

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA ČRPANJA SREDSTEV SKLADA ESRR NA PRIMERU  
TRETJE OSI OPERATIVNEGA PROGRAMA 2014-2020**

Ljubljana, februar 2021

ALEK VALENČIČ

## IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisani Alek Valenčič, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtor predloženega dela z naslovom Analiza črpanja sredstev sklada ESRR na primeru tretje osi Operativnega programa 2014-2020, pripravljena v sodelovanju z mentorjem dr. Aleksandrom Aristovnikom

### IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravil 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, 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 pridobil vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označil.
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnal v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobil 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, ne-izključno, 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 11.2.2021

Podpis študenta: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>UVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>1 KOHEZIJSKA POLITIKA .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Instrumenti kohezijske politike.....</b>	<b>6</b>
1.1.1 Evropski sklad za regionalni razvoj .....	7
1.1.2 Ostali instrumenti kohezijske politike.....	7
<b>1.2 Politika EU in MSP .....</b>	<b>9</b>
<b>2 PROGRAMSKO OBDOBJE 2014-2020.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Spremembe v obdobju 2014 - 2020 .....</b>	<b>14</b>
2.1.1 Spremembe v strateškem pristopu.....	14
2.1.2 Povečanje učinkovitosti.....	15
2.1.3 Poenostavitve .....	16
2.1.4 Upravljanje in nadzor .....	16
2.1.5 Spremembe v finančnem upravljanju in finančnih sredstvih .....	17
<b>2.2 Kohezijska politika EU v programskem obdobju 2014-2020.....</b>	<b>18</b>
<b>2.3 Tematski cilji kohezijske politike EU .....</b>	<b>19</b>
<b>2.4 Tematski cilj 3. Povečanje konkurenčnosti MSP .....</b>	<b>24</b>
<b>2.5 Razpoložljiva finančna sredstva .....</b>	<b>26</b>
<b>3 PROGRAMSKO OBDOBJE 2014-2020 V SLOVENIJI .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1 Partnerski sporazum in analiza MSP v sklopu 3. cilja .....</b>	<b>30</b>
3.1.1 Potrebe in priložnosti MSP Slovenije v sklopu analize 3. tematskega cilja Partnerskega sporazuma .....	30
3.1.2 Mala in srednje velika podjetja .....	31
3.1.3 Dostop do finančnih virov .....	32
3.1.4 Krepitev podjetništva .....	33
3.1.5 Mednarodno poslovanje .....	34
3.1.6 Dvig konkurenčnosti in produktivnosti.....	35
<b>3.2 Operativni program za izvajanje kohezijske politike .....</b>	<b>35</b>
<b>4 PREDNOSTNA OS 3: DINAMIČNO IN KONKURENČNO PODJETNIŠTVO     ZA ZELENO GOSPODARSKO RAST.....</b>	<b>37</b>
<b>4.1 Prednostna naložba 1: Spodbujanje podjetništva in ustanavljanja novih         podjetji.....</b>	<b>39</b>

4.1.1	Specifični cilj: Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetji.....	39
4.1.2	Specifični cilj: Povečanje dodane vrednosti MSP.....	40
4.1.3	Finančni instrumenti.....	41
<b>4.2</b>	<b>Prednostna naložba 2: Razvoj poslovnih modelov v smeri internacionalizacije .....</b>	<b>42</b>
<b>4.3</b>	<b>Razpoložljiva finančna sredstva 3. osi.....</b>	<b>43</b>
<b>5</b>	<b>ORGANIZACIJA ČRPANJA IN NADZORA.....</b>	<b>45</b>
<b>5.1</b>	<b>Organizacija.....</b>	<b>45</b>
5.1.1	Informacijski sistem .....	46
5.1.2	Organizacija izvajanja 3. osi .....	47
<b>5.2</b>	<b>Postopek črpanja sredstev 3. prednostne osi .....</b>	<b>48</b>
5.2.1	Načrtovanje izvajanja javnih razpisov .....	50
5.2.2	Postopek izbora operacij in njihovo potrjevanje .....	51
5.2.3	Izvajanje finančnih inštrumentov .....	52
<b>5.3</b>	<b>Nadzor nad izvajanjem kohezijske politike .....</b>	<b>53</b>
<b>5.4</b>	<b>Spremljanje rezultatov in vrednotenje.....</b>	<b>54</b>
<b>6</b>	<b>ANALIZA 3. PREDNOSTNE OSI.....</b>	<b>55</b>
<b>6.1</b>	<b>Raziskovalna vprašanja .....</b>	<b>55</b>
<b>6.2</b>	<b>Načrtovanje črpanja sredstev 3. prednostne osi.....</b>	<b>56</b>
<b>6.3</b>	<b>Črpanje na podlagi prednostne osi .....</b>	<b>58</b>
6.3.1	Črpanje na podlagi prednostne naložbe 3.1 .....	59
6.3.2	Črpanje na podlagi prednostne naložbe 3.2 .....	62
<b>6.4</b>	<b>Programiranje in učinkovitost pridobljenih sredstev 3. prednostne osi .....</b>	<b>64</b>
6.4.1	Specifični cilj 3.1.1: Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetji, predvsem start-up podjetji.....	65
6.4.2	Specifični cilj 3.1.2: Povečanje dodane vrednosti MSP.....	68
6.4.3	Specifični cilj 3.2.1: Povečanje mednarodne konkurenčnosti MSP.....	73
<b>6.5</b>	<b>Izvajanje 3. tematskega na ravni EU.....</b>	<b>76</b>
<b>7</b>	<b>SPREMEMBE MSP SLOVENIJE V PROGRAMSKEM OBDOBJU.....</b>	<b>80</b>
<b>7.1</b>	<b>Gibanje števila MSP .....</b>	<b>81</b>
<b>7.2</b>	<b>Gibanje dodane vrednosti MSP .....</b>	<b>83</b>
<b>7.3</b>	<b>Slovensko poslovno okolje .....</b>	<b>85</b>
7.3.1	Administrativne in regulatorne ovire MSP v Sloveniji.....	86

7.3.2	Davčne ovire MSP .....	89
<b>8</b>	<b>VPLIV EPIDEMIJE COVID-19 NA IZVAJANJE 3. OSI .....</b>	<b>90</b>
8.1	Poenostavitve izvajanja OP 2014- 2020.....	91
8.2	Operacije 3. osi namenjene blaženju posledic epidemije.....	92
<b>9</b>	<b>UKREPI ZA POSPEŠITEV ČRPANJA SREDSTEV .....</b>	<b>94</b>
9.1	Splošne težave, rešitve in izvedeni ukrepi .....	94
9.2	Specifične težave 3. prednostne osi in predvideni ukrepi .....	97
	<b>SKLEP .....</b>	<b>99</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI .....</b>	<b>102</b>
	<b>PRILOGE.....</b>	<b>108</b>

## **KAZALO TABEL**

Tabela 1	Dodeljena EU sredstva za 3. tematski cilj po državah članicah .....	28
Tabela 2	Finančni načrt Operativnega programa Slovenije .....	36
Tabela 3:	Razpoložljiva sredstva 3. prednostne osi.....	44
Tabela 4:	Kazalniki učinka konec leta 2019.....	59
Tabela 5:	Stanje črpanja EU sredstev na PN 3.1 od 1. do 3. faze (konec 2019) .....	60
Tabela 6:	Stanje črpanja EU sredstev na PN 3.1 brez FI od 1. do 3. faze (konec 2019).....	60
Tabela 7:	Kazalniki učinka konec leta 2019.....	61
Tabela 8:	Stanje črpanja EU sredstev na PN 3.2 OD 1. do 3. faze (konec 2019) .....	62
Tabela 9:	Kazalniki učinka PN-2 konec leta 2019 .....	63
Tabela 10:	Vrednosti kazalnika rezultata do konca 2019- cilj 3.1.1 .....	67
Tabela 11:	Načrti izvedbenih operacij MGRT – cilj 3.1.1 .....	67
Tabela 12:	Vrednosti kazalnika rezultata število hitrorastočih podjetji .....	68
Tabela 13:	Kazalnik čistih prihodkov MSP v čistih prihodkih vseh podjetij.....	69
Tabela 14:	Vrednosti kazalnika Dodana vrednost na zaposlenega v MSP.....	70
Tabela 15:	Vrednosti kazalnika snovna produktivnost v MSP .....	71
Tabela 16:	Načrti izvedbenih operacij MGRT – cilj 3.1.2 .....	72
Tabela 17:	Kazalniki prednostne naložbe 2.....	74
Tabela 18:	Načrti izvedbenih operacij MGRT – cilj 3.2.1 .....	76

## **KAZALO SLIK**

Slika 1:	Sredstva ESRR glede na namen .....	24
Slika 2:	Sredstva 3. tematskega cilja glede na vir .....	25
Slika 3:	Razdelitev sredstev Evropskih investicijskih in strukturnih skladov.....	26
Slika 4:	Struktura 3. prednostne osi.....	38
Slika 5:	Prikaz letnih sprememb načrtovanega črpanja na 3. osi skozi obdobje.....	57

Slika 6: Primerjava s predhodnimi programskimi obdobji.....	58
Slika 7: Prikaz stanja črpanja na 3. osi po posameznih fazah (konec 2019).....	58
Slika 8: Prikaz indeksa TEA v sklopu podjetniškega cikla.....	65
Slika 9: Primerjava dodane vrednosti na zaposlenega v MSP (SLO/EU).....	70
Slika 10: črpanje sredstev sklada ESRR na podlagi TC.3 naravni EU.....	77
Slika 11: Črpanja sredstev sklada ESRR na podlagi TC.3 (EU in SLO) /1.....	78
Slika 12: Črpanje sredstev sklada ESRR na podlagi TC.3 (EU in SLO) /2.....	78
Slika 13: Delež sredstev 3. TC glede na naložbeno področje TC 3. EU/SLO.....	80
Slika 14: : Relativno gibanje števila MSP v Sloveniji in EU (2008=100).....	81
Slika 15: Število MSP v Sloveniji glede na intenzivnost tehnologije / znanja.....	82
Slika 16: Rast števila Slovenskih MSP glede na velikost.....	83
Slika 17: Relativna rast dodane vrednosti MSP (2008=100).....	84
Slika 18: Poslovno okolje v EU in Sloveniji.....	85

## KAZALO PRILOG

Priloga 1: Metodologija MGRT za uvrščanje podjetji v kazalnik hitrorastočih podjetj.....	1
Priloga 2: Prednostne osi in prednostne naložbe.....	2
Priloga 3: Spremembe načrtovanja črpanja EU sredstev na 3. osi po letih.....	3
Priloga 4: Stanje črpanja EU sredstev na 3. osi po posameznih fazah (konec 2019).....	4
Priloga 5: Črpanje sredstev 3. TC glede na naložbeno področje EU/SLO.....	5
Priloga 6: Struktura slovenskega gospodarstva v primerjavi z EU.....	6
Priloga 7: Relativna rast dodane vrednosti glede na tehnološko razvitost MSP.....	7
Priloga 8: Število zaposlenih oseb v MSP EU/SLO (2008=100).....	8
Priloga 9: Gibanje prihodkov MSP in mikro podjetji Slovenije.....	9
Priloga 10: Črpanje sredstev sklada ESRR na podlagi TC 3. po državah članicah.....	10
Priloga 11: Klasifikacija regij 2014-2020 glede na BDP/prebivalca.....	11
Priloga 12: Delitev kohezijskih sredstev med države članice.....	12
Priloga 13: Organigram izvajalskih organov 3. prednostne osi.....	13
Priloga 14: Sredstva ESI skladov glede na tematski cilj.....	14

## SEZNAM KRATIC

**angl.** - angleško

**AJPES** – Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve

**BDP** – bruto družbeni proizvod

**e-CA** – informacijski sistem za potrjevanje izplačil kohezijske politike

**EGS** – Evropska gospodarska skupnost

**EK** – Evropska komisija

**EKSRP** – Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja

**EKP** – Evropska kohezijska politika

**ESPR** – Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo

**ESI** – Evropski strukturni in investicijski skladi  
**ESS** – Evropski socialni sklad  
**ESRR** – Evropski sklad za regionalni razvoj  
**EU** – Evropska unija  
**FI** – finančni instrumenti  
**GEM** – (angl. Global Entrepreneurship Monitor); Globalni podjetniški monitor  
**IKT** – Informacijsko komunikacijske tehnologije  
**INOP** – Izvedbeni načrt operativnega plana  
**KS** – Kohezijski sklad  
**MF** – Ministrstvo za finance  
**MFeRAC** – računovodsko-poslovni program javnega sektorja  
**MGRT** – Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo  
**mrd** – milijarda  
**MSP** – mikro, mala in srednja podjetja  
**NPO** – neposredna potrditev operacije  
**OP** – Operativni plan  
**OU** – organ upravljanja  
**PN** – prednostna naložba  
**PO** – posredniški organ  
**PS** – partnerski sporazum  
**SPS** – Javni sklad RS za podjetništvo  
**SRRS** – Javni sklad RS za regionalni razvoj in razvoj podeželja  
**SURS** – Statistični urad Republike Slovenije  
**SVRK** – Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko  
**TC** – tehnični cilj  
**TEN-T** – (angl. Trans-European Transport Network); Trans evropsko transportno omrežje  
**UMAR** – Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj  
**Vlada RS** – Vlada Republike Slovenije  
**YEI** – (angl. Youth Employment Initiative); Inicijativa za zaposlovanje mladih  
**ZZI** – Zahtevek za izplačilo

## UVOD

Za Evropo je tekom predhodnega programskega obdobja 2007-2013 zaradi svetovne gospodarske krize nastopil čas preobrazbe. Kriza je izničila leta gospodarskega in družbenega napredka Evropske unije in razkrila strukturne pomanjkljivosti evropskega gospodarstva. Svet medtem hitro napreduje in dolgoročne težave kot so globalizacija, pritiski na vire, staranje prebivalstva se zaostrojujejo. Gospodarska stvarnost se je v kriznem obdobju spreminjala hitreje od politične. V zadnjih letih predhodnega obdobja (2007-2013) je zaposlitev izgubilo več milijonov ljudi. Kriza je bila kot opozorilni klic, trenutek, v katerem si je bilo treba priznati, da bi se z ravnanjem po starem obsodili na postopen propad in se morali zadovoljiti z vedno slabšim položajem na novi svetovni lestvici. Za vzdržno prihodnost in odpravo strukturnih težav je potrebno pogled usmeriti preko kratkoročnih rešitev, kot odziv na omenjene težave se je Evropska unija (v nadaljevanju EU) odzvala z novo strategijo razvoja. To je osnovni namen strategije Evropa 2020, ki je zasnovana na način, da bomo EU preoblikovali v pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo. V njenem ospredju so navedeni predvsem medsebojno povezani cilji, ki se nanašajo na posodobitev, krepitev in trajnostno rast gospodarstva EU z visoko dodano vrednostjo. Zagon in transformacija evropskega gospodarstva sloni predvsem na malih in srednje velikih podjetjih, ki so esencialnega pomena za EU regije, gledano skozi konkurenčnost in transformacijo posamezne regije in posledično EU kot celote (Evropska komisija, 2010).

Strategija Evropa 2020 in gospodarstvo EU sta močno odvisna od izkoriščanja celotnih možnosti malih in srednjih podjetij (v nadaljevanju MSP), kar je še posebno izrazito v Sloveniji, saj sektor MSP predstavlja osrednji del slovenskega gospodarstva. Približno 23 milijonov MSP v EU zaposluje 67 odstotkov delovne sile iz zasebnega sektorja. Akt za mala podjetja je osnovni okvir politike EU za krepitev MSP, da bi se ta podjetja lahko razvijala in ustvarjala nova delovna mesta. So gonilo EU gospodarstva, zato morajo ostati močna, konkurenčna in inovativna. Države članice morajo hitro ukrepati, da se bo Akt za mala podjetja izvajal v celoti. Čeprav vse države članice priznavajo pomembnost MSP, se precej razlikujejo po pristopih in doseženih rezultatih. Revizija uvodnega dela programskega obdobja 2014-2020 poudarja, da si morajo države članice in s tem tudi Slovenija bolj prizadevati (Saublens, 2013).

Osnovno orodje za uspešno izvajanje strategije 2020 so Evropski strukturni in investicijski (v nadaljevanju ESI) skladi. Z novim programskim obdobjem kohezijske politike (2014-2020) je v veljavo stopil nov, enoten sklop pravil, ki podrobneje opredeljuje delovanje pet strukturnih in investicijskih skladov. Namen teh pravil je vzpostavitev jasne povezave s strategijo Evropa 2020. V sklopu ESI skladov je večina sredstev (3/4) namenjenih izpolnjevanju ciljev kohezijske politike in posledično ciljev strategije Evropa 2020. Sredstva namenjena koheziji se črpajo izključno iz treh tako imenovanih kohezijskih skladov, in sicer Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESRR), Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju ESS) in Kohezijskega sklada (v nadaljevanju KS). V sklopu



kohezijskih skladov je za krepitev in uspešno transformacijo evropskega gospodarstva, predvsem malih in srednjih podjetji in s tem izpolnjevanje osnovnega cilja strategije 2020 največ sredstev namenjenih preko sklada ESRR. Sklad je namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije ter pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah EU. ESRR izvaja prednostne naloge, zlasti potrebo po krepitvi konkurenčnosti, inovativnosti in ustvarjanju trajnih delovnih mest ter zagotavljanju trajnostnega razvoja (Evropska komisija, 2014b).

Sloveniji je za uresničevanje omenjene strategije na podlagi sprejetega operativnega programa na voljo 3,07 milijarde sredstev EU. Operativni program (v nadaljevanju OP) je osnovni strateški dokument in podlaga za črpanje EU sredstev, v njem so na podlagi 11 prednostnih osi opredeljena področja, v katera bo Slovenija vlagala sredstva v dotičnem obdobju. Programski dokument je skladen s tako imenovanim Partnerskim sporazumom med Slovenijo in Evropsko komisijo (v nadaljevanju EK) za obdobje 2014-2020. EK je z Uredbo 1303/2013 za obdobje 2014-2020 na podlagi strategije EU 2020 določila 11 tematskih ciljev kohezijske politike, med katerimi je največ pozornosti namenila prvim štirim, gospodarskim ciljem, ki so pretežno financirani iz sklada ESRR. Kot nosilec uspešne implementacije strategije izstopa 3. tematski cilj imenovan Povečanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij (v nadaljevanju TC3). Cilj je, kot že iz imena razvidno posvečen MSP, katera predstavljajo hrbtenico EU gospodarstva. V OP Slovenije omenjen tematski cilj zastopa 3. prednostna os poimenovana Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast (v nadaljevanju 3. os) (Evropska komisija, 2015a).

Tretja prednostna os je v OP razdeljena na prednostne naloge, ki v celoti zasledujejo TC3 evropske kohezijske politike in so v celoti osredotočene na spodbujanje in modernizacijo MSP. Tretji prednostni osi je Slovenija v osnovi namenila 717 milijonov evrov, od česar so pravice porabe iz proračuna EU znašale 526 milijonov evrov in sredstva nacionalne udeležbe 191 milijonov evrov, s tem je, gledano skozi višino dodeljenih sredstev zasedala 1. mesto. Na podlagi spremembe OP v decembru 2017 in posledično redistribucije sredstev med osmi, je zdrsnila na drugo mesto, saj se je znesek razpoložljivih sredstev znižal na 609 milijonov evrov (445 mil. EU), del sredstev je bil namreč prenesen na druge osi. EU na podlagi 3. prednostne osi podjetjem omogoča financiranje preko povratnih in nepovratnih sredstev. Za finančne instrumente, ki predstavljajo obliko povratne pomoči, je bilo na tretji prednostni osi sprva na voljo 255.047.411 evrov oziroma 48,5 odstotka pravic porabe tretje osi. V okviru spremembe OP so se ta sredstva, tudi zaradi neuspešnega črpanja na ravni osi, znižala na 135.000.000 evrov oziroma 30,3 odstotka EU dela. Preostala sredstva sklada ESRR na osi (310 mil.) so na voljo v obliki nepovratne pomoči (Evropska komisija, 2015a).

