR, ESS, YEI)	2.966,68	35.189,62	145.962,65	258.941,98
Zahodna (ESRR, ESS)	5.582,75	39.445,90	141.063,00	234.314,95
Celotna SLO (KS)	33.849,06	100.424,48	209.554,98	265.099,63

Vir: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2017); Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2018); Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2019d); Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politko (2019e).

Slovenija je lahko sredstva začela črpati v letu 2016, saj je imela še velik zaostanek pri črpanju za obdobje 2007-2013. V letih 2013 in 2014 je namreč grozilo, da bo izgubila okrog 100 milijonov sredstev. Slovenija je v okviru naložbe za rast in delovna mesta do konca junija 2019 uspelo po črpati zgolj slabih 25 % sredstev, kar je pod povprečjem EU, ki znaša 27,3 %. V letu 2018 je bila Slovenija peta najslabša država glede na črpanje sredstev. V letu 2019 pa je šesta najslabša država glede črpanja EU sredstev. Slabše od Slovenije so samo še Slovaška, Španija, Italija, Malta in Hrvaška. Najboljša pri črpanju pa je Finska, ki je porabila že več kot polovico razpoložljivih sredstev, kar je razvidno tudi iz slike 14 (Združenje občin Slovenije, 2019).

Slika 14: Črpanje sredstev v državah EU



Vir: Žerajič (2019).

5.2 Primer dobre prakse: Park vojaške zgodovine Pivka

Leta 2004 je Občina Pivka ustanovila Park vojaške zgodovine, ki je danes muzejsko in doživljajsko središče na območju starih italijanskih kasarn v Pivki. Park se je skozi leta hitro razvijal, odpirali so nove muzejske površine, dopolnjevali turistične ponudbe in drugo (Park vojaške zgodovine, 2019). Trenutno je Park vojaške zgodovine Pivka je danes eden največjih muzejskih kompleksov pri nas in eden izmed najbolj obiskanih slovenskih muzejev. Na nacionalnem nivoju pomembno prispeva k ohranjanju vojaško-zgodovinske in vojaško-tehnične dediščine ter h krepitvi domovinske zavesti. Predstavlja tudi pomembno dopolnitev turistične ponudbe na nacionalni ravni in tudi v Primorsko-notranjski regiji (Evropska unija, 2019b).

V projekt Parka vojaške zgodovine je bilo od leta 2004 investiranih že preko 10 milijonov evrov, ki pa jih je Občina Pivka pridobila iz različnih EU skladov, ključno za razvoj Parka pa je bila kohezijska operacija »Celovita ureditev kompleksa Park vojaške zgodovine«, ki je potekala v dveh fazah, v skupni vrednosti 5,6 milijona evrov sredstev. Evropski sklad za regionalni razvoj je za urejanje kompleksa prispeval 4 milijone evrov (Bogovič & Kirbiš Rojs, 2018).

Občina Pivka je uspešno kandidirala na prvem razpisu za sofinanciranje prenove Parka vojaške zgodovine Pivka iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. **1. faza operacije** »Celovita ureditev kompleksa Park vojaške zgodovine« je znašala 4,4 milijona evrov, pri čemer je 85 % sredstev prispeval Evropski sklad za regionalni razvoj, 15 % pa Ministrstvo za kulturo. V prvi fazi so obnovili stavbo Komenda, izgradnja in oprema novega paviljona, ki je še dodatno povečala atraktivnost in kakovost vsebin, ki jih ponuja Park (Pivka, 2019). Prav tako so uspešno kandidiral tudi na drugem razpisu za sofinanciranje prenove Parka vojaške zgodovine Pivka iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Uspešno prvo faza ureditve je bila leta 2015 nadgrajena še z drugo fazo. Celovita vrednost **druge faze** je bila ocenjena na 1,2 milijona evrov, pri čemer je 85 % sredstev prispeval Evropski sklad za regionalni razvoj, 15 % pa je zagotavljalo Ministrstvo za kulturo. Občina Pivka je morala pokriti samo strošek DDV-ja (Park vojaške zgodovine, 2019). Po zgledu sodobnih tehničnih in vojaških muzejev po svetu je bila druga faza namenjena ureditvi voznega dela muzejske zbirke, ki zajema ponazoritve voženj s starodobniki, ureditev primarne ploščadi, vozne eksponate in drugo. Cilji projekta so, da bi na podlagi bogate vojaško-zgodovinske dediščine tega območja lahko zasnovali turistično središče, namenjeno izobraževanju, raziskovanju in enkratnim doživetjem. Povečanje prepoznavnosti regije in njene atraktivnosti tako v Sloveniji kot tudi v sosednjih državah (Evropska unija, 2019a). V lanskem letu so zabeleži več kot 51.000 obiskovalcev kar je 8 % več kot v letu 2017, ko so zabeležili 47.200 obiskovalcev. Od leta 2012 pa do leta 2018 pa se je število obiskovalcev povečalo za nekaj manj kot 50 % (Park vojaške zgodovine, 2018).