Namen magistrskega dela je na podlagi domače in tuje literature, virov, publikacij in statističnih podatkov preučiti morebitne težave Slovenije, na podlagi katerih je prišlo do navedenega prenosa sredstev in preučiti črpanje sredstev sklopu 3. prednostne osi v nadaljevanju programskega obdobja 2014-2020. Črpanje je bilo izrazito omejeno, predvsem

v začetnih dveh letih programskega obdobja, kar je kot posledico strahu pred dokončno izgubo neizkoriščenih sredstev privedlo do spremembe OP in s tem prerazporeditve kohezijskih sredstev iz 3. osi na tiste osi, kjer črpanje poteka intenzivneje. Prerazporeditev sredstev predstavlja odmik od zastavljenih dolgoročnih ciljev strategije Evropa 2020 in s tem nudi le kratkoročno rešitev, ki naslavlja le absorpcijsko sposobnost črpanja Slovenije, ne rešuje pa bistvenega problema strategije in sicer spodbujanja malih in srednjih podjetji, čemur je namenjena 3. prednostna os. Na podlagi pridobljenih rezultatov osnovnega vprašanja, nas v nadaljevanju zanima ali je Slovenija skladno s spremembo OP in prerazporeditvijo sredstev sprejela tudi specifične ukrepe, ki bi pozitivno vplivali na črpanje sredstev 3. osi. Namen preučevanja je ugotoviti učinkovitost in smiselnost sprejetih ukrepov in preučiti intenzivnost črpanja v naslednjih letih proučevanega obdobja ter posledično preučiti možnost dodatnih ukrepov. Namen dela je tudi na primeru TC3, ugotoviti uspešnost črpanja sredstev Slovenije v primerjavi s preostalimi članicami in posledično ugotoviti, ali je morebitno ne optimalno črpanje specifična težava Slovenije oziroma v nasprotnem primeru, ali gre za sistemske težave na ravni EU. V delu je med drugim predstavljena študija, ki ugotavlja ali so pridobljena sredstva dejansko ustrezno porabljena glede na naložbeno politiko 3. prednostne. Pri tem se naslanjamo na zastavljene pravilnike posameznih prednostnih naložb, ki so sprejeti z namenom doseganja dolgoročnih ciljev strategije 2020 in s tem spodbujanja in modernizacije malih in srednje velikih podjetji.

Cilj magistrskega dela je, kot že nakazano zgoraj, s pomočjo analize poročil, statističnih podatkov in zastavljenih kazalnikov v sklopu spodaj zastavljenih treh raziskovalnih vprašanj, ugotoviti uspešnost črpanja sredstev ESRR na podlagi 3 prednostne osi. Ugotoviti skušamo tudi ali je Slovenija uspešno implementirala sprejete ukrepe, ki izhajajo iz Akcijskega načrta za pospešitev črpanja, kot tudi učinkovitost sprejetih ukrepov in posledično uspešnost črpanja 3. prednostne osi v nadaljevanju programskega obdobja. Cilj prvega sklopa proučevanja je predvsem preučiti uspešnost črpanja. Opredeliti želimo morebitna ozka grla in na podlagi pregleda poročil, predstaviti možne rešitve za optimizacijo črpanja dodeljenih sredstev in s tem zagotoviti potrebna finančna sredstva za spodbujanje in modernizacijo MSP. Cilj drugega sklopa je ugotoviti, ali so pridobljena sredstva tudi dejansko porabljena skladno z zastavljeno naložbeno politiko 3. osi, ki zasleduje potrebe malih in srednjih podjetji. Poraba sredstev je določena na podlagi priporočil Evropske komisije, ki so skladna s strategijo Evropa 2020 in so bila na ravni EU sprejeta za določitev namenske porabe sredstev 3. tematskega cilja.

Pri izdelavi magistrskega dela so uporabljena teoretična znanja, pridobljena v okviru podiplomskega študija in znanja pridobljena na podlagi študiranja področja v sklopu priprav na magistrsko delo. Za proučitev in predstavitev tematike, predvsem v uvodnih poglavjih je uporabljena metoda družboslovnega raziskovanja in sicer je z deskriptivno metodo predstavljena kohezijska politika v proučevanem obdobju in njeno delovanje tako v Sloveniji kot EU. V osrednjem empiričnem delu je uporabljena tako metoda sekundarne analize, s katero je mogoče proučevane vsebine in pojave analizirati na podlagi obdelave obstoječih

podatkov, kot tudi primerjalna metodo, ki omogoča analizo na podlagi primerjave rezultatov sorodnih subjektov, oziroma primerjavo rezultatov med različnimi časovnimi obdobji.

V uvodnih poglavjih je s pomočjo deskriptivne metode opredeljena problematika, namen in cilj magistrskega dela, predstavljena je kohezijska politika in njeno delovanje, tako na ravni EU kot v Sloveniji. V nadaljevanju so opredeljena raziskovalna vprašanja, ki so jedro proučevanja magistrskega dela. V prvem poglavju je podlagi preučevanja domače in tuje literature povzeta in opredeljena kohezijska politika Evropske Unije, kot tudi pravne podlage in osnovni dokumenti, ki so podlaga za izvajanje kohezijske politike. V drugem poglavju je opredeljen namen in cilje ESRR ter njegova vloga glede na zastavljen TC3, ki naslavlja povečanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij. Sledi opis izvajanja in predstavitev osnovnih programov, prednostnih osi in ključnih strateških dokumentov, ki so podlaga za uspešno izvajanje kohezijske politike v Sloveniji, v sklopu tega se osredotočamo predvsem na programsko obdobje 2014-2020.

Naslednji del je posvečen jedru preučevanja magistrskega dela, in sicer deskriptivno in s pomočjo grafičnih organigramov je predstavljen namen, organizacija, cilji in metode izvajanja 3.osi. Predstavljena so namensko dodeljena sredstva v začetku obdobja in spremembe namembnosti sredstev skozi obdobje. Tu se osredotočamo predvsem na spremembe, ki so nastale na podlagi spremembe Operativnega programa (v nadaljevanju OP). V nadaljevanju so predstavljeni postopki črpanja, kamor spada zelo širok spekter aktivnosti, ki so ključnega pomena za proučevanje zastavljenih raziskovalnih vprašanj. Sledi osrednji del dela, kjer je na podlagi podatkov, z uporabo sekundarne analize preučena uspešnost Slovenije pri črpanju in uspešnem plasiranju sredstev 3. prednostne osi in s tem uspešnost pri doseganju zastavljenih ciljnih. V poglavju je predstavljena tudi primerjava uspešnosti črpanja sredstev TC3 na ravni EU in primerjava ostalih indikatorjev črpanja med članicami. Preučili smo tudi glavne načrte operacij, ki so financirani na podlagi 3. prednostne osi in jih ovrednotil v kontekstu prispevka k zastavljenim ciljem. V zaključnih poglavjih so povzete ugotovitve, ki izhajajo iz študije. Predstavljene so tudi ugotovljene težave in ozka grla s katerimi se sooča Slovenija pri črpanju EU sredstev in morebitne izboljšave trenutnega sistema, ki bi pripomogle k učinkovitejši in učinkovitejši rabi dodeljenih sredstev.

## **1 KOHEZIJSKA POLITIKA**

Kohezijska politika se smatra kot osnovno naložbeno orodje EU, usmerjena je v razvoj držav članic in posameznih regij, podpira predvsem ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje poslovne konkurenčnosti, trajnostnega razvoja in gospodarske rasti, kot tudi izboljšanje celovite kakovosti življenja prebivalcev. Njene naložbe prispevajo tudi k doseganju veliko drugih ciljev EU, in sicer dopolnjuje politike na področju zaposlovanja, energije, izobraževanja, enotnega trga, okolja ter raziskav in inovacij. Predvsem se pa preko kohezije uresničuje cilje iz petih krovnih področij strategije Evropa 2020, ki so natančneje opisani v naslednjih poglavjih.

Temeljno vodilo kohezijske politike je finančna solidarnost med državami. Njen osnovni cilj je spodbujanje gospodarske rasti in izboljšanje kakovost življenja s strateškimi naložbami v manj razvite regije EU. Njeno izvajanje omogoča prenos sredstev s strani nadpovprečno razvitih regij v manj razvite, in sicer v višini približno 35 odstotkov proračuna EU. ESI skladi posledično predstavljajo najpomembnejši instrument te politike, saj preko finančnih spodbud za regionalni razvoj držav članic pospešujejo proces konvergence, oziroma približevanja skladnemu razvoju unije kot celote. Obenem se izpostavljajo vprašanja, kako učinkoviti so posamezni skladi pri izpolnjevanju zastavljenih ciljev, kot so spodbujanje gospodarske rasti in zmanjševanje socialnih razlik znotraj EU.

Gospodarski tokovi so neenakomerno porazdeljeni po svetovnem prostoru, prav tako tudi med državami članicami EU in posameznimi regijami. Predvsem prihaja do razlik v blagostanju prebivalstva, poseljenosti in okoljske urejenosti med posameznimi regijami EU. Številne študije so pokazale, da se regionalne razlike povečujejo od leta 1980 naprej, predvsem gledano skozi indikatorja Bruto družbeni proizvod (v nadaljevanju BDP) na prebivalca in zaposlenost. Že od zadnje celovite reforme strukturnih skladov v letu 1989 je kohezija ena izmed ključnih politik EU. V kontekstu hitro spreminjajoče gospodarske, demografske in politične realnosti v EU je kohezijska politika zavzela vedno več sredstev proračuna EU. Sredstva, ki so na voljo za podporo kohezijskim ciljem, so se od leta 1980 več kot podvojila (Farole, Rodríguez-Pose & Storper, 2011).

Kohezijska politika v EU je sestavljena iz razvojno usmerjenih ukrepov in aktivnosti, ki se izvajajo na ravni države, regije, ali na lokalni ravni in so usmerjeni v doseganje razvojnih ciljev za skladen regionalni razvoj. EU skrbi, da je izvajanje ukrepov usklajeno in zagotavlja sredstva za njihovo financiranje. Glavni cilj ukrepov kohezijske politike, je zniževanje razlik v razvoju med evropskimi regijami (Mrak, Mrak & Rant, 2004). Kohezijska politika je v EU zelo pomembna, saj so razlike med njenimi posameznimi regijami zelo velike. Večina slabše razvitih regij (merjeno z BDP na prebivalca) leži na obrobju EU, zlasti njenem jugovzhodu, medtem ko so bolj razvita območja v osrednjem in severnem delu unije (Ahtik & Mencinger, 2012). Največji BDB na prebivalca ima Luksemburg (266 odstotkov povprečnega BDP v EU-28), medtem ko ima najnižji BDP na prebivalca Bolgarija (47 odstotkov povprečnega BDP v EU-28), kar je skoraj šestkrat krat manj. Pri stopnji zaposlenosti so razlike med državami sicer nekoliko nižje, vendar še vedno takšne, da je izvajanje politike za izenačevanje teh razlik nujno. Najvišjo zaposlenost v EU ima Švedska najnižjo pa Grčija.

Kohezijska politika se izvaja skozi večletne razvojne programe in čeprav so vse regije upravičene do podpore, je osredotočena predvsem na manj razvite države in regije. Ker se denarni tokovi po principu solidarnosti pretakajo od bogatejših regij proti revnejšim, bi kohezijsko politiko lahko opredelili tudi kot re-distributivno in je, kot taka tudi opora evropski integraciji. Namen in princip delovanja, ki temelji na določenih pogojih, kohezijsko politiko razlikujejo od nacionalnih socialnih politik in dohodkovne podpore v sklopu skupne

kmetijske politike. Kohezijska politika je osrednji instrument EK, njeno izvajanje temelji na štirih osnovnih načelih (Evropska komisija, 2014b):

- Načelo koncentracije: največji del sredstev kohezijske politike je namenjen za najrevnejše regije. Kohezijska politika se osredotoča na naložbe, ki so ključnega pomena za ustvarjanje rasti na vseh področjih. Na začetku programskega obdobja se sredstva dodelijo posameznim programom, in sicer za vsako leto. Porabljeni morajo biti najkasneje v drugem letu po njihovi dodelitvi.
- Načelo načrtovanja programov: Kohezijska politika ne financira posamične projekte, ampak večletne programe, ki so usklajeni s cilji in prednostnimi nalogami EU.
- Načelo partnerstva: Pri pripravi programov sodelujejo različni organi na evropski, regionalni in lokalni ravni, socialne ustanove in civilne organizacije. Sodelovanje mora biti vključeno v vse faze izvajanja kohezijske politike.
- Načelo dodatnosti: Gre za eno bistvenih načel, ki pravi, da se sredstva EU uporabijo kot dodatna sredstva nacionalnim proračunom in ne njihov nadomestek. Države morajo prispevati sredstva za sofinanciranje projektov, kar posledično zagotavlja dodatno vrednost sredstev kohezijske politike.

Kohezijska politika je v današnjem času namenjena predvsem naslednjim štirim prednostnim ciljem: Informacijske in komunikacijske tehnologije, Izboljšanje konkurenčnosti malih in srednje velikih podjetij, Raziskave in inovacije in Prehod na nizko-ogljeno gospodarstvo. Za vsakodnevno upravljanje sredstev so v sodelovanju z EK odgovorni nacionalni in regionalni organi, ki izvršujejo večletne programe potrjene s strani EK. Tovrsten pristop je v pomoč tako državam prejemnicam, kot tudi neto plačnicam v proračunu, saj slednjim omogoči višje gospodarske oziroma investicijske zmožnosti v novih članicah, in sicer podjetja lahko pridobijo nove poslovne partnerje v dejavnostih, ki se v teh manj razvitih regijah še niso razvile. Kohezijska politika na tak način regijam omogoča, da pripomorejo k trajnostnemu razvoju in konkurenčnosti EU (Evropska komisija, 2014b).

### **1.1 Instrumenti kohezijske politike**

Preden predstavimo vzvode strukturne politike, jo umestimo v teoretični kontekst evropskih integracij in pokažemo na njen praktični pomen, velja razjasniti temeljne pojme, ki se pogosto in tudi napačno pojavljajo kot sopomenke. Ti pojmi so kohezija in kohezijska politika, strukturna politika in regionalna politika. Vsem trem je skupna njihova teoretična nadpomenka – gre za različne mehanizme ali politike v okviru redistributivnih politik EU. Njihov skupni cilj je vsesplošen skladni razvoj na območju EU z dejavnostmi, ki krepijo ekonomsko in socialno kohezijo ter zmanjšujejo neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost podeželja. Kohezijska politika je skupek politik EU, ki stremijo h gospodarski, socialni in teritorialni konvergenci na ravni EU. Strukturna politika je politika zastavitve in upravljanja s ključnimi mehanizmi, tj. strukturnimi skladi, za doseganje cilja kohezije. Regionalna politika je usmerjena na konvergenco zaostalih regij. Prek Evropskega

sklada za regionalni razvoj, ki je deležen največ sredstev pomeni regionalna politika osrednjo kohezijsko politiko na ravni EU (Bučar, Kamar, Ciraj & Kajnc, 2007).

### 1.1.1 Evropski sklad za regionalni razvoj

Do ustanovitve sklada ESRR leta 1975 je prišlo zato, ker sta se dve novi državi članici, Združeno kraljestvo in Irska, soočali z regionalnimi težavami zaradi sprememb v industriji in upadom kmetijstva. Z ustanovitvijo sklada se je pravno uredila poraba sredstev proračuna EU za dejavnosti, vezane na regionalni razvoj (Wostner in drugi, 2005, str. 34). S tem so oblikovana pravila delovanja v smeri povečanja kohezije, ki so pomenila osnovo za reforme in oblikovanje načel delovanja skladov (Okorn, 2011, str. 588).

ESRR je bil ustanovljen kot odgovor na neravnovesja med regijami na področju EGS, ki so ogrožala gospodarsko in monetarno unijo. Sklad je bil ustanovljen z namenom doseganja pospešenega razvoja manj razvitih regij. V osnovi je bilo izvajanje prepuščeno članicam, vendar se je tak način izkazal za neučinkovit, posledično so za vlogo koordinatorja določili EK, ki skrbi za učinkovito in pravično porabo sredstev med vse državljane EU. Ob ustanovitvi ESRR ta ni bil deležen veliko sredstev, dodeljeno mu je bilo manj kot 5 odstotkov evropskega proračuna. Zaradi nezadostnih sredstev in neučinkovitega izvajanja, tudi ni bilo zaznati bistvenih rezultatov. Delitev sredstev med članice je bila določena na podlagi sistema kvot, ki so opredelile višino sredstev na članico. Kvota ni bila odvisna od regionalnih razvojnih potreb EGS temveč glede na velikost članice, posledično je sklad postal instrument za izvajanje notranje politike posamezne države. Ta način se je izkazal kot izjemno neučinkovit, posledično je bil sistem izvajanja deležen več reform, preko katerih EK določa namen porabe sredstev v skladu z v naprej opredeljenimi cilji (Mrak, Mrak & Rant, 2004).

Današnja oblika in obseg sklada sta predvsem posledica številnih reform in prilagoditev, ki so se odvile v zadnjih 40 letih. Kot omenjeno v začetku njegovi učinki niso mogli priti v ospredje, danes pa je ESRR poglobitveni finančni instrument kohezijske politike, v trenutnem programskem obdobju 2014-2020 mu pripada dobrih 18 odstotkov evropskega proračuna. Njegov namen je predvsem zmanjševanje razvojnih razlik med regijami s poudarkom na regije s slabšimi razvojnimi predpogoji, v sklopu tega podpira programe namenjene izkoriščanju naravnih danosti in spodbujanju podjetništva. Delovanje in naložbene prioritete sklada v programskem obdobju 2014-2020 so podrobneje predstavljene v naslednjih poglavjih (Manzella & Mendet, 2009).

### 1.1.2 Ostali instrumenti kohezijske politike

Kohezijski sklad ni strukturni sklad. Strukturna sklada sta ESRR in ESS. Namenjen je državam članicam z bruto nacionalnim dohodkom, manjšim od 90 odstotkov povprečja EU. Njegov cilj je zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik ter spodbujanje trajnostnega razvoja. Zdaj se zanj uporabljajo enaka pravila načrtovanja, upravljanja in nadziranja kot

za ESRR pri čemer so ta pravila določena v uredbi o splošnih določbah. V obdobju 2014-2020 so do sredstev iz KS poleg Portugalske in Grčije upravičene vse nove članice EU. Sredstva v trenutni finančni perspektivi znašajo 62 milijard EUR in so namenjena za dejavnosti iz naslednjih kategorij (Evropska komisija, 2015a):

- Vseevropska prometna omrežja, predvsem prednostni projekti evropskega interesa, kot jih določa EU v okviru Instrumenta za povezovanje Evrope.
- Skrb za okolje: na tem področju sklad podpira projekte, povezane z energetiko in prometom, če ti predstavljajo jasne koristi za okolje v smislu energetske učinkovitosti, uporabe obnovljive energije, razvoja železniškega prometa, krepitve javnega prevoza, intermodalnosti itd..

Evropski socialni sklad je najstarejši med strukturnimi skladi, saj je bil ustanovljen z prej omenjeno Rimsko pogodbo leta 1957. Njegov namen je spodbujanje gospodarske in socialne kohezije ter zmanjševanje razlik v življenjskem standardu med regijami EU. Poslanstvo ESS je investirati v človeški kapital, ustvarjanje delovnih mest tudi preko krepitve inovativnosti in splošno spodbujanje zaposlenosti ter zaposljivosti. Več kot 10 odstotkov celotnega proračuna EU je preko ESS namenjeno investicijam v najpomembnejši kapital EU – ljudi (Manzella & Mendet, 2009).

Poglavitni namen ESS ostaja spodbujanje zaposlovanja v EU. Trenutno se več kot 200 milijonov delavcev v Evropi sooča z novimi izzivi – zahtevami po novih znanjih in spretnostih, povečano uporabo informacijske tehnologije v delovnih procesih, globalizacijo, s težavami mladih pri iskanju prve zaposlitve in staranjem evropskega prebivalstva. ESS predstavlja glavni element Strategije EU za rast in delovna mesta, ki je usmerjena k izboljševanju kakovosti življenja državljanov EU, tako da jim nudi boljše znanje skozi izobraževanja in usposabljanja ter posledično tudi boljše možnosti za zaposlitev. Državam članicam pomaga, da evropsko delovno silo in države članice bolje pripravi za nove, globalne, izzive. Pri tem ESS posebno pozornost namenja invalidnim osebam, migrantom, manjšinam in drugim marginalnim skupinam, ki se težje vključujejo na trg dela. V programskem obdobju 2014-2020 bo iz sklada državam in regijam EU za doseganje omenjenih ciljev razdeljeno 84 milijard evrov (Evropska Komisija, 2015a).

Instrument za predpristopno pomoč (v nadaljevanju IPA) od januarja 2007 nadomešča vrsto programov in finančnih instrumentov EU, namenjenih državam kandidatkam ali morebitnim kandidatkam za pristop, denimo programe PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS in finančni instrument za Turčijo. Sredstva instrumenta naj bi koristila tako EU kot potencialnim pristopnicam. Slednjim naj bi sredstva koristila predvsem pri pripravi političnih in ekonomsko/gospodarskih reform v sklopu obvez, ki jih države morajo izpolniti za vstop v EU. Reforme naj bi državljanom prinesle priložnosti, razvojne potencialne in standarde kakršne uživajo prebivalci EU. Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja je pristojen za pravni in finančni okvir instrumenta za predpristopno pomoč 2014-

2020, razen za čezmejno sodelovanje med članicami in državami IPA. Instrument zajema pet področij, in sicer (Evropska komisija, 2015b):

- Pomoč pri prehodu in krepitvi institucij.
- Čezmejno sodelovanje (z državami članicami EU in državami IPA).
- Regionalni razvoj (promet, okolje in gospodarski razvoj).
- Človeški viri (krepitev človeškega kapitala in boj proti izključenosti).
- Razvoj podeželja.

Države upravičenke se delijo na dve kategoriji:

- Države kandidatke za pristop (Turčija, Albanija, Črna gora, Srbija in Severna Makedonija) so upravičene do sredstev na vseh petih področjih IPA.
- Morebitne države kandidatke zahodnega Balkana (Bosna in Hercegovina, Kosovo, kakor je opredeljeno z Resolucijo Varnostnega sveta ZN 1244/99) so upravičene samo do sredstev na prvih dveh področjih.

## **1.2 Politika EU in MSP**

Podjetništvo, ki ga v EU predstavljajo predvsem mikro, mala in srednja podjetja ima poglobitni pomen na ekonomski položaj EU regij, saj je v teh podjetjih zaposlenih preko 90 odstotkov ljudi. Na podlagi neuradnih ocen je v EU povprečno 5 MSP na vsak kvadratni kilometer površine. Skoraj 93 odstotkov teh podjetji predstavljajo mikro podjetja, med katera uvrščamo podjetja, ki zaposlujejo manj kot 10 ljudi. Večina teh podjetji deluje v enem izmed petih sektorjev, in sicer trgovina, proizvodnja, gradbeništvo, poslovne storitve in gostinstvo.

Zgodovina oblikovanja politike MSP v Evropski uniji je razmeroma dolga, sektor s časom pridobiva na pomenu in je deležen vedno večje pozornosti. Spoznanje EK, da se MSP pogosto srečujejo z velikimi birokratskimi ovirami, je pripeljalo do sklepa, da sektor potrebuje dodatno pozornost. Dotična podjetja potrebujejo osredotočen pristop že v fazi oblikovanja politik, še posebej tistih, ki vplivajo na poslovno okolje podjetij. Med drugim imajo MSP relativno višje stroške z zagotavljanjem zakonodajne skladnosti in ostalimi administrativnimi zahtevami, kot velika podjetja. Zato je osredotočen pristop in institucionalni okvir, ki naslavlja težave MSP, pomemben predpogoj za njihov uspešen razvoj (OECD, 2016).

Kot prvi osredotočen ukrep v EU, lahko štejemo organizacijo celoletnega dogodka Evropsko leto MSP ter obrti leta 1983. Leta 1985 je svet EU sprejel odločitev za pripravo ukrepov, ki naslavlja poenostavitev administrativnega, davčnega in regulatornega okvira za MSP in s tem spodbujanje njihove rasti in ohranjanje fleksibilnosti (Mercado, Welford & Prescott, 2001). V letu 1986 je Evropska komisija ustanovila neodvisno projektno skupino za MSP in sprožila nastanek Akcijskega programa za MSP, na podlagi katerega je oblikovan poenoten



okvir za podporo MSP. Sledil je sklop ukrepov, ki je naslovil zakonske, administrativne in fiskalne omejitve MSP. Leta 1992 je bil z namenom usmerjanja EU politike ustanovljen observatorij posvečen MSP, ki pomaga EK pri pripravi potrebnih ukrepov. V letih med 1994 in 1996 se je politika do MSP izvajala na podlagi integriranega programa. Ključnega pomena za EU podjetja je bila leta 2000 sprejeta Lizbonska strategija, na podlagi katere, naj bi do leta 2010 gospodarstvo EU postalo najbolj konkurenčno ter na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Istega leta je Evropski svet sprejel listino za mala podjetja, ki predstavlja izhodišče za izvajanje ukrepov na področju spodbujanja MSP. Nadzor EU politike na področju MSP med letoma 2005 in 2007 je pokazal, da so države članice sledile usmeritvam EK in ne glede na to, da ni bil izpolnjen cilj Lizbonske strategije, dosegle bistven napredek pri ustvarjanju poslovnega okolja, ki upošteva potrebe MSP (Lopriore, 2009).

EK si še naprej prizadeva za povečanje vloge MSP v glavnih podpornih programih EU. Kljub napredku je komisija mnenja, da so potrebni še nadaljnji ukrepi za celovit izkoristek potencialov MSP (Komisija Evropskih skupnosti, 2008). Z namenom višje integracije pomena MSP v politike EU je komisija leta 2008 sprejela Akt za mala podjetja (v nadaljevanju Akt), kot celovit nabor ukrepov. S sprejetjem Akta je bila prvič izkazana politična volja za priznanje osrednje vloge MSP ter njeno usklajeno delovanje v EU. Namen Akta je izboljšati odnos do MSP in vključiti načelo »najprej pomisli na male« v evropski in lokalni politiki. Akt naslavlja članice, da si je treba prizadevati za to, da bo načelo upoštevano pri sprejemanju strateških odločitev v vseh državah članicah. Članice morajo že med planiranjem politik upoštevati pomembnost MSP in s tem postopoma implementirati Akt, ki naj bi podjetjem pomagal pri razvoju. Preko Akta si EK prizadeva za bolj osredotočeno podporo MSP, da bodo lahko v celoti izkoristila svoj potencial za dolgoročno rast in ustvarjanje novih delovnih mest (Pacevicius & Diegelmann, 2013).

Akt za mala podjetja je poleg ostalega pobuda EK in državam članicam, da resno pristopijo k obravnavi težav, s katerimi se tekom poslovanja srečujejo MSP. Na tej podlagi naj bi se vzpostavil celovit okvir tako za EU kot celoto, kot tudi za posamezne članice na področju podpore MSP, in sicer na naslednji način (Komisija Evropskih skupnosti, 2008):

- 10 načel za načrtovanje in izvajanje MSP politik na ravni EU:
  - Ustvariti okolje, kjer bodo MSP uspevala in kjer bo podjetništvo nagrajeno.
  - Zagotoviti, da bodo podjetja po nesrečnem stečaju dobila novo priložnost.
  - Sestaviti pravila v skladu z načelom »najprej pomisli na male«.
  - Doseči, da se bodo regulatorne ustanove odzivale na potrebe MSP.
  - Zakonodajno in politično okolje prilagoditi potrebam MSP: olajšati vključevanje MSP pri javnih naročilih in vključevanje MSP v sheme državnih pomoči.
  - Olajšati dostop MSP do financiranja ter razviti pravno in poslovno okolje, ki bo izboljšalo likvidnost in plačilne roke v gospodarskem poslovanju.
  - Pomagati MSP, da boljše izkoristijo priložnosti, ki jih ponuja enotni trg.
  - Spodbujati nadgradnjo spretnosti in znanj v MSP in vse oblike inovacij.

- Olajšati MSP prilagajanje na izzive okolja in izkoriščanje le teh v priložnosti.
- Spodbuditi in olajšati MSP, da izkoristijo možnosti gospodarske konjunktore.
- Zakonodajni predlogi, ki jih vodi načelo »najprej pomisli na male«, vključujejo tudi novo Uredbo o splošni skupinski izjemi za državno pomoč (Uredba EU 651/2014).
- Politični ukrepi za izvajanje zgoraj navedenih načel.

Leta 2011 je EK v analizi izvajanja Akta ugotovila, da je bil s strani EU in držav članic sicer narejen napredek pri njegovi implementaciji, vendar na podlagi zastavljene časovnice in opredeljenih ciljev bi le ta moral biti izrazitejši. Bistven napredek je zaznan predvsem pri izboljšanju poslovnega okolja s strani EK in izboljšanju financiranja ter uporabi inovativnih javnih naročil v državah članicah. EK je na osnovi izvedene analize določila tudi nove ukrepe, ki naj bi odgovorili na izzive gospodarsko-finančne krize ter predlagala načine za izboljšanje izvajanja akta (Evropska komisija, 2011).

Pri implementaciji Akta pomembno vlogo igra tudi regionalna politika. Lizbonska pogodba opredeljuje teritorialno kohezijo kot pomemben cilj EU in krepi tudi vlogo regij v EU. Regije imajo odločilno vlogo pri uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast ter s tem pri premagovanju krize. Regionalne strategije za pametno specializacijo in inovacije, izvajanje strukturnih skladov, sprejemanje in izvajanje uredb in zakonov ter komunikacija med upravnimi organi in podjetji, vplivajo na rast in razvoj MSP. Stabilna podlaga in okolje pa je izjemnega pomena za zdravo gospodarstvo in s tem tudi dolgotrajen razvoj vsake regije. Na regionalni ravni je mogoče doseči marsikaj, kar je na višjih nivojih težje izvedljivo. Oblikovalci regionalnih politik se morajo zavedati, da je okolje kjer delujejo mala podjetja dinamično, s tem v mislih je pri pripravi ustreznih podlag potrebno upoštevati njihove specifične potrebe ter okolje prilagoditi na način, da se bodo učinki odražali v doseganju ciljev, ki jih je Evropska unija opredelila v strategiji Evropa 2020 (Evropska unija, 2014).

Osnovno orodje za uspešno izvajanje EU politike do MSP so ESI skladi. Kohezijska politika je osrednji naložbeni instrument EU za uresničevanje ciljev strategije na področju razvoja MSP. EU priznava MSP močen status pri uresničevanju Strategije EU 2020, kar je razvidno tudi na podlagi namensko dodeljenih kohezijskih sredstev. Velik del sredstev je ciljno usmerjen v podporo MSP. Za uresničitev zadanih ciljev sta potrebni osredotočena, koordinirana in usmerjena uporaba sredstev ter jasna opredelitev zelenih rezultatov.

## **2 PROGRAMSKO OBDOBJE 2014-2020**

Za Evropo je tekom predhodnega programskega obdobja 2007-2013 zaradi svetovne gospodarske krize nastopil čas preobrazbe. Kriza je izničila leta gospodarskega in družbenega napredka EU in razkrila strukturne pomanjkljivosti evropskega gospodarstva. Svet pa medtem hitro napreduje in dolgoročne težave kot so globalizacija, pritiski na vire in staranje prebivalstva se zaostrujejo. Gospodarska stvarnost se je v kriznem obdobju

spreminjala hitreje od politične. V zadnjih dveh letih predhodnega obdobja je zaposlitev izgubilo več milijonov ljudi. Dolgovi so se povečali v taki meri, da še dan danes bremenijo naše proračune. Vse to je še dodatno obremenilo našo socialno kohezijo. Kriza je bila kot opozorilni klic, trenutek, v katerem si je bilo treba priznati, da bi se z ravnanjem po starem obsodili na postopen propad in se morali zadovoljiti z vedno slabšim položajem na novi svetovni lestvici. Za vzdržno prihodnost in odpravo strukturnih težav je potrebno pogled usmeriti preko kratkoročnih rešitev. Za vrnitev na pravo pot in kot odziv na omenjene težave, se je EU odzvala z novo strategijo razvoja, oziroma skupne razvojne politike. To je osnovni namen strategije Evropa 2020, ki je zasnovana na način, da bomo EU preoblikovali v pametno, trajnostno in vključujoče gospodarstvo, ki ga bo odlikovala visoka stopnja zaposlenosti, produktivnosti in socialne kohezije. Poenostavljeno povedano, strategija vsebuje vizijo socialnega tržnega gospodarstva Evropa za 21. stoletje. V njenem ospredju so tri prvine, ki se medsebojno krepijo (Evropska komisija, 2010):

- Pametna rast: razvoj gospodarstva, ki temelji na znanju in inovacijah.
- Trajnostna rast: spodbujanje bolj konkurenčnega in zelenega gospodarstva, ki učinkoviteje izkorišča vire.
- Vključujoča rast: utrjevanje gospodarstva z visoko stopnjo zaposlenosti, ki krepi socialno in teritorialno kohezijo.

EU je v razvojne plane do leta 2020 opredelila tri krovne cilje, ki so tesno povezani z obravnavano tematiko. S tem namenom je EK predlagala (Evropska komisija, 2010):

- 75 odstotkov prebivalstva v starosti od 20 do 64 let mora imeti zaposlitev.
- 3 odstotke BDP EU je treba nameniti raziskavam in razvoju.
- Cilje 20/20/20 na področju podnebja in energetike je treba doseči (vključno z zmanjšanjem emisij za 30 odstotkov pod ugodnimi pogoji).
- Delež mladih, ki se odločijo za zgodnjo opustitev šolanja, mora biti pod 10 odstotkov in vsaj 40 odstotkov mladih mora uspešno zaključiti terciarno izobraževanje.
- Revščina naj bi ogrozila 20 milijonov ljudi manj kot danes.

Ti cilji so med seboj povezani in so odločilni za uspeh strategije EU. EK v strategiji predlaga, da države članice pri prilagajanju strategije Evropa 2020 lastnemu položaju, te cilje integrirajo v nacionalne razvojne cilje in ukrepe oziroma obratno. Cilji zajemajo vsa tri prednostna področja, in sicer pametno, trajnostno in vključujoče rast, vendar pa niso podrobno opredeljeni: na nacionalni, evropski in globalni ravni jih je potrebno podpreti z vrsto ukrepov. V strategiji je opredeljeno sedem vodilnih pobud, katerih cilj je spodbuditi napredek na vsakem prednostnem področju (Evropska komisija, 2010):

- Unija inovacij: izboljšanje okvirnih pogojev in dostopa do financiranja raziskav in inovacij, da bi lahko inovativne zamisli pretvorili v proizvode in storitve, ki ustvarjajo rast in delovna mesta.

- Mladi in mobilnost: povečanje uspešnosti izobraževalnih sistemov in olajšanje vstopa mladih na trg dela.
- EU program za digitalne tehnologije: hitrejša vzpostavitev hitrega interneta in izkoriščanje prednosti enotnega digitalnega trga v gospodinjstvih in podjetjih.
- EU, gospodarna z viri: prekinitev vezi med gospodarsko rastjo in porabo virov, podporo prehodu v nizko ogljično gospodarstvo, povečanje uporabe obnovljivih virov energije, posodobitev prometnega sektorja in spodbujanje energetske učinkovitosti.
- Politika za dobo globalizacije: izboljšanje poslovnega okolja, zlasti za mala in srednja podjetja, in podporo razvoju močne in vzdržne industrijske osnove, s katero bo mogoče konkurirati na svetovnih trgih.
- Program za nova znanja in spretnosti in nova delovna mesta: posodobitev trgov dela ter okrepitev vloge in položaja ljudi z razvijanjem njihovih znanj in spretnosti v vsem življenjskem obdobju, da bi povečali vključevanje delavcev in bolje uskladili povpraševanje po delovni sili in njeno ponudbo, tudi z mobilnostjo delavcev.
- Evropska platforma za boj proti revščini: zagotovitev socialne in teritorialne kohezije, tako da bodo imeli od rasti in novih delovnih mest korist vsi ljudje.

Teh sedem vodilnih pobud je zavezujočih tako za EU kot za države članice. Instrumenti na ravni EU, zlasti enotni trg, finančni vzvodi in orodja zunanje politike, se morajo v polnosti uporabljati za odpravljanje ovir in izpolnjevanje ciljev strategije Evropa 2020. EK v strateškem dokumentu prednostno določa, kaj je treba storiti glede konsolidacije proračuna za dolgoročno rast, oblikovanje izvedljive strategije gospodarskega napredka, nadaljevanje reforme finančnega sistema in krepitev usklajevanja v EU in monetarni uniji. Osnova za doseganje zastavljenih ciljev je krepitev gospodarskega upravljanja. Strategija Evropa 2020 se opira na dva stebra: zgoraj predstavljeni vsebinski pristop, ki združuje prednostne naloge in krovne cilje, ter poročanje o državah, ki državam članicam pomaga pri razvoju lastnih strategij za vrnitev na pot trajnostne rasti in pri ureditev javnih financ. Na ravni EU so na tej podlagi sprejete integrirane smernice, v katerih so zajete vse prednostne naloge in cilji EU. Države članice na podlagi strategije 2020 prejemajo ne zavezujoča priporočila, pripravljena glede na specifične posamezne države, je pa ob neustreznem odzivu predviden sistem opozarjanj glede neskladnih politik. Za navedeno je v celoti odgovoren Evropski svet, ki je glavni akter nove strategije. Komisija spremlja napredek pri izpolnjevanju ciljev, pomaga pri izmenjavi politik in pripravi predloge, potrebne za ukrepanje in spodbujanje vodilnih pobud EU. Evropski parlament na podlagi strategije vodi mobilizacijo državljanov in deluje kot krovni zakonodajalec pri pripravi ključnih pobud. Partnerski pristop strategije zajema odbore EU, nacionalne parlamente, nacionalne, lokalne in regionalne organe, socialne partnerje, zainteresirane strani in civilno družbo, tako so pri uresničevanju vizije udeleženi vsi (Evropska komisija, 2010).

Če povzamemo Strategija EU-2020 je strateški dokument in politični konsenz držav članic za nadaljnje postopanje in spremembo EU, da se bo lažje spopadala z izzivi prihodnosti. Strategija je tudi podlaga za oblikovanje vseh prihodnjih planov, strateških dokumentov in naložbenih strategij, ki se nanašajo na razvoj unije do leta 2020. Na podlagi navedenega

lahko trdimo, da strategija nedvoumno vpliva na oblikovanje in sprejem naložbene politike Slovenije v analiziranem obdobju. Podrobnejši pregled zgoraj navedenih ciljev in prednostnih področji strategije nam pove, da v magistrskem delu obravnavana prednostna naložbena os imenovana Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast pomembno prispeva k izpolnjevanju ciljev strategije 2020.

## **2.1 Spremembe v obdobju 2014 - 2020**

Kohezijska politika je znatno prispevala k večji rasti in blaginji EU in s tem k zmanjševanju ekonomskih, teritorialni in socialnih razlik. Trajne posledice finančne krize, povpraševanje po inovacijah zaradi vedno večji globalnih izzivov ter potreba, da se vsak evro iz evropskih skladov kar najbolj učinkovito porabi, kličejo po ambiciozni reformi kohezijske politike in celotni reformaciji njenega izvajanja (Tekavčič, 2011)

Z novim programskim obdobjem kohezijske politike je v veljavo stopil nov enoten sklop pravil, ki zajema pet ESI skladov. Namen teh pravil je vzpostavitev jasne povezave s strategijo Evropa 2020, za ustvarjanje pametne, trajnostne in vključujoče rasti v EU. Poleg tega so pravila namenjena izboljšanju usklajevanja, zagotavljanju skladnega izvajanja ter poenostavitvi dostopa do ESI sredstev. V programskem obdobju 2014–2020 se uporablja nov zakonodajni okvir za teh pet skladov, ki spadajo na področja kohezijske politike, skupne kmetijske politike in skupne ribiške politike. Cilj novega okvirja je spodbuditi boljše sodelovanje in usklajevanje med skladi ESI. To se želi doseči z uredbo o skupnih določbah za evropske strukturne in investicijske sklade (Uredba (EU) št. 1303/2013, v nadaljnjem besedilu: uredba o skupnih določbah), s katero so uvedena pravila, ki veljajo za vseh pet skladov. Upoštevati je treba, da se vsa pravila iz uredbe o skupnih določbah ne uporabljajo za vseh pet skladov ESI. Poleg tega so v uredbah za posamezne sklade določena ločena pravila, ki niso zajeta v uredbi o skupnih določbah. Zaradi jasnosti je uredba uvedla hierarhijo pravnih aktov za sklade ESI (Evropska komisija, 2016):

- Skladi ESI: kot je opisano zgoraj.
- Strukturna sklada: ESRR in ESS.
- Skladi: trije skladi kohezijske politike: ESRR, ESS in KS.
- Uredbe za posamezne sklade: vsebujejo posebne določbe za sklade ESI in urejajo dodatne vidike, ki jih uredba o skupnih določbah ne ureja, kot so področje uporabe, prednostne naložbe posameznega sklada ali pravila glede tematske osredotočenosti.