5.3 Finančna perspektiva 2021-2027

Komisija je maja 2018 prestavila predlog finančnega programa za obdobje 2021-2017 in še naprej ostaja glavni instrument EU za spodbujanje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. V novem programskem obdobju bo EU za višino proračuna morala upoštevati tudi proračunske posledice umika Velike Britanije iz EU. Komisija je predlagala dolgoročni proračun v višini 1,114 % bruto nacionalnega dohodka (v nadaljevanju BND) EU-27, kar znaša 1,279 milijarde evrov. V tekočem programskem obdobju Unija od 27 vlaga 1,16 % BNP EU-27, vključno z Evropskim razvojnim skladom, ki je glavo orodje EU za financiranje razvojne politike v afriških, karibskih in pacifiških državah, ki je do sedaj deloval na podlagi medvladnega sporazuma, v proračun EU. Predlagani proračun za naslednje programsko obdobje bo tako manjši v primerjavi s sedanjim za 10 % (European Commission, 2019n). Če pa bi se proračun še dodatno znižal, bi to še otežilo uresničevanje prednostnih nalog EU in zagotavljanja prepotrebne podpore kmetom, študentom in raziskovalcem in tudi drugim upravičencem do sredstev iz proračuna EU.

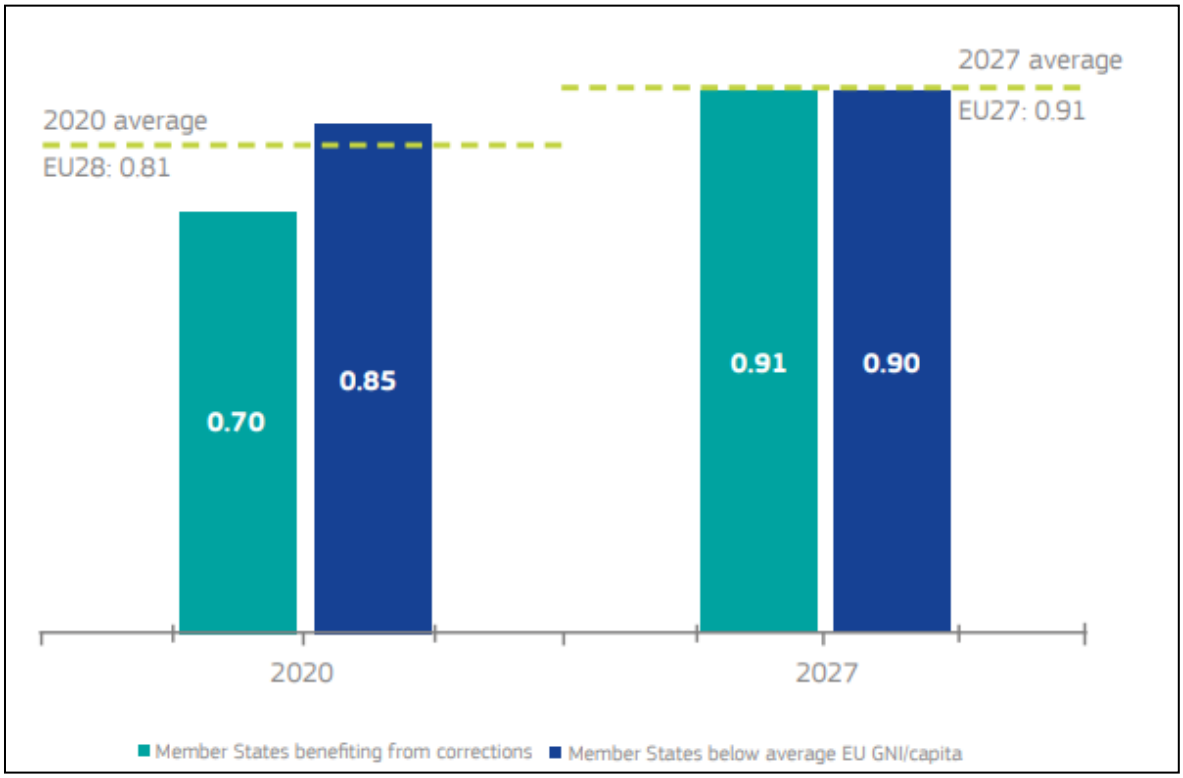
Sredstva za program Erasmus+ in evropske solidarnostne enote se bodo podvojila. Tukaj gre predvsem za naložbe v raziskave in inovacije, mlade, digitalno gospodarstvo, upravljanje meja, varnost in obrambo. Na slednjem področju želi Komisija povečati sedanjo raven financiranja na drugi strani pa želi Komisija pri skupni kmetijski politiki in kohezijski politiki zmanjšati sredstva in sicer pri vsaki za 5 %. Politiki bosta kljub temu posodobljeni vendar se bodo cilji uresničevali z manjšimi sredstvi, dodatno pa bodo vključene nove prioritete. Kohezijska politika bo imela pomembno vlogo pri podpiranju strukturnih reform, migracijah in dolgoročnem vključevanju migrantov.