### **2.1.1 Spremembe v strateškem pristopu**

Čeprav morajo države članice tudi v obdobju 2014–2020 pripravljati in izvajati načrte, če želijo dostopati do skladov, je ta postopek zdaj enostavnejši in učinkovitejši. Novi pravni okvir izboljša povezavo s strategijo Evropa 2020 in krepi usklajevanje med skladi kohezijske politike ter drugimi instrumenti EU. Uredba o skupnih določbah (Evropska komisija, 2016):

- Vzpostavlja skupni strateški okvir, kot strateško smernico za sklade na evropski ravni.
- Zahteva, da države članice na nacionalni ravni pripravijo samo en skupen dokument za sklade ESI, tj. partnerski sporazum.
- Določa splošne standarde za vse njihove programe.

Za usmeritev naložb skladov ESI v skladu s strategijo Evropa 2020 je v 9. členu nove uredbe o skupnih določbah opredeljenih 11 tematskih ciljev. Tematskim ciljem prispevajo tudi drugi instrumenti EU, pri čemer se države članice poziva, naj spodbudijo sinergije ter uspešno usklajevanje med vsemi instrumenti, ki so na voljo na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni. Države članice morajo pripraviti in izvajati strateške načrte, ki zajemajo vseh pet skladov ESI ter pri tem sredstva skladov ESI kombinirati tudi z drugimi instrumenti EU. Letna poročila o izvajanju, ki jih države članice zagotavljajo od leta 2016 za vsak program, so osredotočena na napredek pri doseganju oziroma sledenju posameznim tematskim ciljem. V sklopu bolj homogenega in usklajenega delovanja kohezijske politike je vzpostavljen skupni strateški okvir, ki zajema usklajeno delovanje vseh pet ESI skladov in nadomešča strateške smernice skupnosti o kohezijski politiki. Na podlagi strateškega okvirja je uvedena ključna sprememba v pristopu, in sicer področje uporabe Partnerskega sporazuma. Partnerski sporazum (v nadaljevanju PS) je skupen strateški dokument, ki zagotavlja pregled nad tem, kako so sredstva skladov ESI uporabljena v posamezni državi članici. Medtem, ko so prejšnji ločeni dokumenti nacionalnega strateškega referenčnega okvira in nacionalnega strateškega načrta vsebovali le osnovne informacije o komplementarnosti zadevnih skladov ESI, PS predstavlja celovito strategijo za vseh pet skladov ESI (Evropska komisija, 2016).

### 2.1.2 Povečanje učinkovitosti

Novi regulativni okvir je ustvaril nove spodbude za države članice, da postanejo učinkovitejše pri porabi sredstev in uspešno dosežejo prednostne naloge EU ter na ta način povečajo vpliv podpore EU preko ESI skladov, in sicer predvsem z naslednjimi mehanizmi (Evropska komisija, 2016):

- Okvir uspešnosti in rezerva za uspešnost: da bi se ustrezno spremljal napredek pri doseganju ciljev, določenih za posamezno prednostno nalogo, mora program vzpostaviti okvir uspešnosti, ki temelji na sklopu kazalnikov, ter ustvariti jasne, realistične in merljive mejnike in cilje.
- Predhodne pogojenosti: za zagotovitev, da države članice izpolnjujejo potrebne pogoje za učinkovito podporo prek skladov ESI, je v uredbah določen sklop pravnih, političnih in institucionalnih zahtev, ki morajo biti v idealnem primeru izpolnjene do predložitve partnerskih sporazumov.
- Pogojenost, povezana z dobrim gospodarskim upravljanjem: kot garancija, da se skladi ESI uporabljajo v skladu s prednostnimi nalogami, ki so bile določene v okviru evropskega semestra, morajo države članice upoštevati nacionalne programe reform, zadnja pomembna priporočila za posamezne države ter programe gospodarskega

prilagajanja. EK lahko zahteva, da država članica pregleda partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga spremembe, kadar je to potrebno.

- Finančni instrumenti (v nadaljevanju FI): v primerjavi z predhodnim je v trenutnem obdobju predvidena podvojitve uporabe FI. Uporaba le teh bo olajšana z novimi, pravili, katerih cilj je podpirati in spodbujati uporabo povratnih sredstev kot bolj učinkovite in trajnostne oblike podpore EU, tudi v kombinaciji z nepovratnimi sredstvi.

### 2.1.3 Poenostavitve

Zaradi nemotenega izvajanja, zagotavljanja učinkovite porazdelitve administrativnih bremen in s tem omogočanja osredotočenosti na rezultate ter preprostejših, bolj razumljivih pravil, ki prispevajo k zmanjševanju napak in krejitvi zaupanja so bile v obdobju vpeljane številne poenostavitve, ki zajemajo vse sklade (Evropska komisija, 2016):

- Uskladitev pravil med skladi ESI.
- Večja sorazmernost: v zvezi s poročanjem, vrednotenjem, upravljanjem in nadzorom.
- Pravna varnost na podlagi jasnejših pravil: na primer projekti, ki ustvarjajo prihodek.
- Učinkovitejše izvajanje in enostavnejše poročanje.
- Zmanjšanje administrativnega bremena za organe upravljanja in upravičence.
- Večja prožnost pri vzpostavljanju programov in sistemov.
- Poenostavitve za velike projekte.
- E-kohezija: sistem elektronske izmenjave informacij.
- Pravočasna izplačila upravičencem: v roku 90 dni od vložitve zahtevka (vloge).

### 2.1.4 Upravljanje in nadzor

Uredba o skupnih določbah opredeljuje splošna načela za sisteme upravljanja in nadzora za sklade ter ESPR. Načela, ki veljajo za te štiri sklade, so podobna tistim iz predhodnega obdobja. Uvedenih je več sprememb v zvezi z izvajanjem (Evropska komisija, 2014a):

- Odgovornosti in naloge različnih organov so razjasnjene: odgovornost se je povečala, saj morajo organi upravljanja pripraviti letno izjavo o upravljanju ter letni povzetek končnih revizijskih poročil in izvedenih nadzorov.
- Ocena skladnosti sistemov upravljanja in nadzora je nadomeščena: vzpostavljen je bil nov nacionalni proces imenovanja organa upravljanja in organa za potrjevanje.
- Računi so pripravljani, pregledani in sprejeti vsako leto: Organ za potrjevanje pripravi letni računovodski izkaz za OP, ki ga nato predloži EK skupaj, letnim povzetkom nadzorov ter letnim poročilom o nadzoru in revizijskim mnenjem.
- Za namen izmenjave podatkov med organi in upravičenci so morale države članice do konca 2015 zagotoviti razpoložljivost ustreznih informacijskih sistemov.

### 2.1.5 Spremembe v finančnem upravljanju in finančnih sredstvih

Različne oblike podpore, ki so na voljo za sklade ESI, vključujejo nepovratna sredstva, vračljivo podporo in finančne instrumente. Za vračljivo podporo in finančne instrumente veljajo spremenjena pravila povzeta spodaj (Evropska komisija, 2016):

- Obveznosti: prvi obrok proračunske obveznosti EK sprostí samodejno po sprejetju programa nadaljnje obveznosti se izvedejo vsako leto in po potrebi prilagodijo. Obveznosti, ki niso krite s predplačili ali zahtevkom za plačilo v treh letih, prenehajo.
- Plačila: plačila EK za njene prispevke v sklade ESI za posamezen program se izvedejo v različnih oblikah in so odvisna od razpoložljivosti sredstev, pri čemer zajemajo predplačila, vmesna plačila in končno plačilo, ko EK sprejme program, se znesek začetnega predplačila izplača v več letnih obrokih. Povračila vmesnih plačil so omejena na 90 odstotkov, preostalih 10 pa se sprostí po pregledu in sprejetju obračuna.
- Sofinanciranje: z odločitvijo EK o sprejetju programa se določi stopnja sofinanciranja za vsako prednostno nalogo ter, kjer je primerno, glede na kategorijo regije ali sklad.
- Upravičenost izdatkov: izdatki so upravičeni, če so nastali upravičencu in so plačani do konca 2023. Upravičenost izdatkov se določi na podlagi nacionalnih pravil, razen če so v skupni uredbi ali pravilih za posamezne sklade določena posebna pravila.

V primeru kohezijske politike je bilo odločeno, da bodo imele vse vrste regij skupen politični cilj imenovan Naložbe za rast in delovna mesta, kot je določeno v strategiji Evropa 2020. Pri doseganju tega cilja lahko vse regije uporabijo enak obseg ukrepa (vrste prednostnih naložb), vendar z različnimi stopnjami intenzivnosti glede na regijo in naložbo, kot določajo pravila o tematski osredotočenosti. Cilj evropskega teritorialnega sodelovanja je zdaj ločen cilj. Stopnja podpore je še naprej odvisna od položaja posamezne regije glede na povprečni BDP na prebivalca EU-27. Pri kohezijski politiki uredba o skupnih določbah zdaj razlikuje med tremi kategorijami regij in ne več le dvema kot je bilo to v preteklosti, in sicer (Evropska komisija, 2016):

- Manj razvite regije (BDP na prebivalca ne dosega 75 odstotkov BDP EU-27).
- Regije v prehodu (BDP na prebivalca med 75 in 90 odstotkov BDP EU-27).
- Razvite regije (BDP na prebivalca presega 90 odstotkov BDP EU-27).

Razporeditev regij na podlagi zgornje klasifikacije, in sicer glede na njihovo razvitost, merjeno v BDP na prebivalca, je za programsko obdobje 2014–2020 prikazana na sliki v prilogi 11. Pri stopnji zaposlenosti so razlike med državami nekoliko nižje, vendar še vedno takšne, da je izenačevanje teh razlik nujno. Najvišjo zaposlenost ima Švedska (79,8 odstotkov), najnižjo (53,2 odstotkov) pa Grčija (Evropska komisija, 2016).



## 2.2 Kohezijska politika EU v programskem obdobju 2014-2020

V programskem obdobju 2014–2020 ostaja kohezijska politika osrednja naložbena politika EU, za katero je iz treh kohezijskih skladov ESRR, ESS in KS namenjenih več kot tretjina sredstev njenega proračuna (351,8 milijarde EUR). Celotni učinek teh naložb, skupaj z nacionalnimi prispevki držav članic in učinkom vzvoda finančnih instrumentov bo verjetno znašal več kot 500 milijard evrov. Kohezijska politika je postala glavna naložbena politika EU in je tesno povezana s cilji strategije Evropa 2020. Namenjena je vsem 274 regijam EU in ne le najrevnejšim, njena cilja sta spodbujanje gospodarske rasti in zagotavljanje delovnih mest, kar pomeni, da ima v delu obravnavana tematika pomemben vpliv na uspešnost naložbenega obdobja v Sloveniji (Evropska komisija, 2013).

V letu 2013 je bil po dveh letih intenzivnih pogajanj sprejet nov zakonodajni paket kohezijske politike. Nove uredbe, ki prinašajo številne novosti so začele veljati konec leta 2013. Za doseganje ciljev kohezijske politike so za programsko obdobje 2014–2020 definirana tudi nova načela, kot so tematska osredotočenost, usmerjenost na doseganje rezultatov, predhodni naložbeni pogoji in uporaba ustreznih finančnih instrumentov. Usmeritev investicij k novim ciljem zagotavlja največji možni vpliv sredstev, na podlagi prilagajanja potrebam posameznim regijam. S tem v mislih, med ključne elemente kohezijske politike spadajo (Evropska komisija, 2013):

- Ustrezne ravni vlaganja v regije: Naložbe so še naprej usmerjene v vse regije EU, vendar je stopnja podpore prilagojena ravni razvitosti regije.
- Ciljna rast: Približno 100 milijard evrov je namenjenih za sektorje, ki so ključni za rast. Naložbe iz sklada ESRR so osredotočene na štiri ključna področja: inovacije in raziskave, digitalna agenda, podpora za MSP ter gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika. Glede na kategorijo regij so bile določene različne stopnje za dodeljenih sredstev. Vsaj 23 milijard evrov teh sredstev je namenjenih za prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika, tu mislimo predvsem na energijsko učinkovitost in obnovljive vire energije. Približno 66 milijard evrov je prek Kohezijskega sklada namenjenih za prednostne povezave vseevropskega prometnega omrežja in ključne okoljske infrastrukturne projekte. Prek sklada ESS je zagotovljena znatna podpora za prednostne naloge EU na področju zaposlovanja predvsem prek usposabljanja, vseživljenjskega učenja ter izobraževanja in socialne vključenosti. Vsaj 20 odstotkov skupnih sredstev ESS je namenjeno za spodbujanje socialne vključenosti in boj proti revščini. Na podlagi nove pobude bo znatni delež osredotočen na zaposlovanje mladih.
- Odgovornost in rezultati: Določeni so jasni in merljivi cilji za preverjanje odgovornosti in rezultatov. Države morajo predhodno sporočiti, katere cilje nameravajo doseči s sredstvi, in natančno določiti, kako bodo spremljale napredek pri doseganju teh ciljev. To omogoča redno spremljanje porabe finančnih sredstev in razpravo o načinu porabe. Glede na napredek pri doseganju teh ciljev so uspešnim programom na voljo dodatna sredstva, prek tako imenovane rezerve za uspešnost.

- Osnovni pogoji za financiranje: Pred dodelitvijo sredstev je potrebno izpolniti nekatere pogoje za večjo učinkovitost naložb. S tem se zagotavlja, da so naložbe usmerjene tako, da bo njihov učinek čim večji. Naložbe se lahko začnejo izvajati, ko so oblikovane ustrezne strategije in izpolnjeni osnovni pogoji. Primeri osnovnih pogojev so strategije za pametno specializacijo, reforme za razvoj podjetij, strategije za promet, ukrepi za izboljšanje javnega naročanja in skladnost z okoljsko zakonodajo.
- Usklajenost ukrepov: oblikovati je treba skupno strategijo za zagotavljanje boljše usklajenosti in manj prekrivanja. Skupni strateški okvir je temelj za boljše usklajevanje med ESI skladi. To omogoča tudi boljšo povezanost z drugimi instrumenti EU, kot sta Obzorje 2020 in instrument za povezovanje Evrope.
- Poenostavitev postopkov: Zmanjšati je treba obseg birokracije in poenostaviti uporabo sredstev. To se lahko doseže s splošnim sklopom pravil za vse ESI sklade ter preprostejšimi računovodskimi pravili, bolj ciljno usmerjenimi zahtevami za poročanje in širšim obsegom uporabe digitalne tehnologije (e-kohezija). V ta namen so bile v obdobju na evropskem in državnem nivoju sprejete številne uredbe in pravilniki.
- Čezmejno sodelovanje: Čezmejno sodelovanje za okrepljeno in lažje oblikovanje čezmejnih projektov. Prav tako je pomembno zagotoviti, da se izvajajo nacionalni in regionalni programi, ki podpirajo makro-regionalne strategije, kot sta strategiji za Podonavje in regijo Baltskega morja.
- Skladnost in usklajenost: Kohezijska politika mora biti v celoti skladna s splošnim gospodarskim upravljanjem EU. Programi morajo biti usklajeni z nacionalnimi programi reform, sklenjenimi z članicami, ki so vključene v usklajevanje gospodarske in fiskalne politike v EU preko procesa imenovanega Evropski semester. Komisija lahko po potrebi od članic zahteva, da v skladu s klavzulo o makroekonomski pogojenosti prilagodijo programe, tako da podpirajo ključne strukturne reforme, ali v skrajni sili ustavi financiranje, če država članica večkrat zapored in v veliki meri ne upošteva priporočil v zvezi z ekonomsko politiko.
- Finančni instrumenti: Spodbujati je potrebno večjo uporabo FI, kar sektorju MSP zagotavlja večji obseg podpore in večjo dostopnost posojil. Povratna sredstva ESI skladov, kot so posojila, jamstva ter lastniški in tvegani kapital podpirajo prek splošnih pravil za vse sklade. Namesto na posojilih bo večji poudarek na nepovratnih sredstvih, kar naj bi izboljšalo kakovost projektov in zmanjšalo odvisnost od subvencij.

### **2.3 Tematski cilji kohezijske politike EU**

Reformiranje kohezijske politike v programskem obdobju 2014-2020 je glavno naložbeno orodje EU za doseganje ciljev strategije Evropa 2020, kot so ustvarjanje rasti in delovnih mest, odpravljanje posledic podnebnih sprememb in energetske odvisnosti te zmanjševanje revščine in socialne izključenosti. Vlaganja so prednostno usmerjena v podporo mehkim vsebinam in zagotavljajo ustrezno kombinacijo ukrepov, ki bodo združevali naložbe v človeške vire, aktivacijo, mobilnost, raziskave, razvoj in inovacije ter v večjo energetske in snovno učinkovitost. V obdobju 2014–2020 tako ne govorimo več o regijskih in/ali

sektorskih projektih, temveč o celovitih in dobrih projektih, ki bodo prispevali k doseganju ciljev/rezultatov. Ker je obseg razpoložljivih finančnih sredstev v tej perspektivi manjši, je treba na vseh področjih v največji možni meri uporabiti povratne vire. Med glavne cilje uvrščamo krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v Evropski uniji z odpravljanjem neravnovesij v regiji. Doseganje teh ciljev se bo izvajalo prek treh skladov kohezijske politike, v okviru katerih je na podlagi uredbe 1303/2013 sprejetih 11 ključnih tematskih ciljev, na podlagi katerih bodo članice pripravile Operativne programe za črpanje kohezijskih sredstev v obdobju 2014–2020 (Uredba EU 1303/2013):

- Cilj 1 Krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij. Cilj je v celoti financiran izključno iz sklada ESRR. Izvajal se bo preko dveh podciljev, in sicer:
  - 1.1 Raziskave in inovacije - Na podlagi cilja se sredstva investirajo v raziskovalne in inovacijske programe, in sicer tako v javnem, zasebnem, kot tudi šolskem sistemu. Za implementacijo cilja v Operativni program posamezne članice, je potrebno pripraviti nacionalno in regionalno strategijo pametne specializacije.
  - 1.2 Infrastruktura za raziskave in inovacije – Investicije cilja so razvidne že iz njegovega imena. Za implementacijo cilja v OP je potrebno pripraviti večletni načrt razvoja primerne R&I infrastrukture in ga uskladiti s prioriteta EU in Evropskim strateškim forumom za raziskovalno infrastrukturo.
- Cilj 2 Povečanje dostopnosti do IKT ter njihove uporabe in kakovosti. Cilj je v celoti financiran izključno iz sklada ESRR. Izvajal se bo preko dveh podciljev, in sicer:
  - 2.1 Digitalna rast: Spodbujajo se cenovno dostopne, visokokakovostne in interoperabilne storitve, ki jih omogočajo IKT, ter spodbude za njihovo uporabo.
  - 2.2 Infrastruktura za omrežja naslednje generacije: Preko cilja se bo spodbujalo omrežja naslednje generacije, v katerih so upoštevani regionalni ukrepi, da bi se dosegle ciljne vrednosti EU glede visoko hitrostnega internetnega dostopa, s poudarkom na področjih, na katerih trg ne zagotavlja kakovostne odprte infrastrukture po sprejemljivih cenah, tudi za ranljive skupine.
- Cilj 3 Povečanje konkurenčnosti MSP. Cilj je v celoti financiran izključno iz sklada ESRR. Izvajal se bo preko podcilja, in sicer:
  - 3.1 Spodbujanje podjetništva, zlasti z enostavnejšim izkoriščanjem novih idej v gospodarstvu in pospeševanjem ustanavljanja novih podjetij, tudi prek podjetniških inkubatorjev. Podjetja se bo spodbujalo tudi na področju procesnih inovacij. Uvedeni so posebni ukrepi kot podlaga za spodbujanje podjetništva ob upoštevanju Akta za mala podjetja. Financiralo se bo projekte, ki so namenjeni skrajšanju časa in zmanjšanju stroškov za ustanovitev podjetja, skrajšanju časa za pridobitev licenc in dovoljenj za začetek in opravljanje določene dejavnosti.
- Cilj 4 Prehod na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika v vseh sektorjih. Cilj je v celoti financiran iz skladov KS in ESRR. Izvajal se bo preko treh podciljev, in sicer:

- 4.1 Spodbujanje energetske učinkovitosti, pametnega gospodarjenja z energijo in uporabe energije iz obnovljivih virov v javni infrastrukturi, vključno v javnih stavbah, in stanovanjskem sektorju. Za implementacijo morajo ukrepi zajemati stroškovno učinkovite izboljšave na področju učinkovitosti rabe energije in stroškovno učinkovitih naložb v energetske učinkovitost pri obnavljanju stavb.
  - 4.2 Spodbujanje uporabe so-proizvodnje toplote in električne energije z visokim izkoristkom na podlagi povpraševanja po toploti.
  - 4.3 Spodbujanje proizvodnje in distribucije energije. Ukrepi za implementacijo morajo zajemati spodbude za proizvodnjo in distribucijo obnovljivih virov.
- Cilj 5 Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam. Cilj je v celoti financiran izključno iz sklada ESRR. Izvajal se bo preko podcilja, in sicer:
    - 5.1 Spodbujanje naložb za obravnavo specifičnih tveganj, zagotavljanje pripravljenosti na nesreče in razvoj sistemov obvladovanja nesreč. Ukrepi morajo vključevati preprečevanje in obvladovanje tveganja preko nacionalnih ali regionalnih ocen tveganja za obvladovanje naravnih nesreč, v katerih je upoštevano prilagajanje podnebnim spremembam.
- Cilj 6 Ohranjanje in varstvo okolja ter spodbujanje učinkovite rabe virov. Cilj je v celoti financiran iz skladov KS in ESRR. Izvajal se bo preko dveh podciljev:
    - 6.1 Vlaganje v vodni sektor za izpolnitev zahtev okoljske zakonodaje Unije ter za zadovoljitev potreb po naložbah, ki jih opredelijo članice in ki presegajo te zahteve. Pogoji za implementacijo cilja v OP je obstoj politike določanja cen vode, ki zagotavlja ustrezne spodbude za uporabnike za učinkovito rabo vodnih virov, in obstoj ustreznega prispevka, ki izhaja iz različnih namenov porabe vode.
    - 6.2 Vlaganje v sektor ravnanja z odpadki za izpolnitev zahtev okoljske zakonodaje Unije. Ukrepi morajo zajemati spodbujanje okoljsko vzdržnih naložb v sektor odpadkov, zlasti z razvojem načrtov za ravnanje z odpadki.
- Cilj 7 Spodbujanje trajnega prometa in odprava ozkih grl v omrežnih infrastrukturah. Cilj je v celoti financiran iz skladov KS in ESRR. Izvajal se bo preko štirih podciljev:
    - 7.1 Podpiranje več modalnega enotnega evropskega prometnega območja z vlaganjem v TEN-T. Ukrepi zajemajo razvoj in obnova celostnih, visoko kakovostnih železniških sistemov ter spodbujanje ukrepov za zmanjševanje hrupa. Razvoj in izboljšanje okolju prijaznih in nizko-ogljicnih prevoznih sistemov ter izboljšanje regionalne mobilnosti s povezovanjem sekundarnih in terciarnih prometnih vozlišč.
    - 7.2 Izboljšanje regionalne mobilnosti s povezovanjem sekundarnih in terciarnih prometnih vozlišč z infrastrukturo TEN-T. Ukrepi se osredotočajo na izboljšanje regionalne mobilnosti, s povezovanjem sekundarnih in terciarnih prometnih vozlišč z infrastrukturo TEN-T, tudi prek več modalnih vozlišč.

- 7.3. Vlaganja v druge načine prevoza, vključno s celinskimi plovnimi potmi in pomorskim prometom, pristanišči, več modalnimi povezavami in letališko infrastrukturo v okviru celostnega prometnega načrta.
- 7.4 Razvoj pametnih sistemov za distribucijo, hrambo in prenos energije. Za implementacijo sredstev je potreben obstoj tako celostnih načrtov za naložbe v pametno energetska infrastrukturo, kot tudi regulatornih ukrepov, ki prispevajo k izboljšanju energetske učinkovitosti in zanesljivosti oskrbe.
  
- Cilj 8 Spodbujanje trajnega in kakovostnega zaposlovanja in mobilnosti delovne sile. Cilj je v celoti financiran izključno iz sklada ESS. Izvajal se bo preko šestih podciljev:
  - 8.1 Dostop do delovnih mest za iskalce zaposlitve in neaktivne osebe, vključno z dolgotrajno brezposelnimi in osebami, ki so oddaljene od trga dela, tudi z lokalnimi pobudami za zaposlovanje in spodbujanjem mobilnosti delavcev.
  - 8.2 Samozaposlovanje, podjetništvo in ustanavljanje podjetij, vključno z mikro, malimi in srednjimi podjetji.
  - 8.3 Posodobitev institucij trga dela, kot so javni in zasebni zavodi za zaposlovanje, in boljše usklajevanje s potrebami trga dela ter naložbe v infrastrukturo za zavode za zaposlovanje.
  - 8.4 in 8.5 Podpirajo ukrepe za aktivno in zdravo staranje ter prilagajanje delovne sile in podjetnikov na različne spremembe.
  - 8.6 Trajnostna vključitev mladih na trg dela, zlasti tistih, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo. Podlaga je obstoj strateškega okvira politik za spodbujanje zaposlovanja mladih, tudi s pomočjo jamstva za mlade.
  
- Cilj 9 Spodbujanje socialnega vključevanja ter boj proti revščini in diskriminaciji. Cilj je v celoti financiran iz sklada ESS in ESRR. Izvajal se bo preko treh podciljev:
  - 9.1 Zmanjšanje revščine s ciljem dejavnega vključevanja oseb. Zajema predvsem dejavno vključevanje, vključno z namenom spodbujanja enakih možnosti in dejavnega sodelovanja ter izboljšanja zaposljivosti, tudi z vlaganjem v socialno infrastrukturo in socialne storitve na lokalnem nivoju.
  - 9.2 Socialno-ekonomsko vključevanje marginaliziranih skupnosti. Cilj se bo izvajal preko ukrepov, ki podpirajo fizično, gospodarsko in socialno oživitve prikrajšanih skupnosti na urbanih in mestnih območjih.
  - 9.2 Lažji dostop do cenovno dostopnih, trajnostnih in visoko kakovostnih storitev, vključno z zdravstvenimi in socialnimi storitvami splošnega pomena tudi z vlaganjem v zdravstveno, športno, in kulturno infrastrukturo.
  
- Cilj 10: Izobraževanje, usposabljanje in spretnosti ter vseživljenjsko učenje. Cilj je v celoti financiran iz sklada ESS in ESRR. Izvajal se bo preko štirih podciljev:
  - 10.1 Vlaganje v izobraževanje, usposabljanje in poklicno usposabljanje za spretnosti in vseživljenjsko učenje. Ukrepi morajo zajemati vlaganja v izobraževalno

infrastrukturo in preprečevanje osipa in spodbujanje enakega dostopa do predšolske vzgoje ter šolskega izobraževanja.

- 10.2 Izboljšanje kakovosti, učinkovitosti ter dostopa do terciarnega izobraževanja. Ukrepi se zavzemajo za večji delež uspešno zaključenega terciarnega izobraževanja ter za njegovo boljšo kakovost.
  - 10.3 Izboljšanje dostopa do vseživljenjskega učenja za vse starostne skupine. Sredstva omogočajo izpopolnjevanje znanja, spretnosti in kompetenc delovne sile, spodbujanje prožnih oblik izobraževanja, med drugim tudi s poklicnim svetovanjem in validacijo pridobljenih kompetenc.
  - 10.4 Izboljšanje ustreznosti sistemov izobraževanja in usposabljanja glede na trg dela, preko ukrepov za lažji prehod iz izobraževanja v zaposlitev. Krepitev in izboljšanje sistemov poklicnega izobraževanja in usposabljanja, med drugim z mehanizmi za predvidevanje bodočih potreb.
- Cilj 11 Izboljšanje institucionalnih zmogljivosti javnih organov in prispevanje k učinkoviti javni upravi. Cilj je financiran iz skladov ESS in ESRR, vlaganja zajemajo spodbude za institucionalne zmogljivosti ter učinkovitost javne uprave in javnih storitev s ciljem reform, boljše zakonodaje in dobrega upravljanja. Med pomembnejšimi so ukrepi za poenostavitev in racionalizacijo upravnih postopkov.

Večina kohezijskih sredstev je skladno z cilji Strategije 2020 prednostno usmerjena v štiri ključna področja, ki se zavzemajo za gospodarsko rast ter ustvarjanje delovnih mest. Prednostna področja vlaganja so financirana skoraj izključno iz sklada ESRR. Ne glede na to, da sklad obravnava vseh enajst tematskih ciljev, je prednostno usmerjen zlasti na prve štiri tematske cilje opisane zgoraj. Ti cilji so za članice obvezni. Za ta namen morajo države članice nameniti znaten del sredstev ESRR (med 50 in 80 odstotkov). Ta področja pokrivajo naslednji tematski cilji, in sicer raziskave in razvoj, digitalna ekonomija, konkurenčnost MSP in nizko-ogljiva ekonomija. Vlaganja so usmerjena v področja, ki imajo jasen tržni potencial, povečujejo dodano vrednost in bodo prispevala k večji dostopnosti do finančnih virov. Slika 1 prikazuje osnovno delitev finančnih sredstev, ki posledično prikazuje vlogo in namen sklada ESRR v programskem obdobju 2014-2020. Pravila vlaganja so za sklad določena z Uredbo EU št. 1301/2013 o ERR in o posebnih določbah glede cilja "naložbe za rast in delovna mesta", Uradni list EU 17.12.2013. Uredba tudi v sklopu tematskih ciljev določa ključne prednostne naloge, ki jih morajo članice implementirati v svoje operativne programe, na področju spodbujanja MSP te zajemajo (Uredba EU št. 1303/2013):

- Spodbujanje podjetništva, zlasti z omogočanjem lažje gospodarske izrabe novih idej in spodbujanjem ustanavljanja novih podjetij, vključno s podjetniškimi inkubatorji.
- Razvijanje in izvajanje novih poslovnih modelov, zlasti v zvezi z internacionalizacijo.
- Podpiranje širjenja naprednih zmogljivosti za razvoj izdelkov in storitev.
- Podpiranje zmogljivosti MSP za rast na regionalnih, nacionalnih in mednarodnih trgih ter za vključitev pri inovacijskih procesih.

Slika 1: Sredstva ESRR glede na namen



Vir: Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).

## 2.4 Tematski cilj 3. Povečanje konkurenčnosti MSP

Na različnih področjih poslovanja MSP so bili že v sklopu prejšnjega programskega obdobja v znak podpore tem podjetjem implementirani številni inštrumenti EK. Neglede na to, je finančna in ekonomska kriza dramatično negativno zaznamovala številna MSP v EU. Številna podjetja iz sektorja so se konec prejšnjega desetletja nosila s posledicami, kot so izguba ključnih trgov, izguba virov financiranja, zmanjšanje javnih naročil in zmanjšanje splošnega povpraševanja. Veliko število MSP je bilo ujetih v negativno spiralo. Po letu 2011 so se nekatere panoge začele postavljati na noge, izboljšanje se je kazalo v povečanju povpraševanja in kupne moči. Številna podjetja so se še vedno spopadala z negativnimi posledicami in se soočala z likvidnostnimi težavami kako financirati povečano povpraševanje. Kako nasloviti težave financiranja MSP je eden izmed ključnih izzivov novega programskega obdobja 2014-2020 (Tödtling, Hamza, Resch & Polverari, 2011).

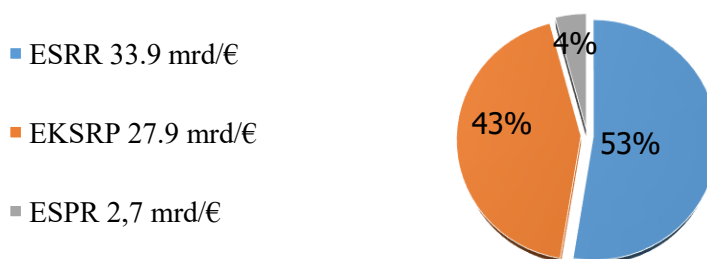
Mala in srednja podjetja so esencialnega pomena za EU regije, gledano skozi zaposlovanje kot tudi skozi konkurenčnost posamezne regije in posledično EU kot celote. V letu 2014 je bilo v MSP sektorju zaposlenih več kot 90 milijonov ljudi. Ne glede na to, se MSP v EU pri vsakodnevem poslovanju soočajo s številnimi izzivi povezanimi z dostopom do financiranja, administrativnimi in regulatornimi obveznostmi, izzivi pri internacionalizaciji poslovanja, rekrutiranju kvalificirane delovne sile in komercializaciji produktov in storitev. V programskem obdobju 2014–2020 ESI skladi podpirajo sektor MSP preko vseh tematskih ciljev, posebno preko TC3 imenovanega Povečanje konkurenčnosti MSP. Preko TC3 želi EU predvsem povečati konkurenčnost MSP, poleg tega pa je velik del sredstev namenjen tudi povečanju konkurenčnosti podjetji iz kmetijskega sektorja, ribištva ter pomorskega

gospodarskega sektorja. Študija EK nakazuje, da TC3 spada med cilje, ki je v številnih programih članic opredeljen kot cilj z najvišjim odstotkom dodeljenih sredstev. Vir in višina sredstev sta prikazana na sliki 2. Pretežni del EU sredstev namenjenih za konkurenčnost MSP prispeva ESRR, medtem ko je konkurenčnost kmetijskega in pomorskega sektorja podprt preko skladov EKSRP in ESPR. (Azvedao & Haase, 2016):

- ESRR: investicije, ki prispevajo k dolgotrajnemu zaposlovanju, tu gre predvsem za manjše infrastrukturne investicije, investicije v osnovna sredstva, turistično infrastrukturo, raziskave in razvoj, podporne storitve, modernizacijo tehnoloških procesov in internacionalizacijo poslovanja.
- EKSRP: investira predvsem v prenos znanj in informacij med entitetami vključenimi v kmetijski, prehranski in gozdarski sektor. Investicije so namenjene predvsem upravljavcem in drugim ekonomskim akterjem MSP v ruralnih predelih regij.
- ESPR: investira predvsem v podporo ekonomske vzdržnosti in dolgotrajne učinkovitosti gospodarstva v pomorstvu in ribištvu.

Investicije sklada ESRR se poleg zgoraj navedenega nanašajo tudi na izpolnjevanje zavez iz Akta za mala podjetja. Pri tem gre predvsem za investicije v podporno in spodbudno podjetniško okolje, kot so zmanjševanje časa in administracije pri ustanovitvi podjetja, pridobivanju licenc in dovoljenj za specifična opravila. Sredstva sklada so namenjena tudi za vzpostavitev spremljanja implementacije investicij in vpliva sredstev na MSP.

Slika 2: Sredstva 3. tematskega cilja glede na vir



Vir: *Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).*

TC3 je eden od štirih esencialnih tematskih ciljev financiranih iz ESRR, katerega implementacija je za članice obvezna. Cilj ima večji obseg kot TC1 (Cilj 1: Krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij), malim in srednjim podjetjem omogoča financiranje, podjetniška znanja, informacije, kontakte in preko pobude za internacionalizacijo, dostop do tujih trgov. TC3 z učinkovito rabo finančnih instrumentov velja za eno ključnih orodij pri zasledovanju ciljev strategije Evropa 2020. Sredstva dodeljena na podlagi TC3 so, poleg že navedenega implementirana tudi preko FI. FI so vzpostavljeni na podlagi temeljite raziskave nepravilnosti oziroma ne-optimalnega delovanja razpoložljivega tržnega financiranja. FI so usmerjeni predvsem za namen



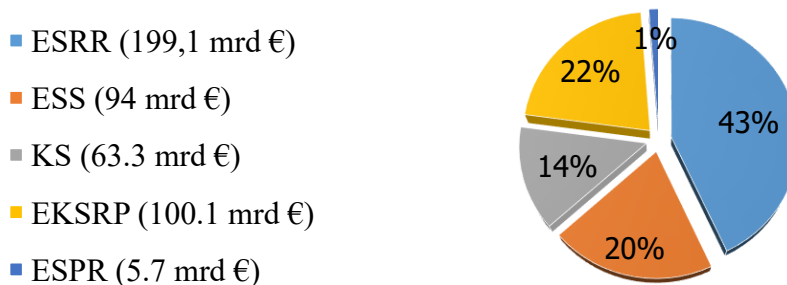
ustanavljanja novih podjetji, internacionalizacijo, širjenje poslovanja, krepitev in modernizacijo osnovnega poslovanja ter za investicije v začetni in start-up kapital. Vzpostavitev FI lahko poteka direktno preko EK ali na podlagi nacionalnih, regionalnih in čezmejnih organov. Svet EU in Evropski regijski komite sta za pravilno implementacijo in uspešno integracijo TC3 v operativne programe držav članic povzela določena priporočila, ki naj bi izboljšala učinkovitost kohezijskih sredstev (Azvedao & Haase, 2016):

- Splošna priporočila:
  - Jasen in strateški pristop do MSP, ki ne bo povzročil zmede med instrumenti.
  - Vzpostavitev ukrepov, ki bodo poleg velikosti podjetja upoštevali tudi parametre za opredelitev MSP (industrija, lokacija, inovativnost, življenjski cikel).
  - Integracijo MSP in podjetniških organizacij v planiranje ukrepov na podlagi TC3.
  - Usklajenost ukrepov cilja v povezavi z drugimi cilji.
- Dostop do financiranja:
  - Različna MSP imajo različne potrebe, medtem ko srednja podjetja iščejo enostavnejši dostop do financ, mikro podjetja potrebujejo več vsebinske podpore..
- Sinergije:
  - Slediti komplementarnosti in sinergijskim učinkom z ostalimi programi.
  - Slediti komplementarnost med sredstvi ESI in Skladom za strateške naložbe.
  - Iskati sinergije ukrepov z nacionalnimi ukrepi za pospešitev internacionalizacije.

## 2.5 Razpoložljiva finančna sredstva

Skupni proračun EU za programsko obdobje 2014-2020 znaša 1082 milijard evrov. V sklopu proračuna je za namene izvajanja ESI skladov, med katere poleg kohezijskih skladov uvrščamo še EKSRP in ESPR na voljo 642.9 milijard evrov skupnih sredstev. Od tega zneska je 460.9 milijard financirano iz evropskega proračuna, preostanek se financira iz soudeležbe držav članic. Sredstva bodo na voljo iz petih EU skladov. Višina sredstev in delež posameznega sklada v celotni ESI ovojnici je prikazan na sliki 3.

*Slika 3: Razdelitev sredstev Evropskih investicijskih in strukturnih skladov*



*Vir: Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).*

Na podlagi sredstev ESI skladov bodo v obdobju 2014-2020 financirani glavni cilji strategije Evropa 2020, med katere uvrščamo krepitev ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v EU. Za implementacijo teh ciljev je v okviru skupne uredbe sprejetih 11 tematskih področji predstavljenih v prejšnjem poglavju. Višina sredstev posameznega sklada, glede na opredeljena tematska področja je prikazana na sliki v prilogi 13. Kohezijska politika dopolnjuje politike EU na področju izobraževanja, zaposlovanja, energije, okolja, enotnega trga ter raziskav in inovacij ter zagotavlja potreben naložbeni okvir in strategijo za uresničitev dogovorjenih ciljev rasti. Kot je razvidno iz opisanega proračuna je za ukrepe kohezijske politike v EU namenjenih 351,8 milijarde EUR, kar je približno tretjina proračuna celotnega EU in kar  $\frac{3}{4}$  sredstev ESI skladov. O razdelitvi finančnih sredstev so se nacionalne vlade pogajale v Svetu EU in čeprav imajo korist od kohezijske politike še vedno vse regije, imajo prednost tiste, ki zaostajajo v razvoju. Kohezijska politika spodbuja nadaljnje javno in zasebno financiranje, in sicer ne le zato, ker države članice zavezuje k sofinanciranju iz državnega proračuna, ampak ker ustvarja tudi zaupanje vlagateljev. Ob upoštevanju nacionalnih prispevkov in zasebnih naložb se pričakuje, da bo vpliv kohezijske politike znašal približno 450 milijard EUR. Kohezijska politika je financirana preko treh skladov kohezijske politike (Evropska komisija, 2014c):

- ESRR - 199 mrd. EUR je v zadolžen predvsem za krepitev ekonomske in socialne kohezije z vlaganjem v sektorje, ki spodbujajo rast. Sklad izvaja naloge strategije Evropa 2020, zlasti potrebo po krepitvi konkurenčnosti in inovativnosti, ustvarjanju trajnih delovnih mest ter zagotavljanju razvoja.
- ESS - 94 mrd. EUR v obdobju naložbe usmerja v ljudi, pri čemer se osredotoča na izboljšanje možnosti za zaposlitev in izobraževanje. Cilj sklada je tudi pomagati tistim, ki jim grozita revščina in socialna izključenost.
- KS - 63 mrd. EUR je namenjen zmanjševanju ekonomskih in socialnih razlik ter spodbujanju razvoja. Sredstva so namenjena za zeleno rast ter za izboljšanje infrastrukturne povezanosti v članicah, katerih BDP je pod 90 odstotkov povprečja EU.