Komisija za prihajajoče obdobje predlaga sodoben, preprost in prožen proračun. Sodoben proračun je zasnovan na preteklih izkušnjah Evrope. To pomeni zmanjševanje birokracije za upravičence in organe upravljanja z izboljšanjem usklajenosti predpisov na podlagi enotnih pravil. To omogoča lažje spremljanje in merjenje rezultatov in sprejemanjem sprememb, v kolikor bodo le-te potrjene. Preprost račun naj bi bil jasen in usklajen s prioritetami Unije. Trenutno so sredstva porazdeljena prek prevelikega števila projektov. Komisija je predlagala, da bi število projektov omejila vsaj za tretjino. Tako bi združil razdrobljene vire financiranja v nove integrirane programe in korenito racionalizacijo uporabe finančnih instrumentov, tudi prek sklada InvestEU. Komisija je predlagala tudi prožnost znotraj programov in med njimi, okrepitev instrumentov za krizno upravljane ter oblikovanje »rezerv« v primeru nepredvidenih in izrednih razmer na področju varnosti in migracij. Prožni proračun je predvsem zaradi migracijske in begunske krize leta 2015, ki omogoča dovolj hitro in učinkovito odzivanje (European Commission, 2019i).

Nekatere države članice sedaj zaradi zgodovinskih razlogov dobivajo popuste na svoje prispevke, kar pa izkrivlja sedanji sistem financiranja EU. Kaj to pomeni ? Članice, ki imajo koristi od popustov, prispevajo manjši delež njihovega dohodkov proračun EU kot druge države članice. Trenutno je kar pet držav članic (Danska, Nemčija, Avstrija, Nizozemska in Švedska)

z najnižji prispevkom, merjeno kot odstotek njihovega BND, saj so med najboljšimi državami EU glede a relativno blaginjo. Slednje ravno tako uživajo povračilo svojega prispevka v proračun EU (European Commission, 2019n). Od leta 2002 plačujejo Nemčija, Avstrija, Nizozemska in Švedska samo 25 % svoje običajnega deleža za financiranje popravka za Veliko Britanijo. Ravno tako Nemčija, Nizozemska in Švedska uporabljajo znižano stopnjo za DDV namesto 0,30 % uporabljajo 0,15 %. To se bo spremenilo z izstopom Velike Britanije iz EU (Evropski svet, 2019). Vse države članice s povprečno blaginjo podpovprečno prispevajo v proračun EU. Z izstopom Velike Britanije iz EU se bodo popusti končali in vsi ostali popravki bodo samodejno potekli leta 2020. To je dobra priložnost za poenostavitev in reformo prihodkovnega sistema. Odprava vseh popravkov na prihodkovni strani bi morala biti del poštenega in uravnoteženega proračunskega svežnja. Državni prispevki v zvezi z bogastvom držav članic se bodo v tem obdobju postopoma spreminjale, saj bodo s postopno ukinitvijo popustov dosegli bolj uravnoteženo porazdelitev do leta konca leta 2027 (European Commission, 2019i).