Sredstva sklada ESRR podpirajo vseh 11 ciljev s fokusom na prve štiri cilje. Glavne prednostne naloge ESS so cilji 8–11. Na podlagi KS so pretežno financirani cilji 4–7 in 11. V prilogi 12 je prikazana delitev in višina kohezijskih sredstev opredeljena v začetku obdobja. Na podlagi trenutnih podatkov (posodobljeno 22.1.2020), je za 3. tematski cilj na voljo 95.964.013.075 EUR, od tega je kar 64.551.952.335 EUR iz kohezijskih skladov. Višina sredstev glede na cilj ni določena in se v obdobju spreminja s prilagoditvami OP in spremembami izvedbenih načrtov OP. Sredstva za TC3 so na voljo iz treh kohezijskih skladov in sicer ESRR (33,9 mrd/EUR), EKSRP (27,9) mrd/EUR) in ESPR (2,7 mrd/EUR). Delitev sredstev TC3 se izvaja po ključu (Evropska komisija, 2015a):

- Razvite pokrajine za TC3 namenijo 80 odstotkov sredstev sklada ESRR.
- Regije v prehodu cilju namenijo 60 odstotkov sredstev ESRR in
- Manj razvite regije 50 odstotkov.

V številnih državah prejemnicah je predvsem zaradi širine naložbenih možnosti in pomembnega vpliva glede na strategijo EU 2020, za TC3 namenjenih največ dodeljenih sredstev. Na podlagi veljavnih operativnih planov je v tabeli 1 predstavljena osnovna višina sredstev namenjenih za 3. tematski cilj v milijonih po državah članicah in odstotek sredstev, ki ga je posamezna članica namenila za TC3.

*Tabela 1 Dodeljena EU sredstva za 3. tematski cilj po državah članicah*

Država	EU sredstva (mio/€)	% ESI sredstev članice
Portugalska	5787	22
Italija	8357	19
Slovenija	729	19
Belgija	499	18
Hrvaška	1910	18
Finska	651	17
Francija	4777	17
Avstrija	826	16
Zdr. Kraljestvo	2611	16
Estonija	648	15
Litva	1234	15
Madžarska	3525	14
Latvija	767	14
Španija	5795	14
Švedska	520	14
Danska	209	13
Nemčija	3623	13
Romunija	3972	13
Bolgarija	1201	12
Ciper	106	12
Grčija	3610	12
Poljska	10510	12
Malta	93	11
Irska	289	9
Češka	1537	6

*Vir: Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).*

### **3 PROGRAMSKO OBDOBJE 2014-2020 V SLOVENIJI**

V prejšnjem programskem obdobju 2007-2013 sta globalna gospodarska in finančna kriza močno vplivala na oblikovanje politik, tako na nadnacionalni ravni, kot tudi na nacionalnih ravneh. Prav tako smo se soočali s številnimi izzivi in dolgoročnimi trendi. Pomemben dejavnik, ki je vplival na razvoj politik, je seveda tudi spremenjeno razmerje moči na globalnem polju gospodarskih akterjev, predvsem je tu potrebno omeniti hitro razvijajoče se države. Slovenija je v primerjavi s pred kriznim obdobjem vstopila v novo razvojno obdobje z oslABLJENO makroekonomsko sliko, oslABLJENO sposobnostjo slovenske ekonomije za prilagajanje razmeram na svetovnem trgu, zmanjšano konkurenčnostjo, nižjimi tržnimi deleži na svetovnem trgu in slabo delujočim bančnim sistemom. Hkrati pa relativno dobro izobrazbeno strukturo prebivalstva in nizko dohodkovno neenakostjo.

Slovenija se je v okviru EU s številnimi dokumenti ter procesom ekonomskega upravljanja na ravni EU (Nacionalni reformni program, Pakt za stabilnost in rast, Fiskalni pakt), še zlasti pa s strategijo Evropa 2020 zavezala k zasledovanju treh oblik rasti, in sicer vključujoča, pametna ter trajnostna rast. V obdobju do leta 2020 je potrebno posebno pozornost nameniti razvoju, ki prinaša delovna mesta, večjo produktivnost in nima negativnih vplivov na okolje. Na podlagi sprejete strategije razvoja Slovenije do leta 2020 je opredeljeno, da imajo prednost projekti, ki imajo multiplikativni značaj in ustvarjajo nova delovna mesta. Razvoj, oziroma spodbujanje konkurenčnosti in zaposlovanja bosta temeljila na polnem izkoriščanju endogenih potencialov Slovenije (les, voda, geotermalna energija, socialno podjetništvo) in rasti na globalnih trgih (tehnologija, inovativnost, prestrukturiranje gospodarstva). Osnovna vizija Slovenije pravi, da smo konkurenčna družba znanja in inovativnosti, ki ob spoštovanju okoljskih omejitev zagotavlja blagostanje svojih prebivalcev in postaja model moderne ekološke regije. V sklopu vizije smo kot bistvena za razvoj identificirali tri področja: (Ministrstvo za gospodarstvo, 2013):

- Raziskave in razvoj ter inovacije.
- Zagon, rast in razvoj malih in srednjih podjetij.
- Zaposlovanje, izobraževanje, usposabljanje, znanje in kompetence (mladi in starejši).

Za ta področja je namenjenih 50 odstotkov razvojnih sredstev, ki so razpoložljiva do leta 2020. Strategija Slovenije zajema angažiranje vseh sistemov in struktur ter materialnih in ne materialnih virov. Razvoj mora temeljiti na izboljšanju učinkovitosti rabe vseh virov, človeških, finančnih in naravnih, na inovativni in intenzivni uporabi informacijske tehnologije, ter na ustrezni delitvi bremen in ugodnosti ob povečanju zaposlenosti. Na podlagi analize stanja in SWOT analize, upoštevajoč globalne trende, ki postavljajo širši kontekst za delovanje Slovenije, so v strategiji identificirana štiri prioriteta področja, na katera se mora Slovenija osredotočiti v programskem obdobju, da bo prihodnost in razvoj lahko gradila na svojih prednostih in izkoristila svoje razvojne potenciale in priložnosti. Ta področja smiselno povezujejo posamezne sektorske politike in tako postavljajo temelje za doseganje sinergijskih učinkov vseh ukrepov in dejavnosti, česar s klasičnim sektorskim pristopom ne bo mogoče doseči. Prioritete so predvsem konkurenčno gospodarstvo, znanje in zaposlovanje, zeleno okolje in vključujoča družba. Če želi Slovenija graditi na svojih prednostih in ob tem izkoristiti endogene potenciale in priložnosti, ki jih ponuja mednarodno okolje, mora prioriteto izpolniti nekatere pogoje, saj marsikatere slabosti ovirajo razvoj Slovenije. Predpogoj za doseganje strateških usmeritev v obdobju do leta 2020 so (Ministrstvo za gospodarstvo, 2013):

- Stabilne in razvojno naravnane javne finance ter učinkovit finančni sistem.
- Učinkovita pravna država in javna uprava.
- Kakovostna infrastruktura za trajnostno mobilnost in skladnejši regionalni razvoj.
- Teritorialna osredotočenost in upoštevanje teritorialnih raznolikosti.

### **3.1 Partnerski sporazum in analiza MSP v sklopu 3. cilja**

Partnerski sporazum je strateški dokument med Slovenijo in EK, velja kot podlaga za črpanje sredstev iz skladov EU. Struktura dokumenta sledi pripravljene predlogi in smernicam EK za pripravo sporazuma. V PS je vključenih vseh pet skladov EU, katerih skupna določila opredeljuje skupni strateški okvir, zato je pomembno, da je vsebina skladna z vsebino in usmeritvami za pripravo operativnega programa za obdobje 2014–2020. Slovenija bo pripravila tri OP, in sicer en skupni OP za izvajanje evropske kohezijske politike, program razvoja podeželja 2014–2020 in OP za izvajanje ESPR v RS za obdobje 2014–2020. V procesu priprave programskih dokumentov za programsko obdobje 2014–2020 je EK za vsako od držav članic EU pripravila dokument, v katerem je opredelila stališča, ki so bili osnova za pripravo partnerskega sporazuma. Izhajajoč iz stališč EK za posamezno državo članico so se začela pogajanja z EK za pripravo sporazumov, ki so podlaga za pripravo operativnih programov. Slovenija je pri pripravi sporazuma upoštevala pripravljeno stališče služb EK, pa tudi posebna priporočila Sveta EU, ki so pripravljena na podlagi pregleda izvajanja nacionalnega reformnega programa in programa stabilnosti. Za usklajevanja v sklopu partnerskega sporazuma je na državni ravni pristojna Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Dokument se pripravlja v tesnem sodelovanju z ministrstvi ter drugimi resorji in ključnimi deležniki. Vzporedno poteka tudi postopek usklajevanja dokumenta z EK (Vlada RS 2014).

V PS je predstavljena analiza razvojnih potreb, razlik in možnosti za rast Slovenije. Na tej podlagi so prepoznane prednostne naložbe, ki jih bo mogoče financirati iz ESI skladov, upoštevajoč 11 ciljev, ki so skupni za vseh pet skladov EU kot skupni prispevek k doseganju ciljev strategije EU 2020. Cilji so v novem programskem obdobju podprti s konkretnimi ukrepi in projekti ter so podrobneje opredeljeni v OP. Program za izvajanje evropske kohezijske politike bo vključeval vseh 11 ciljev. V analizi, ki je del sporazuma je za vsak cilj opredeljen prispevek k doseganju ciljev strategije Evropa 2020, upoštevana so tudi vsa posebna priporočila Sveta za Slovenijo. Pri izbiri prednostnih naložb so bile upoštevane izkušnje iz programskega obdobja 2007–2013 ter zahteve EK po osredotočenosti in usmerjenosti k doseganju ciljev in rezultatov, ki bodo tudi pokazali, kakšen bo v programskem obdobju 2014–2020 prispevek Slovenije k rasti in delovnim mestom na ravni EU. V nadaljevanju poglavja je predstavljena analiza na področju TC3 (Vlada R, 2014).

#### **3.1.1 Potrebe in priložnosti MSP Slovenije v sklopu analize 3. tematskega cilja Partnerskega sporazuma**

Spodbujanje in razvoj podjetniške dejavnosti in s tem krepitev konkurenčnosti podjetij je ključnega pomena za gospodarski razvoj Slovenije v trenutnem programskem obdobju. V ta namen je bilo treba oblikovati ustrezne možnosti za financiranje podjetniške dejavnosti ter vzpostaviti dobro poslovno in podporno okolje za obstoječa in novonastala podjetja. Za rast in konkurenčnost Slovenije pa je pomembna tudi izvozna sposobnost podjetij z ustvarjeno visoko dodano vrednostjo. V Sloveniji je bilo leta 2014 razmerje med številom

podjetij na zahodu in vzhodu stabilno, prav tako ni bilo opaziti večjih razlik pri dodani vrednosti, čistih prihodkih od prodaje na tujih trgih ter pri številu zaposlenih. V Sloveniji so bile konec prejšnjega programskega obdobja za rast in razvoj MSP identificirane sledeče ovire, in sicer dostop podjetij do finančnih virov, prezadolženost podjetij, nizka stopnja podjetniške dejavnosti in nizka stopnja internacionalizacije. Vsebine pri 3. tematskem cilju so v obdobju financirane iz sredstev ESRR, EKSRR in ESPR, ta pa bodo na voljo za celotno Slovenijo. Za TC3 so na podlagi analize v sporazumu izpostavljene sledeče potrebe, ki so podrobneje opisane v sledečih podpoglavjih (Vlada RS, 2014):

- Povezanost ukrepov za podporo ustanavljanju, rasti in razvoju podjetij.
- Večja dodana vrednost izdelkov in storitev.
- Boljše izkoriščanje znanja ter na znanju temelječih končnih izdelkov in storitev.
- Vzpostavitev ugodnega podpornega okolja za zagon in spremljanje novih podjetij.
- Boljši pogoji za dostop do finančnih virov.
- Povečanje izvozne sposobnosti podjetij in izboljšanje poslovnega okolja.
- Izboljševanje možnosti za vstop v globalne verige vrednosti.
- Povečanje snovne in energetske učinkovitost.
- Širši dostop do ukrepov za zeleno rast ter razvoj.
- Prestrukturiranje živilskopredelovalne industrije, kmetijstva in ribištva.

### 3.1.2 Mala in srednje velika podjetja

Pri dvigu konkurenčnosti MSP se osrednji cilj nanaša na spodbujanje ustanavljanja podjetij ter na krepitev rasti in razvoja obstoječih podjetij, kar je ključnega pomena za gospodarsko rast in nova delovna mesta. Pri tem je pomembno krepiti ustvarjalnost, inovativnost in podjetništvo ter ustvariti ustrezno poslovno in podporno okolje, ki bo prispevalo k lažjemu ustanavljanju in razvoju podjetij. Pomembno je tudi spodbujanje sodelovanja podjetij in institucij znanja pri skupnih projektih z jasnimi tržnimi cilji in sinergijami med razvojno-raziskovalnimi in inovacijskimi dejavnostmi. Razmerje med številom podjetij v obeh kohezijskih regijah je bilo v času priprave sporazuma stabilno. V letu 2011 je bilo v kohezijski regiji vzhodna Slovenija 44 odstotkov podjetij in prav tak odstotek zaposlenih v njih, ustvarili pa so le 38 odstotkov celotnega prihodka, kar kaže, da je dodana vrednost v kohezijski regiji vzhodna Slovenija manjša od tiste, ki jo ustvarijo v kohezijski regiji zahodna Slovenija. Za kohezijsko regijo vzhodna Slovenija je značilna delovno intenzivna sestava dejavnosti in proizvodna dejavnost z razmeroma nizko dodano vrednostjo. Za kohezijsko regijo zahodna Slovenija pa je značilna predvsem kapitalsko intenzivna sestava dejavnosti (avtomatizacija), kljub temu pa se za proizvodno dejavnost zahodne regije ravno tako ugotavlja nizka dodana vrednost (Vlada RS, 2014).

Visoko rast in nova delovna mesta ustvari razmeroma malo podjetij. Inovativna in hitro rastoča podjetja so v Sloveniji velika neizkoriščena možnost za rast gospodarstva in ustvarjanje dodane vrednosti. Zato je v programskem obdobju potrebna večja osredotočenost na spodbujanje zagona novih podjetij z visoko zmogljivostjo rasti ter na spodbujanje razvoja

inovativnih in hitro rastočih podjetij z izboljšanjem sistema dostopa do kapitala in virov financiranja, usposabljanja, mentorstva in drugih podpornih storitev. Tako je v finančni perspektivi 2014–2020 oblikovan uravnotežen pristop za podporo novonastalim podjetjem, pri čemer bodo smiselno upoštevana tudi področja opredeljena v strategiji pametne specializacije, saj imajo največ možnosti za dvig dodane vrednosti in tržni uspeh na lokalnem in globalnem trgu. V letu 2010 je bilo v Sloveniji 547 hitro rastočih podjetij (vzhodna Slovenija: 220, zahodna Slovenija: 327) glede na število zaposlenih, glede na višino prihodka pa jih je bilo 938 (vzhodna Slovenija: 412, zahodna Slovenija: 526). V obeh kohezijskih regijah je bil delež zaposlenih v takih podjetjih manj kot 1 odstotek. Število novih podjetij v informacijski in komunikacijski dejavnosti je daleč najvišji v osrednjeslovenski statistični regiji (Vlada RS, 2014).

Mladim in inovativnim podjetjem je potrebno olajšati dostop do virov financiranja, pri čemer se bodo glede na namen posameznih ukrepov kombinirali povratni (npr. jamstvo za bančna posojila, mikrokrediti itd.) in nepovratni viri (npr. subvencija obrestne mere itd.). Posebno pozornost bo namenjena hitro rastočim podjetjem, saj po zadnjih razpoložljivih podatkih za obdobje 2008–2012 lahko ugotovimo, da je 3.725 hitro rastočih podjetij (le 2,8 odstotkov vseh podjetij) v letu 2012 ustvarilo 36 odstotkov neto dobička iz poslovanja, 22,7 odstotkov vseh čistih prihodkov, 19 odstotkov celotne neto dodane vrednosti in zaposlovalo 15,4 odstotkov vseh zaposlenih. Mlada in inovativna podjetja bodo poleg finančnih virov v obdobju do leta 2020 deležna tudi drugih potrebnih oblik podpore, predvsem na začetku poslovne poti. Tovrstna podpora bo obsegala tudi strokovne storitve (kot so usposabljanje, mentorstvo, individualno svetovanje) subjektov podpornega okolja za podjetništvo (npr. univerzitetni inkubatorji, tehnološki parki ipd.) in druge podporne storitve, namenjene pa bodo novim podjetniškim podjetjem in že obstoječim mladim, inovativnim in hitro rastočim podjetjem (Vlada RS, 2014).

### 3.1.3 Dostop do finančnih virov

V Sloveniji je bilo v času priprave PS med ključnimi ovirami za rast in razvoj podjetij dostop do finančnih virov, saj so se kot posledica finančne krize zaostrovali pogoji za pridobitev posojil, poleg tega so ta za MSP dražja od tistih, ki jih banke namenjajo velikim poslovnim subjektom. Veliko podjetij je bilo po krizi prezadolženih, poslovna sredstva podjetij so se kot posledica nezmožnosti investiranja slabšala. Hkrati se je količina posojil domačemu nebančnemu sektorju v letu 2012 bistveno znižala. Enaka gibanja se nakazujejo tudi za prihodnje. Lajšanje dostopa do virov financiranja z obstoječimi instrumenti ter novimi alternativnimi in inovativnimi oblikami postaja ključno za spodbujanje rasti in razvoja MSP, zato bo v obdobju pozornost namenjena razvoju FI (Vlada RS, 2014).

Pregleden sistem izvajanja FI bo zagotovil povezovanje vseh pomembnih finančnih posrednikov in tako omogočil celovit pristop k financiranju projektov. Poleg uporabe FI za podporo inovativnim naložbam v MSP, se bo le te v večjem obsegu uporabljalo tudi za druge namene in poleg klasičnih oblik podjetij (gospodarske družbe in samostojni podjetniki) tudi

za druge oblike izvajanja gospodarske dejavnosti, pri čemer bodo za financiranje ukrepov kombinirana povratna in nepovratna sredstva. Na ravni FI bodo združena sredstva iz različnih evropskih skladov. Vrste instrumentov bodo opredeljene v skladu z izdelano analizo vrzeli za Slovenijo. Tako se bo zagotovilo sinergijske učinke in smiselne povezave z ukrepi, ki bodo podprti z drugimi tematskimi cilji, zato da bodo ukrepi TC 3 prispevali tudi k uspešnosti ostalih tematskih ciljev. V tekoči finančni perspektivi bo za financiranje MSP v Slovenskem podjetniškem skladu vzpostavljen holdinški sklad. Sredstva bodo namenjena FI– jamstvom za posojila s subvencijo obrestne mere, ter pilotno razvitim drugim instrumentom, kot so sklad tveganega kapitala, mikrokrediti ter linije semenskega in zagonskega kapitala (Vlada RS, 2014).

#### 3.1.4 Krepitev podjetništva

V želji, da bi v obdobju do leta 2020 dosegli večje pozitivne premike pri sprejemanju podjetništva nasploh, je treba bolj uveljavljati kulturo podjetništva, spremeniti odnos do podjetništva v družbi ter krepiti sposobnosti, kot so ustvarjalnost, podjetnost in inovativnost. Pri tem je izredno pomembno ustrezno podporno okolje. Po raznih kazalnikih podjetništva se je namreč Slovenija v času priprave analize uvrstila na sam rep lestvice držav. V Sloveniji obstaja širok izbor subjektov podpornega okolja za podjetništvo in inovativnost, katerih skupna naloga je zagotavljanje celovitih podpornih storitev za podjetja in podjetnike za lažji dostop do informacij, svetovanj, usposabljanja ter v nekaterih primerih tudi do potrebne infrastrukture in mentorstva. Storitve posameznih subjektov se med seboj razlikujejo, saj posamezna vrsta subjektov opravlja specializirane storitve, ki so prilagojene ciljnim skupinam. V praksi se srečujemo z nezadostnim medsebojnim sodelovanjem vseh vključenih subjektov in nekonsistentno podporo storitvam za podjetja in podjetnike, zato bo v obdobju poudarek na odpravi teh pomanjkljivosti in dvigu kakovosti storitev ter na njihovem sprotnem prilagajanju novim trendom in potrebam podjetij (Vlada RS, 2014).

V letu 2013, ko se je pripravljala analiza in sprejemal PS se je podjetništvo po triletnem upadanju sicer ponovno okrepilo, ne glede na to pa se je Slovenija pri nastajanju novih podjetij še naprej uvrščala v spodnjo polovico držav EU. Poleg zgodnje podjetniške dejavnosti se je nekoliko povečal delež ustaljenih podjetnikov. Vendar je preobrat v letu 2013 v številu novih in nastajajočih podjetij mogoče pripisati okrepljenemu podeljevanju subvencij za samozaposlitev med krizo, saj se je število njihovih prejemnikov v obdobju 2009–2011 precej povečalo. Pomemben podatek je tudi, da se je v Sloveniji s podjetništvom prenehalo ukvarjati v povprečju 1,4 odstotkov odraslega prebivalstva, kar je 14,4 odstotkov celotnega podjetništva. Kar 11 odstotkov je opustilo poslovanje zaradi upokojitve (povprečje EU je okoli 7 odstotkov). V obeh kohezijskih regijah je glavni razvojni izziv izpopolniti in prilagoditi obstoječe podporno okolje, ki bo glede na posebne potrebe v vsaki od kohezijskih regij pripomoglo k povečanju podjetniške dejavnosti. Izboljšanje podpornega okolja doprinaša tudi k povečevanju produktivnosti in konkurenčnosti obstoječih in spodbujanju nastanka novih podjetij, s poudarkom na visokotehnoloških podjetjih, ki razvijajo proizvode in storitve na področjih, opredeljenih v strategiji pametne specializacije. V vzhodni regiji je



potrebno nameniti več pozornosti povezovanju podpornih ustanov za prenos znanja in usposobljenosti ter centralizirano ponudbo storitev. Pomembna je tudi aktivacija obstoječe poslovne infrastrukture in kjer je potrebno, gradnja nove (Vlada RS, 2014).

### 3.1.5 Mednarodno poslovanje

Za ustvarjanje višje dodane vrednosti in krepitev mednarodne konkurenčnosti, je za Slovenijo v sledečem obdobju pomembno spodbujati vključevanje v globalne verige vrednosti, omogočiti svetovanje podjetjem, spodbujati ustvarjalnost in inovativne pristope k internacionalizaciji. Pomembno je zlasti povezovanje med raznovrstnimi področji zaradi spodbujanja inovativnih modelov sodelovanja, povezovanja in poslovanja. Ključno pri tem področju je tudi zagotavljanje učinkovitega podpornega okolja slovenskim podjetjem, ki želijo svoje poslovanje razširiti na mednarodne trge ali na njih okrepiti svojo prisotnost. Večina slovenskih industrijskih in proizvodno intenzivnih podjetij, je namreč še vedno v spodnji sredini globalnih verig dodane vrednosti tujih podjetij. Glede na povprečje EU so slovenska MSP podjetja med bolj internacionaliziranimi v EU, vendar pa podatki kažejo, da večino prihodkov na tujih trgih ustvarijo velika podjetja, medtem ko mikro podjetja, ki predstavljajo več kot 90 odstotkov slovenskega gospodarstva, na tujih trgih ustvarijo le okrog 10 odstotkov prihodkov. Pomemben del geografskih trgov, na katere je osredotočen naš izvoz, ne spada med hitro rastoče trge. Delež izvoza v BDP je v letu 2013 znašal 73 odstotkov in delež izvoza slovenskega gospodarstva v celotnih prihodkih pa znaša 31,8 odstotkov (op. podatek za leto 2012). Delež izvoza MSP podjetij je v letu 2013 znašal 33,1 odstotkov. Analiza mednarodne usmerjenosti zgodnjih podjetnikov kaže, da kar 32 odstotkov nastajajočih podjetnikov načrtuje močno usmerjenost na mednarodne trge, saj na podlagi analize pričakujejo več kot 25 odstotkov kupcev izven Slovenije (Vlada RS, 2014).

Zaradi pomena tega dela slovenskega gospodarstva, je v programskem obdobju 2014-2020 potrebno večjo pozornosti nameniti spodbujanju slovenskih podjetij k iskanju priložnosti na tujih trgih, podpreti tržno diverzifikacijo njihovega poslovanja in povezovanja, da bi dosegli multiplikacijske učinke. Med pomembnimi vzvodi za internacionalizacijo poslovanja je tudi ustrezna podpora prednostnim področjem pametne specializacije. Med horizontalnimi ukrepi za internacionalizacijo podjetij bodo podprti projekti, ki bodo prispevali k ustvarjanju višje dodane vrednosti pri izvozu blaga in storitev ter k izboljšanju okolja za uspešno mednarodno poslovanje (Vlada RS, 2014).

V povezavi s strategijo pametne specializacije, so v obdobju podprti tudi demonstracijski in pilotni projekti ter različni načini internacionalizacije s skupnimi naložbami v znanje, tehnologije in kapital, posledično bo Slovenija izkoristila zmogljivost hitro rastočih trgov na eni strani, na drugi pa se bo izognila morebitnim tveganjem zaradi sorazmerno velikega izvoza Slovenije izključno na trge EU, na katerih je okrevanje gospodarstva trenutno podpovprečno. Ukrepe se bo smiselno povezovalo s podporami tematskega cilja 1 in tako prispevalo k premoščanju vrzeli med raziskavami in trgom ter med institucijami znanja in gospodarstvom in posledično pozitivno vplivalo tudi na vključevanje podjetij v mednarodne

verige vrednosti. Prav tako bodo vzpostavljene poti za lažji dostop MSP do virov, ki bodo za ta namen na voljo po programih EU Obzorje 2020, COSME in drugih ustreznih programov za podjetja na ravni EU. V obdobju so spodbude namenjene tudi za vključevanje MSP v razpise po programu LIFE, predvsem v delu, ki je namenjen okolju, učinkoviti uporabi virov in ravnanju z odpadki (Vlada RS, 2014).

### 3.1.6 Dvig konkurenčnosti in produktivnosti

Poleg povečanja konkurenčnosti MSP ter spodbujanja ustanavljanja podjetij je v obdobju potrebno okrepiti zdravo obstoječe jedro, ki ga predstavlja industrija kot ustvarjalka inovacij, rasti in zaposlovanja. Industrija, ki v ožjem pomenu zajema predelovalne dejavnosti, v Sloveniji prispeva 20 odstotkov k skupni dodani vrednosti. Produktivnost, merjena z dodano vrednostjo na zaposlenega, se v predelovalni industriji od začetka krize giblje na ravni okoli 60 odstotkov evropskega povprečja. Nizko produktivnost je mogoče pripisati nezadostnemu povezovanju znanosti, raziskav in razvoja s podjetništvom ter nezadovoljivi usmerjenosti proizvodov k ponudbi storitev, ki zajemajo celovite rešitve s tehnološkimi in ostalimi inovacijami. V primerjavi z EU je bila v času priprave analize nižja od povprečja tudi snovna produktivnost slovenskega gospodarstva, visoka je energetska intenzivnost, čeprav je spodbudno, da se ta postopno znižuje v najbolj izvozno usmerjenem delu gospodarstva (predelovalne dejavnosti), pri katerem stroški energije pomembno vplivajo na konkurenčnost. Upoštevajoč pričakovano naraščanje cen surovin in energentov ter pritiskov na okolje, mora Slovenija poleg produktivnosti in učinkovitosti dela, v obdobju bistveno izboljšati tudi snovno in energetska učinkovitost ter z vlaganjem doseči sinergijske učinke za dvig konkurenčnosti podjetij, predvsem pri zmanjšanju obremenjevanja okolja in ustvarjanju (zelenih) delovnih mest. Zato bo pri spodbujanju rasti in razvoja podjetij, v obdobju posebna pozornost namenjena ukrepom, ki povečujejo snovno in energetska učinkovitost podjetij. V sinergiji z ukrepi, ki so namenjeni ekološkim inovacijam (TC1), bo omogočena sistematičnost pri snovanju zelenih poslovnih modelov, kar bo prispevalo sinergije tudi k ciljem 4, 6 in 7 (Vlada RS, 2014).

## 3.2 Operativni program za izvajanje kohezijske politike

Za pripravo OP je bil na podlagi analize stanja opredeljen ožji nabor področij, v katera se bodo vlagala sredstva kohezijskih skladov. Pri oblikovanju tega nabora so bili upoštevani cilji strategije EU 2020, priporočila Evropskega Sveta v vezi z nacionalnim programom reform Slovenije, Nacionalni reformni programi 2014–2015 in stališče služb Evropske Komisije o pripravi sporazuma o partnerstvu in slovenskih gospodarskih programov. Poleg tega so bili upoštevani tudi ustrezni nacionalni strateški dokumenti in razvojne razlike med kohezijskima regijama. OP 14–20 vsebuje vseh 11 tematskih ciljev, ki jih opredeljuje Uredba EU 1303/2013, in predvideva financiranje iz treh skladov kohezijske politike (ESRR, ESS in KS). Novembra 2014 ga je sprejela Vlada RS, s strani EK pa je bil potrjen v decembru 2014. OP predstavlja izvedbeni dokument, na osnovi katerega EK preverja upravičenost do sofinanciranja s sredstvi kohezijske politike in služi kot vsebinska podlaga

za pripravo ukrepov. Poleg OP so za izvajanje kohezijske politike za podporo MSP v obdobju 2014–2020 pomembni še drugi strateški dokumenti, kot sta Slovenska industrijska politika in Slovenska strategija pametne specializacije S4. Strategija vlaganj sredstev na podlagi OP in izbor tematskih ciljev temeljita na analizi potreb in potencialov za rast, ki so podrobneje opredeljeni v zgoraj predstavljenem partnerskem sporazumu in na izkušnjah iz preteklega programskega obdobja. Operativni program tako vključuje (SVRK, 2015a):

- Prednostne osi in prednostne naložbe.
- Povezavo med opredeljenimi specifičnimi cilji, rezultati, kazalniki, ter ukrepi
- Opredelitev vsebin, ki se nanašajo na celostni pristop k teritorialnemu razvoju.
- Finančni načrt in finančno časovnico za obdobje 2014-2020.
- Potrebe geo-območij, prizadetih zaradi neugodnih naravnih ali geografskih razmer.
- Vsebine, ki se nanašajo na organe odgovorne za upravljanje, nadzor in revizijo.
- Povezave z drugimi skladi EU na posameznih vsebinskih področjih.
- Informacije o izpolnjevanju predhodnih pogojenosti.

Program ima odločilno vlogo pri spodbujanju gospodarskega razvoja in zagotavljanju blaginje za vse prebivalce, pri tem pa bodo upoštevane posebne značilnosti zahodne in vzhodne Slovenije. Znatno bo prispeval k uresničitvi nacionalnih ciljev in ciljev strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast. Njegov cilj je okrepiti prizadevanja zlasti na področju raziskav in razvoja, podpirati inovacijske potenciale malih in srednje velikih podjetij, spodbujati učinkovitost virov in zmanjšati pritisk na okolje, poleg tega pa razvijati prometni sektor, spodbujati rast stopnje zaposlenosti in zmanjšati število ljudi, izpostavljenih tveganju revščine in socialne izključenosti. S v višini 3,011 milijarde EUR iz ESRR, KS, ESS in dodatek za zaposlovanje mladih so razporejeni v skladu z razvojnimi potrebami, razlikami in potenciali kot prikazano v tabeli 2.

*Tabela 2 Finančni načrt Operativnega programa Slovenije*

Prednostna os	Sklad	Sredstva EU (mil/€)	Odstotek sredstev
1	ESRR	461	15,4
2	ESRR	68	2,9
3	ESRR	526	17,5
4	ESRR/KS	21 / 260	0,7 / 8,7
5	KS / ESRR	53	1,8 / 1
6	KS / ESRR	269 / 131	8,9 / 4,4
7	KS / ESRR	233	7,4 / 1,3
8	ESS / YEI	287	9,58
9	ESS / ESRR	145 / 75	4,8 / 2,5
10	ESS / ESRR	209 / 20	6,9 / 0,7
11	ESS	62	2,07
12/13/14	KS/ESRR/ESS	90/17/12	3/ 0,6/ 0,4

*Prirejeno po SVRK (2015a).*

## **4 PREDNOSTNA OS 3: DINAMIČNO IN KONKURENČNO PODJETNIŠTVO ZA ZELENO GOSPODARSKO RAST**

Osrednji izziv ohranjanja gospodarske rasti in konkurenčnosti je razvijanje kompetenc in zmogljivosti podjetij in njihov odziv na družbene izzive. Z nadgradnjo obstoječih zmogljivosti in pridobljenega znanja je možno zagnati nov razvojni cikel ter izboljšati konkurenčnost gospodarstva v domačem in mednarodnem okolju. Dinamično in konkurenčno podjetništvo predstavlja temelj za gospodarski razvoj Slovenije in nova delovna mesta. V skladu s strategijo Evropa 2020 in strateškimi razvojnimi dokumenti Slovenije, bo gospodarska rast dosežena z izvajanjem ukrepov, ki bodo pozitivno vplivali tudi na družbo in okolje. Na ta način bodo upoštevani vsi elementi trajnostnega razvoja. V Sloveniji so gospodarske družbe enakomerno porazdeljene med vzhodno in zahodno kohezijsko regijo. V obeh kohezijskih regijah je med ključnimi ovirami za rast in razvoj MSP dostop podjetij do finančnih virov, prezadolženost podjetij ter nizka stopnja podjetniške aktivnosti. Izziv je tudi povečati stopnjo internacionalizacije podjetij in zagotoviti višjo stopnjo vključenosti v globalne verige vrednosti. Izboljšati je potrebno skupna vlaganja v znanje, tehnologijo in kapital (SVRK, 2015a).

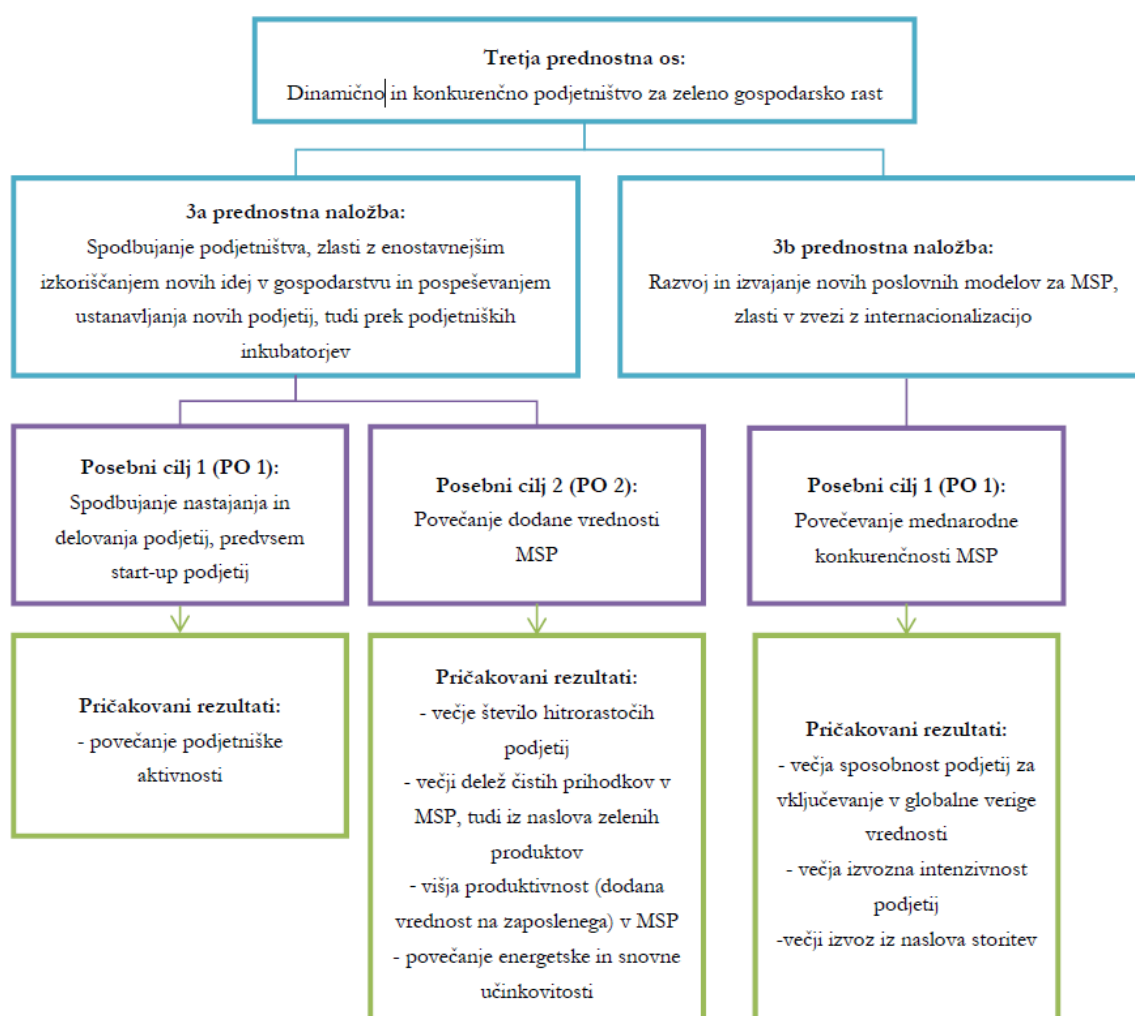
V programskem obdobju ESI skladi podpirajo gospodarstvo in sektor MSP posredno preko vseh prednostnih osi OP, specifično za ta namen pa so sredstva in ukrepi opredeljeni na 3. prednostni osi imenovani Dinamično in konkurenčno podjetništvo za zeleno gospodarsko rast. Preko osi želi Slovenija predvsem povečati konkurenčnost in internacionalizacijo MSP. Os je vzpostavljena na podlagi TC3 in posledično spada med esencialne cilje, katerih implementacija je za članice obvezna, pomembnost osi za Slovenijo je razvidna tako iz analize opravljene v sklopu PS, kot tudi iz INOP, saj je bilo za 3. os v osnovnem planu dodeljeno največ sredstev. Znesek razpoložljivih sredstev je v osnovi znašal 717 milijonov evrov. S spremembo OP v decembru 2017 se je znesek razpoložljivih sredstev znižal na 609 milijonov, saj je bil del sredstev prenesen na druge prednostne osi. Pravice porabe iz proračuna EU po spremembi znašajo 445 milijonov (SVRK, 2015a).

Cilj osi je pospešiti rast in razvoj ter izboljšati mednarodno konkurenčnost podjetij, posebej MSP. Za uspešno doseganje ciljev v okviru osi je nujno sočasno izvajanje ukrepov na področju vlaganj v povezane osi, ki podpirajo mednarodno in regionalno konkurenčnost raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja, trga dela in izobraževanja pa tudi na področju povečevanja učinkovitosti javne uprave in pravosodnih organov. Zato se bodo ukrepi smiselno dopolnjevali s tistimi, ki so predvideni v okviru prednostnih osi 1, 8, 9, 10 in 11. S tem bo ustvarjena povezava s procesom priprave Strategije pametne specializacije, izvajanjem načel Akta za mala podjetja in doseganjem ciljev strategije Evropa 2020. Os naslavlja sledeče, v PS izpostavljene probleme, ki negativno vplivajo na razvoj in konkurenčnost sektorja MSP v Sloveniji (SVRK, 2015a):

- Omejen dostop MSP do finančnih virov in nizka stopnja podjetniške aktivnosti.
- Prezadolženost MSP ter zastarelost njihovih poslovnih sredstev.
- Relativno nizka stopnja internacionalizacije podjetij. večino prihodkov na tujih trgih ustvarijo velika podjetja, medtem ko MSP, ki številčno predstavljajo več kot 90 odstotkov slovenskih podjetij, na tujih trgih ustvarijo le okrog 10 odstotkov prihodkov.
- MSP nimajo dovolj kompetenc in virov, da bi lahko vstopila med svetovno konkurenco in v svetovne verige vrednosti.
- Podjetja v zahodni kohezijski regiji ustvarijo višjo dodano vrednost kot v vzhodni.

Splošni cilj tretje prednostne osi, zapisan v operativnem programu, je pospešiti rast in razvoj ter izboljšati mednarodno konkurenčnost podjetij, posebej MSP. Posebni pod-cilji so določeni v sklopu posameznih prednostnih naložb. Slovenija je v operativni program vključila dve od štirih prednostnih naložb, ki jih določajo evropska pravila. Osnovna struktura 3. Prednostne osi je predstavljena na sliki 4.

*Slika 4: Struktura 3. prednostne osi*



*Vir: Računsko sodišče (2018).*

## **4.1 Prednostna naložba 1: Spodbujanje podjetništva in ustanavljanja novih podjetji**

Prednostna naložba, ki s polnim nazivom glasi Spodbujanje podjetništva, zlasti z enostavnejšim izkoriščanjem novih idej v gospodarstvu in pospeševanjem ustanavljanja novih podjetij, tudi prek podjetniških inkubatorjev ima dva specifična cilja preko katerih naslavlja spodbujanje podjetništva v Sloveniji in dvig dodane vrednosti MSP.