Slika 15: Nacionalni prispevki kot odstotek bruto nacionalnega dohodka (BND)



Vir: European Commission (2019i).

Gospodarstvo EU kar hitro okreva od zadnje gospodarske krize, vendar pa so kljub temu potrebne dodatne naložbe, da bi odpravile razlike med regijami ali državami. Za obdobje 2021-2027 je EU namenila 373 milijarde evrov sredstev. Sredstva bodo še vedno usmerjena v regije, ki najbolj zaostajajo od povprečja EU. Tukaj so predvsem vključene v vzhodni in južni Evropi, ki bodo tudi v bodoče deležne pomembne podpore EU. Kohezijska politika bo še vedno vlagala

tako v revnejših kot tudi bogatejših državah, saj se v slednjih državah soočajo s težavami pri izvedbi industrijske tranzicije, brezposelnosti in uveljavljanju v globalnem gospodarstvu. Tako se ohranjajo 3 vrste regij: manj razvite regije, regije v prehodu in bolj razvite regije. Kohezijska politika bo še vedno ostala močna in neposredna povezava med EU in njenimi regijami in mesti. Večina sredstev ESRR in kohezijskega sklada bo namenjena inovacijam, podpori malim podjetjem, digitalnim tehnologijam in modernizaciji industrije. Sredstva bodo namenjena tudi k spodbujanju nizkoogljičnega gospodarstva in ozaveščanju in boju prosti podnebnim spremembam. Financiranje večletnega programa 2021-2027 je potrebno reformirati in posodobiti, saj Evropa potrebuje manj zapleten, preglednejši in pravičnejši sistem, ki je bolje usklajen s cilji politike EU (European Commission, 2019i).

SKLEP

Iz analiziranih podatkov lahko sklepamo, da Slovenija ni uspešna pri črpanju evropskih nepovratnih sredstev, saj ji je do konca junija 2019 v Operativnega programa evropske kohezijske politike (v nadaljevanju OP EKP) s ciljem naložbe za rast in delovna mesta, uspelo po črpati slabih 25 % vseh razpoložljivih sredstev, ki znašajo 3,2 milijarde evrov. Slovenija v prvih dveh letih programskega obdobja 2014 in 2015 ni uspela po črpati nič sredstev saj se je ukvarjala še črpanjem sredstev iz prejšnjega programskega obdobja 2007-2013 drugače bi Slovenija izgubila dobrih 100 milijonov evrov. Zato se počasno črpanje vleče tudi v naslednjih letih novega programskega obdobja. Tudi sredstva, ki jih je Slovenija po črpala v letu 2016 so bila še iz programskega obdobja 2007-2013. Slovenija ima do konca junija 2019 dodeljenih 78 % vseh razpoložljivih sredstev, vendar pa bo sredstva lahko črpala do leta 2023. Slovenija je glede na povprečje EU, ki znaša 27,3 %, na repu lestvice črpanja nepovratnih sredstev. Slovenija je v OP EKP razdeljena na dve kohezijski regiji in sicer na Vzhodno in Zahodno. Glede na to, da je Vzhodna kohezijska regija manj razvita od Zahodne, ji pripada 60 % sredstev v okviru OP EKP, Zahodni kohezijski regiji pa pripada 40 % sredstev v okviru OP EKP. Glede na rezultate analize je Zahodna kohezijska regija bolj uspešna pri črpanju nepovratnih sredstev od Vzhodne regije, saj ji je do konca junija uspelo po črpati 27 % razpoložljivih sredstev za njeno področje. Slovenija ima na voljo še dobro milijardo evrov razpoložljivih sredstev, ki jih mora po črpati najkasneje do leta 2023.

V Sloveniji je preveč pristojnosti saj kar tiče evropske kohezijske politike ohranja na nacionalnem nivoju. Ustanovitev pokrajin bi bila dobra rešitev za decentraliziranje pristojnosti tudi na lokalne nivoje, kjer bi se aktivnosti lahko izvajale bistveno učinkovitejše. Naslednja težava, ki jo lahko izpostavimo, da EU financira največ do 85 % vrednosti projekta, ostala sredstva pa se morajo zagotoviti iz lastnega proračuna, bodisi občin podjetij, itd.. Kadar gre za velike projekte nekatere občine ali podjetja niso zmožna financirati tega deleža. Lahko pa pride tudi do ponesrečenih poskusov črpanja sredstev in je potrebno potem ta denar vračati Evropski uniji. V primeru, da Evropska komisija ugotovi, da vsi stroški izvajanja projekta ali programa niso upravičeni, vam tisti del stroškov ne bodo povrnili, kljub temu, da imate shranjene račune o plačilih. Birokracija, ki je potrebna v sklopu črpanja nepovratnih sredstev je eden izmed

ključnih dejavnikov počasnega črpanja sredstev, saj je preveč zapletena. Ena izmed večjih birokratskih ovir je obsežna dokumentacija za potrebe poročil. Sestava nekaterih poročil bi lahko bila nekoliko bolj poenostavljena in bolj pregledna. Nekaterim birokratske zadeve povzročaje velike težave zaradi preobremenjenosti, prezahtevnosti in morajo zaradi tega najeti zunanjega strokovnjaka, kar pa dodatno povzroči stroške. Obsežna poročila tudi povečujejo možnost napak. Glede omenjenih poročil bi lahko naredili krajši povzetek vseh aktivnosti in kot dokazilo vseh nastalih stroškov v sklopu projekta zraven priložili račune kot dokazilo. Vmesna poročila bi se morala navezovati samo na tekoče obdobje poročanja in ne za vsa obdobja za nazaj, ker zaradi tega prihaja do zmede zaradi prevelike količine podatke in nepreglednosti v katerem obdobju so stroški nastali. Upravičenci projektov/programov morajo poznati različne pravne vidike ureditve črpanja sredstev, kar jim lahko predstavlja tudi velike težave pri uresničevanju ciljev projekta. Ravno tako morajo nekateri zaradi zapletenosti pravnega sistema najeti zunanje strokovnjake. Odzivi pristojnih organov pa so prepočasni. SVRK v nekaterih člankih navaja, da je odziv počasen zaradi preobremenjenosti državnih uradnikov. Problem pri tem je tudi pogosto menjavanje vodstvenih kadrov. Kot pravi Mulec (Mulec, 2008) so plače javnih uslužbencev kar nizke in je pod takimi pogoji težko pričakovati, da bodo ustrezno motivirani in strokovno usposobljen kader v različnih fazah črpanja sredstev. Preko evropskih sredstev bi se omenjenim kadrom morala omogočiti dodatna stimulacija in usposabljanje.

V novi finančni perspektivi 2021-2027 bo Evropska komisija posplošila birokracijske postopke in vzpostavila bolj preprosta navodila, ki bodo usklajena s prioritetami Unije. Ravno tako so se odločili, da bodo prepolovili število operacij vsaj za tretjino, saj prevelika razdrobljenost operacij na različnih področjih. EU bo morala kar nekaj sredstev nameniti reševanju migracijskih tokov, ki so se v zadnjih letih močno povečali na ozemlju Evropske unije. Ravno tako bodo podvojili sredstva za Erasmus +, ki se navezuje na izobraževanje, usposabljanje in mobilnost mladih. Poraja se tudi vprašanje v zvezi z Brexitom, saj je Združeno kraljestvo druga največja neto vplačnica v EU proračun. V kolikor bo Združeno kraljestvo izstopila iz EU bo EU v finančni perspektivi 2021-2027 ostala brez 80 milijard evrov sredstev z strani Združenega kraljestva. To pomeni velik šok tako za EU kot za gospodarstvo Združenega kraljestva, saj bo s tistim dnem postala tretja država. Slovenija bo v okviru nove finančne perspektive prejela deset odstotkov manj sredstev kot za tekoče programsko obdobje. V Sloveniji bodo morali sprejeti predvsem reforme na področju obvladovanja birokratskih zadev na področju črpanja nepovratnih sredstev, saj so sedaj preveč zapletena in tudi posledično zaradi tega prihaja do počasnega črpanja sredstev, ki se vleče že od prejšnjega programskega obdobja.

LITERATURA IN VIRI

1. Absorpcijska sposobnost. (2007, april). *Časnik Finance.* Pridobljeno 20. novembra 2019 iz https://www.finance.si/180834
2. Baron, E. (2002). *Evropa na pragu novega tisočletja.* Ljubljana: Slovenski svet evropskega gibanja Vale – Novak.
3. Bogovič, F. & Kirbiš Rojs, M. (2018). *Sredstva Evropske unije od teorije do prakse.* Ljubljana: Beletrina.
4. Cepin, M., Čandek, S. & Gornik, J. (2005) *Kako pametno porabiti EU sredstva ?* Ljubljana: Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij – CNVOS.
5. Cvikl, M.M. (2008). *Prenovljeno pravo Evropske unije.* Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
6. Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji. (brez datuma). *A4 Slivnica – Gruškovje.* Pridobljeno 10. novembra 2019 iz https://www.dars.si/Zgodovina_gradnje/A4_Slivnica_-_Grusko vje?zid=177
7. European Commission. (2019). *European structural and investment fund.* Pridobljeno 21. novembra 2019 iz https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SI
8. European Commission. (2019a). *N+2.* Pridobljeno 16. novembra 2019 iz https://ec.europa.eu/ regional_policy/sl/policy/what/glossary/n/nplus2
9. European Commission. (2019b). *Agriculture and the environment: Introduction.* Pridobljeno 30. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/agriculture/envir_ sl
10. European Commission. (2019c). *Usklajevanje z Evropsko investicijsko banko.* Pridobljeno 14. novembra 2019 iz https://ec.europa.eu/info/business-eco nomy-euro/growth-and-investment/coordination-european-financial-institutions/coordination-european-investment-bank_sl
11. European Commission. (2019d). *Youth Employment Initiative (YEI).* Pridobljeno 31. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId =1176& langId=en
12. European Commission. (2019e). *Caring for careers*. Pridobljeno 10. novembra 2019 iz https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=535&langId=en
13. European Commission. (2019f). *Cohesion Fund.* Pridobljeno 20. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/
14. European Commission. (2019g). *Cohesion Policy 2014-2020 Investig in Europes regions.* Pridobljeno 21. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/regional_poli cy/ sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40_en.pdf
15. European Commission. (2019h). *Dodatnost.* Pridobljeno 30. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/what/glossary/d/additionality
16. European Commission. (2019i, oktober). *Eu budget for the future*. Pridobljeno 12. novembra 2019 iz https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/factsheet-eu-budget-financing_pdf
17. European Commission. (2019j). *European Maritime and Fisheries Fund (EMFF).* Pridobljeno 20. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/

18. European Commission. (2019k). *Evropski socialni sklad*. Pridobljeno 14. novembra 2019 iz https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=525&langId=sl
19. European Commission. (2019l). *European social found 2019.* Pridobljeno 21. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=399&langId=en
20. European Commission. (2019m). *Možnosti financiranja.* Pridobljeno 16. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/ho w-get-funding/ find-funding-opportunity_sl
21. European Commission. (2019n). *New Cohesion Policy – Slovenia.* Pridobljeno 26. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/ slovenia/
22. European Commission. (2019o). *Načela.* Pridobljeno 16. novembra 2019 iz https://ec.europa. eu/regional_policy/sl/policy/how/principles/
23. European Commission. (2019p). *Opening pathways to work*. Pridobljeno 10. novembra 2019 iz https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=533&la ngId=en
24. European Commission. (2019r). *Partnerstvo.* Pridobljeno 30. oktobra 2019 iz https://ec. euro pa. eu/regional_policy/sl/policy/what/glossary/p/ partnership
25. European Commission. (2019s). *Regional Policy Inforegio.* Pridobljeno 9. novembra 2019 iz https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/ispa/ispa_en.ht m
26. European Commission. (2019t). *Rural development 2014-2020.* Pridobljeno 20. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en
27. European Commission. (2019u). *Strengthening employment and mobility*. Pridobljeno 10. novembra 2019 iz https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId =532& langId=en
28. European Commission. (2019v). *Subsidiarnost*. Pridobljeno 30. oktobra 2019 iz https://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/what/glossary/s/subsidiarity
29. European Investment Bank. (2018). *Skupina EIB; Politika pritožbenega mehanizma*. Pridobljeno 9. novembra 2019 iz https://www.eib.org/attachments/strategies/complai nts_mechanis m _policy_sl.pdf
30. European Investment Bank. (2019). *EIB at a glance*. Pridobljeno 15. novembra 2019 iz https://www.e ib.org/en/about/index.htm
31. European Parliament. (2019a). *European Regional Development Fund (ERDF).* Pridobljeno 14. novembra 2019 iz http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/ 95/european-regional-development-fund-erdf-
32. European Parliament. (2019b). *Evropski socialni sklad*. Pridobljeno 14. novembra 2019 iz http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/53/evropski-socialni-sklad
33. European Parliament. (2019c). *The PHARE Programme and the enlargement of the European Union.* Pridobljeno 9. novembra 2019 iz http://www.europarl.Europa.eu /enlargement/briefings/33a2_en.htm
34. Evropski svet. (2019). *Viri lastnih sredstev v obdobju 2014-2020.* Pridobljeno 12. novembra 2019 iz https://www.consilium.europa.eu/sl/policies/eu-budgetary-system /eu-revenue-own-resources/2014-2020/
35. Evropska unija. (2014, junij). *Predstavitev kohezijske politike EU 2014-2020.* Pridobljeno 23. oktobra 2019 iz https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/publikacije /pred stavite v-kohezijske-politike-eu-2014-2020.pdf

36. Evropska unija. (2019a). *Dobre zgodbe iz obdobja 2014-2020.* Pridobljeno 19. oktobra 2019 iz https://www.eu-skladi.si/sl/ek p/primeri-dobrih-praks
37. Evropska unija. (2019b). *Evropska sredstva za celovito ureditev kompleksa park vojaške zgodovine.* Pridobljeno 9. novembra 2019 iz https://www.eu-skladi.si/sl/aktualno/novice/evropska-sredstva-za-celovito-ureditev-kompleksa-park-vojaske-zgodovine
38. Evropska unija. (2019c). *Finančni instrumenti.* Pridobljeno 19. oktobra 2019 iz https://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/izvajanje/financni-instrumenti
39. Evropska unija. (2019d). *Kohezija do 2020*. Pridobljeno 20. oktobra 2019 iz https://www.eu-skladi.si/sl/ekp/ekp-2014-2020
40. Evropska unija. (2019e). *Navodila organa upravljanja na področju komuniciranja vsebin evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014-2020.* Pridobljeno 15. novembra 2019 iz https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/navodila-komuniciranja-2014-2020.pdf
41. Klun, M. (2015) *Pravni vidiki kohezijskega sklada EU.* Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
42. Lajh, D. (2006). *Evropeizacija in regionalizacija.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
43. Magić, J. & Kokolj, Ž. (2007). *Zbiranje evropskih sredstev – primeri dobrih praks.* Ljubljana: Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij – CNVOS.
44. Mestna občina Ljubljana (2019). *Projekt čisto zate: Odvajanje in čiščenje odpadne vode na območju vodonosnika Ljubljanskega polja.* Pridobljeno 20. novembra 2019 iz: https://www.ljubljana.si/sl/moja-ljubljana/ljubljana-zate/projekti-mol/gradnja-kanaizacijskega-sistema/
45. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. (2018). *Program razvoja podeželja RS 2014-2020: osnovne informacije o ukrepih: 2. posodobitev v skladu d 4. spremembo PRP 2014-2020.* Ljubljana: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano.
46. Moussis, N. (1999). *Evropska unija.* Ljubljana: Littera picta. Zbirka Evropa.
47. Mrak, M., Gazvoda, M. & Mrak , M. (2005). *Projektno financiranje – alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov.* Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
48. Mrak, M., Mrak, M. & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije.* Ljubljana: samozaložba.
49. Mrak M. & Wostner, P. (2005). *Absorpcijska sposobnost RS za črpanje sredstev EU.* IB Revija. Pridobljeno 18. oktobra 2019 iz http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/ib/2005/ib3-05.pdf
50. Mulec, B. (2008). *Kohezijska politika Evropske unije in problemi njene implementacije s posebnim poudarkom na Republiki Sloveniji in državah jugovzhodne Evrope.* Ljubljana: Založba Koščak.
51. Park vojaške zgodovine. (2018a december). *V parku vojaške zgodovine uspešno zaključujemo turistično leto 2018*. Pridobljeno 19. novembra iz https://www.

parkvojaskezgodovine.si/v-parku-vojaske-zgodovine-uspesno-zakljucujemo-turisticno-leto-2018/

52. Park vojaške zgodovine. (2019b). *Operacija Celovita ureditev kompleksa park vojaške zgodovine – 2. faza.* Pridobljeno 19. novembra 2019 iz https://www. Parkvojaskez godovine.si/operacija-celovita-ureditev-kompleksa-park-vojaske-zgodo vine-2-faza/

53. Pivka. (2019). *Celovita ureditev kompleksa parka vojaške zgodovine – 1. faza.* Pridobljeno 19. novembra 2019 iz https://www.pivka.si /objava/18879

54. Računovodstvo in davčno svetovanje. (2019). *Kohezijski regiji Slovenije*. Pridobljeno 2. novembra 2019 iz: https://www.replika-pro.eu/kohezijske-regije

55. Računsko sodišče Republike Slovenije. (2008). *Revizijsko poročilo: Črpanje sredstev evropskega proračuna.* Pridobljeno 30. oktobra 2019 iz http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/revizija/2048/EU_crpanje_SP04-08.pdf

56. Rihter N. (2015). *Kohezijska politika v EU in uspešnost črpanja kohezijskih sredstev v Sloveniji* (magistrsko delo). Univerza v Ljubljani: Ekonomka fakulteta.

57. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2019a). *European Social Fund*. Pridobljeno 15. novembra 2019 iz http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/funds/presentation-of-the-funds/european-social-fund

58. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2019b). *Evropska zakonodaja.* Pridobljeno 20. oktobra 2019 iz http://www.eu-skladi.si/kohezija-do-2013/predpisi/evropska-zakonodaja

59. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2019c). *Sredstva evropske kohezijske politike.* Pridobljeno 19. oktobra 2019 iz https://www. gov.si/teme/sredstva-evropske-kohezijske-politike/

60. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2017, januar). *Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014-2020 za obdobje januar 2014- december 2016 cilja Naložbe za rast in delovna mesta.* Pridobljeno 25. novembra 2019 iz http://svrk.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/kako_crpa mo /PorocCrpan14_20_jan2014_dec2016.pdf

61. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2018, februar). *Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014-2020 za obdobje januar 2014- december 2017 cilja Naložbe za rast in delovna mesta.* Pridobljeno 25. novembra iz http://svrk.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/kako _crpamo/Porocilo_o_izvajanju_EKP_2014-2020_januar_2014_december_2017.pdf

62. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2019d, februar). *Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014-2020 za obdobje januar 2014- december 2018 cilja Naložbe za rast in delovna mesta.* Pridobljeno 25. novembra 2019 iz http://svrk.arhivspletisc.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/ ako_ crpamo/Koriscene_sredstev_EKP_14-20_do_konca_dec_2018.pdf

63. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2019e, september*). Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014-2020 za obdobje januar 2014- junij 2019 cilja Naložbe za rast in delovna mesta.* Pridobljeno 25.

novembra 2019 iz https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/porocila-mnenja-tolmacenja/porocilokp.pdf

64. Šuc, D. (2012). *Črpanje sredstev kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2007-2011*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

65. Tomassini Jeršin, K. & Janžekovič M. (2019). *Prednosti in slabosti Slovenije v EU*. Pridobljeno 16. oktobra 2019 iz https://eucbeniki.sio.si/geo9/2598/index2.html

66. Vlada Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj. (2004). *Enotni programski dokument 2004-2006*. Ljubljana: Služba RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.

67. Wostner, P. (2005). *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV Založba.

68. Združenje občin Slovenije. (oktober 2019). *Slovenija je v letu 2018 po črpala le 24 odstotkov evropskih sredstev*. Pridobljeno 30. novembra 2019 iz http://www.zdruzenjeobcin.si/nc/novice/preberi/detajl/slovenija-v-letu-2018-pocrpala-le-24-odstotkov-evropskih-sredstev/

69. Žerajič, P. (2019). *Slovenija po polžje črpa evropske milijone.* Pridobljeno 20. novembra 2019 iz: https://www.delo.si/novice/svet/slovenija-po-polzje-crpa-evropske-milijone-235742.html