### **4.1.1 Specifični cilj: Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetji.**

Specifični cilj naslavlja predvsem povečanje podjetniške dinamike, ki se izraža v večjem številu novonastalih podjetij, ki zaposlujejo in se uspešno odzivajo na potrebe trga. Še posebno pomembna so start-up podjetja. Start-up podjetja so novonastala podjetja, katerih namen je razvoj inovativnih proizvodov ali storitev, in ki imajo velik potencial za rast. Inovativna podjetja z visokim potencialom za rast namreč ustvarijo kar 3-krat več delovnih mest kot podjetja s srednjim potencialom rasti in kar 15-krat več kot podjetja z nizkim potencialom rasti. Start-up podjetja pogosto nastajajo v centrih, kjer se koncentrirajo znanje in oblikujejo interdisciplinarne skupine, torej tam, kjer je vzpostavljena ustrezna podjetniška in ustvarjalna dinamika, oziroma kjer je na voljo ustrezno podporno okolje (npr. tehnološki parki, univerzitetni inkubatorji, podjetniški pospeševalnik, ipd.). Za vsa novonastala podjetja je ključnega pomena ustrezno podporno okolje, ki zagotavlja podjetniško, inovativno in finančno podporo za uspešen razvoj podjetij v zgodnjih fazah rasti. Namen in rezultat dotičnega specifičnega cilja 3.1.1 je predvsem povečanje podjetniške aktivnosti. Na podlagi navedenega in na podlagi analize MSP sektorja Slovenije sledi, da je potrebno (SVRK, 2015a):

- Okrepiti finančne mehanizme za zagon novih, rastočih in inovativnih podjetij.
- Širiti zavedanje o novih poslovnih priložnostih.
- Izboljšati klimo za podjetništvo, preko promocije podjetništva in uspešnih zgodb.
- Spremeniti dojemanje podjetnosti, inovativnosti in podjetništva, ki ne le spodbuja.
- Uspehe podjetij, ampak omogoča nove (in tudi ponovne) začetke.
- Okrepiti storitve podjetniškega podpornega okolja (npr. mentorstvo za nova podjetja).

V sklopu omenjenega cilja 3.1.1 so za kohezijsko obdobje v OP načrtovane finančne in podpirne spodbude, ki so pretežno namenjene (SVRK, 2015):

- Mladim podjetjem in podjetniškimi podjetji - s poudarkom na inovativnih start-up podjetjih s potencialom globalne rasti, podjetjih s področja družbenih inovacij, podjetjih, ki uvajajo nove načine ustvarjanja dodane vrednosti ter podjetjih z obrobni geografskih območij, ki se soočajo s posebnimi razvojnimi izzivi, vendar imajo potencial rasti in podjetjem, ki uvajajo nove načine izvajanja socialnih vsebin.
- Nadgradnji obstoječega podpornega okolja - z razvojem in spodbujanjem sodobnih oblik podpornih storitev, povezovanja ter upravljanja Regionalne destinacijske organizacije (npr. mentorstvo, usposabljanje, promocija, spodbujanje povezovanja,

svetovanje) v okviru podjetniško inovacijskega ekosistema. V izkazanih primerih to lahko predstavlja izvedbo investicij v ekonomsko poslovno infrastrukturo z razvojem pripadajočih storitev.

Uspešnost implementacije specifičnega cilja merimo na podlagi v opredeljenega kazalnika imenovanega indeks zgodnje podjetniške aktivnosti (v nadaljevanju TEA). Indeks izraža delež prebivalstva v starostnem razredu 18–64 let, ki se vključuje v podjetništvo. Indeks tako meri vključenost prebivalstva v zgodnje faze podjetništva in zato ne pomeni celotne podjetniške aktivnosti v državi. Mera podjetniške aktivnosti spremlja podjetnike, ki delujejo več kot 42 mesecev. Seštevek TEA in deleža podjetnikov, ki delujejo dlje kot 42 mesecev, je mera celotne podjetniške aktivnosti (UMAR, 2018).

#### 4.1.2 Specifični cilj: Povečanje dodane vrednosti MSP.

V programskem obdobju 2014-2020 bodo aktivnosti usmerjene v spodbujanje rasti MSP, predvsem hitro-rastočih podjetij, kar se bo odražalo v povečanju dodane vrednosti MSP. S tega vidika so ključni ukrepi, ki naslavljajo izboljššan dostop do kapitala in virov financiranja, usposabljanja, mentorstva, povezovanja in mreženja ter ostale podporne storitve. To bo pripomoglo h krepitvi veščin in kompetenc na ravni podjetij in tudi na ravni medpodjetniških povezav (grozdov, mrež, ipd. na lokalnem, regionalnem in mednarodnem prostoru). Cilj naslavlja tudi odpravo birokratskih in drugih ovir za uspešno delovanje podjetij v smeri k boljšemu zakonodajnemu in institucionalnemu okviru. Izboljšanje konkurenčnosti bo naslavljal tudi s spodbujanjem podjetij za večjo rabo obnovljivih virov, izboljšanje celotne učinkovitosti ter za razvoj okoljsko manj obremenjujočih izdelkov in storitev. V Sloveniji se namreč okoli četrтина predelovalnih dejavnosti spada med energetske intenzivno industrijo (papirna in kemična industrija ter proizvodnja in obdelava kovin in nekovin), kar je bil leta 2011 peti najvišji delež med državami EU. Izboljšanje energetske in snovne učinkovitosti ter razvoj zelenih produktov bo imelo multiplikativne učinke na gospodarstvo, saj se bodo poleg prihrankov pri energiji in surovinah ter posledičnem zniževanju stroškov, zmanjšale tudi potrebe po uvozu energije ter povečala energetska neodvisnost Slovenije. Poudarek bo dan tudi področju turistične dejavnosti, še posebej povezovanju posameznih iniciativ za razvoj in promocijo. Pričakovani rezultati navedenih ukrepov so (SVRK, 2015a):

- Večje število hitrorastočih podjetij.
- Večji delež čistih prihodkov v MSP, tudi iz naslova »zelenih produktov«.
- Višja produktivnost (dodana vrednost na zaposlenega) v MSP.
- Povečanje energetske in snovne učinkovitosti.

V sklopu omenjenega cilja so za kohezijsko obdobje v operativnem planu načrtovani ključni ukrepi, ki so pretežno namenjeni (SVRK, 2015a):

- Rasti in razvoju MSP, z namenom spodbujanja sodobnih elementov doseganja dodane vrednosti, ki slonijo na ustvarjalnosti in inovativnosti, tehnološkem razvoju ter

investicijskih in razvojnih vlaganjih podjetij. Posebna pozornost bo namenjena hitrorastočim podjetjem in podjetjem s potencialom globalne rasti.

- Nadgradnji obstoječega podpornega okolja v povezavi s specifičnim ciljem 1.
- Vzpostavitvi enotne poslovne točke za potrebe informiranja podjetij, izvajanja e-postopkov, e-poročanja podjetij, kar bo zmanjšalo število in obseg zahtevane administracije podjetij do državnih organov in hkrati zagotavljalo vpogled, uporabo in izmenjavo podatkov na enem mestu.
- Izboljšanju energetske in snovne učinkovitosti podjetji z ukrepi za spodbujanje učinkovite rabe energije in obnovljivih virov energije, kot so npr. spodbujanje energetske učinkovitih procesov v podjetjih, predstavitveni projekti ter podporni ukrepi vezani na energetske učinkovitost, podpora rabi lokalnih virov obnovljive energije, kot so biomasa, sonce, geotermalna energija in veter. Sproti se izvajajo ukrepi za izboljšanje učinkovite rabe virov npr. spodbujanje in razvoj zamenjave primarnih s sekundarnimi viri, uvedba učinkovitejših proizvodnih procesov, učinkovito ravnanje z odpadki in podobni ukrepi, ki prispevajo k prehodu Slovenije v krožno gospodarstvo.

V podporo izvajanju zgoraj navedenih ukrepov pri obeh specifičnih ciljeh se uporabljajo finančni instrumenti za lajšanje dostopa do virov financiranja, ki so namenjeni podjetjem v vseh fazah razvoja za odpravljanje vrzeli v financiranju.

#### 4.1.3 Finančni instrumenti

Finančni instrumenti so relativno nova paradigma financiranja razvoja, naslavlja enega ključnih problemov izpostavljenih v analizi partnerskega sporazuma in sicer dostop do finančnih virov, predstavljajo odmik od nepovratnega denarja (sredstva v obliki subvencij in javnih investicij) v oblike pomoči z obveznostjo vračila (povratna sredstva). Takšen instrument za financiranje projektov generira finančni tok, ki zagotavlja vračilo sredstev v sklad, ta pa so potem ponovno na voljo za druge projekte (Popa, 2013). Na podlagi izkušenj, pridobljenih pri izvajanju FI v predhodnem ciklu kohezijske politike, se tudi v sklopu trenutne finančne perspektive vzpodbuja njihovo nadaljnjo širitev in krepitev uporabe kot učinkovite rešitve, ki dopolnjuje tradicionalno financiranje z dodeljevanjem nepovratnih sredstev. Ob upoštevanju sedanjega ekonomskega položaja in vedno manjšega obsega javnih sredstev se pričakuje, da bodo imela povratna sredstva v prihodnosti še pomembnejšo vlogo. Na podlagi INOP so v sklopu osi FI predvideni na naložbi 3.1, in sicer vsako drugo leto v višini 33.750.000 EUR. Uporaba FI se predvidi za vse faze razvoja podjetij, in sicer samostojno ali v povezavi z nepovratnimi sredstvi. Produkti zajemajo jamstva za bančna posojila s subvencijo obrestne mere, mikrokredite, lastniško in kvazi lastniško financiranje (semenski in tvegani kapital, mezzanine financiranje) ter kombinacije različnih FI, tudi kombinacije z nepovratnimi subvencijami. Slovenija je za obdobje izdelala tudi oceno vrzeli financiranja na trgu, ter ocene višine in obsega potrebnih javnih sredstev za FI, vključno z vrstami FI za posamezna področja (SVRK, 2015b).



Izvajanje FI pomemben instrument izvajanja razvojnih politik na ravni EU. Urejeno je v evropskih uredbah, tako na ravni centraliziranih instrumentov, kot tudi na ravni kohezijske in kmetijske politike. Oblikovani morajo biti tako, da spodbujajo znatno udeležbo zasebnih vlagateljev (poslovni angeli, zasebni vlagatelji) in finančnih institucij na podlagi ustrezne delitve tveganja. Na ta način spodbujajo prehod na novo paradigmo financiranja razvoja torej odmik od »zastonj denarja« na financiranje z obveznostjo vračila (Popa, 2013). Kot takšni predstavljajo instrument financiranja, ki generira ustrezen finančni tok in zagotavlja vračilo sredstev v sklad, da so le-ta potem ponovno na voljo za druge projekte. V obdobju so predvidene sledeče oblike FI (SVRK, 2015b):

- Instrumenti dolžniških in lastniških virov financiranja (tvegani kapital, garancije za bančne kredite s subvencioniranjem obrestnih mer, krediti, mikro-garancije, ipd.).
- Prilagojeni finančni instrumenti za posamezne faze razvoja podjetij (kot npr. semenski in pred-semenski viri financiranja za mlada podjetja, ipd.).
- Nepovratni viri, tudi v kombinaciji z drugimi finančnimi instrumenti za specifične namene in ciljne skupine (npr. učinkovita raba virov, mlada podjetja).
- Dopolnilni ukrepi finančnim instrumentom, kot na primer mentorstvo in svetovanje.

#### **4.2 Prednostna naložba 2: Razvoj poslovnih modelov v smeri internacionalizacije**

V sklopu prednostne naložbe imenovane Razvoj in izvajanje novih poslovnih modelov za MSP, zlasti v zvezi z internacionalizacijo, je v OP predviden specifičen cilj naslovljen Povečanje mednarodne konkurenčnosti MSP. Z ozirom na izzive slovenskega gospodarstva je spodbujanje mednarodne vključenosti ključnega pomena. Za naslavljanje tega izziva se z ukrepi spodbuja razvoj in prenavo poslovnih modelov s posebnim poudarkom na internacionalizaciji. Za povečanje deleža izvoza izdelkov in storitev z visoko dodano vrednostjo, je pri oblikovanju in izvajanju ukrepov poudarek namenjen iskanju sinergij z ukrepi v okviru drugih prednostnih naložb (SVRK, 2015a).

Slovenska podjetja pri vstopu na tuje trge večinoma ne uporabljajo najnaprednejših poslovnih modelov, procesov in pristopov, se ne povezujejo niti med seboj, niti z različnimi institucijami. Potrebno je spodbujanje podjetij k povezovanju z namenom krepite kompetenc in znanj. Tudi podporno in poslovno okolje nista razvita do te mere, da bi pripomogla k vključevanju slovenskih podjetij v mednarodne gospodarske tokove in nudila dovolj podpore izvozno usmerjenim podjetjem. Za ta namen je potrebno izboljšati pogoje za mreženje in povezovanje podjetij z namenom uspešnega vstopa na zahtevne tuje trge in vključitev v globalne verige vrednosti. Kazalnik čistih prihodkov MSP od prodaje na tujem trgu, v zadnjih letih ne kaže optimistične slike (2009 = 33 odstotkov, 2012 = 31 odstotkov), zato je pomembno spodbujanje mednarodnega poslovanja, vključno s podjetji na področja turizma, ki želijo svoje poslovanje razširiti na mednarodne trge, oziroma želijo razširiti svojo prisotnost na novih tujih trgih. V sklopu cilja se ukrepi osredotočajo predvsem na večjo izvozno intenzivnost podjetij s poudarkom na izvozu storitev in spodbujanje podjetij pri

vključevanju v globalne verige vrednosti. V sklopu omenjenega cilja so v OP za kohezijsko obdobje načrtovane spodbude, ki naslavljajo (SVRK, 2015a):

- Razvoj, izvajanje in prenova poslovnih modelov - z namenom izboljšanja pristopov do tujih trgov ter vzpostavljanje razvojnih partnerstev. V tem okviru se spodbuja projekte, namenjene preizkušanju novih konceptov (npr. komercializacija proizvodov in storitev, predvsem za tuje trge). V OP so predvidene spodbude za izboljšave poslovnih procesov preko doseganja najnaprednejših standardov in pravic intelektualne lastnine.
- Podpora poslovnim in razvojnim partnerstvom za krepitev sodelovanja v globalnih verigah vrednosti - z vključevanjem v mednarodne procese za globalni preboj na osnovi povezovanja kompetenc in potencialov deležnikov (implementacija sodobnih poslovnih modelov, vstop na mednarodne trge, nišni preboji, ipd.).
- Vzpostavitev in delovanje sistema Vse na enem mestu - za domače izvoznike in tuje investitorje. Podpora bo zajemala npr. informacije, predstavitve, pisarne v tujini, programe mentorstva in usposabljanja s področja mednarodnega poslovanja.
- Priprava študij izvedljivosti, tržnih raziskav in izvoznih načrtov - s čimer bomo podpirali podjetja pri nadaljnjem razvoju poslovanja v mednarodnem okolju.
- Podpora iskanju novih mednarodnih priložnosti - za uspešno uveljavljanje podjetij na tujem trgu. Sredstva so namenjena organizaciji aktivnosti na mednarodnih sejmih in drugih dogodkih doma in v tujini. Hkrati bomo podprli prenos dobrih mednarodnih podjetniških praks in inovativnih načinov iskanja tujih poslovnih partnerjev. Aktivnosti bodo namenjene tudi kreptvi prepoznavnosti Slovenije in njenega gospodarstva.
- Razvoj novih in inovativnih turističnih produktov in storitev (vključno s kulturnim turizmom), povečanje njihove kakovosti ter razvoj turističnih destinacij.

### **4.3 Razpoložljiva finančna sredstva 3. osi**

Iz tabele 3 je razvidno, da je bilo za 3. os v osnovi predvideno 17,5 odstotkov sredstev, ki so Republiki Sloveniji na voljo iz proračuna EU. Skupaj z nacionalnimi in načrtovanimi zasebnimi viri je bilo za izvedbo tretje prednostne osi predvideno 717.071.907 EUR. S spremembo OP v decembru 2017 se je navkljub povišanju razpoložljivih sredstev na ravni OP obseg sredstev namenjenih 3. osi zmanjšal, in sicer pravice porabe iz proračuna EU znašajo 445.088.474 EUR oziroma 14,5 odstotkov vseh pravic porabe na podlagi OP. Stopnja sofinanciranja z evropskimi sredstvi na tretji osi znaša za vzhodno kohezijsko regijo 75 odstotkov, za zahodno pa 70 odstotkov. Skupaj z nacionalnimi sredstvi je za izvedbo tretje osi po zadnjem veljavnem OP na voljo 609.085.307 EUR. Razpoložljive pravice porabe lahko koristijo v letu, na katerega se nanašajo, neporabljen del pa se lahko prenese in porablja še v naslednjih treh letih. Poraba sredstev OP se tako načrtuje za celotno obdobje upravičenosti izdatkov, ki traja od začetka obdobja do 31. 12. 2023. Sredstva na tretji osi so prejemnikom na voljo v obliki nepovratne in povratne pomoči. Za FI, ki predstavljajo povratne oblike pomoči, je bilo na 3. osi sprva, na voljo 255.047.411 EUR oziroma 48,5 odstotka pravic porabe 3. prednostni osi. V okviru spremembe OP so se poleg ostalih, tudi

ta sredstva znižala na 135.000.000 EUR oziroma 30,3 odstotka. Kot razvidno, se je zmanjšal tudi delež namenjen za povratno podporo preko FI. Preostala sredstva tretje prednostne osi so na voljo v obliki nepovratne pomoči (SVRK 2015a) .

Za programsko obdobje evropska pravila določajo tudi tako imenovano rezervo za uspešnost. Rezerva za uspešnost znaša od 5 do 7 odstotkov dodeljenih sredstev za vsako os, pri čemer skupni znesek rezerve za uspešnost, dodeljene na sklad ESI in kategorijo regij, znaša 6 odstotkov. Znesek za uspešnost na 3. osi po zadnjem OP znaša 37.674.099 EUR. Dodeli se osi, na podlagi katere se je črpanje izvajalo nadpovprečno oziroma se je pozitiven učinek sredstev na opredeljene kazalnike izkazal kot zelo učinkovit.

*Tabela 3: Razpoložljiva sredstva 3. prednostne osi*

<b>Operativni program</b>					
	<b>EU</b>	<b>Nacionalni</b>	<b>Nacionalni zasebni viri</b>	<b>Nacionalni</b>	<b>Viri skupaj</b>
	(ESRR)	javni viri		skupaj	
Vzhodna kohezijska regija	361.921.310	48.256.174	72.384.261	120.640.435	482.561.745
Zahodna kohezijska regija	164.157.114	28.141.219	42.211.829	70.353.048	234.510.162
Skupaj tretja prednostna os	526.078.424	76.397.393	114.596.090	190.993.483	717.071.907
Skupaj operativni program	3.011.899.768	524.344.423	219.992.470	744.336.893	3.756.236.661
Delež sredstev (%)	17,50%			25,70%	19,10%
<b>Druga sprememba operativnega programa (december 2017)</b>					
Skupaj tretja prednostna os	445.088.474	65.598.733	98.398.100	163.996.833	609.085.307
Skupaj operativni program	3.067.924.925	545.975.387	204.218.358	750.193.745	3.818.118.670
Delež sredstev (%)	14,50%			21,90%	16,00%
<b>Delitev sredstev glede na intervencijo</b>					
<b>Oznaka intervencije</b>	<b>Znesek EUR</b>				
Generične produktivne naložbe v mala in srednja podjetja (MSP)	67.793.891				
Podpora grozdom in poslovne mreže, predvsem v korist MSP	7.030.999				
Napredne pomožne storitve za MSP in skupine MSP	79.999.999				
Razvoj MSP, podpora podjetništvu in inkubatorjem	157.010.057				
Energetska učinkovitost in predstavitveni projekti v MSP ter podporni ukrepi	71.253.527				
Podpora okolju prijaznim proizvodnim procesom in učinkoviti rabi virov v MSP	7.999.999				
Spodbujanje podjetij, ki prispevajo k nizkoogljičnosti in odpornosti na podnebne spremembe.	1.999.999				
Poslovna infrastruktura za MSP (vključno z industrijskimi parki in območji)	24.999.999				
Podpora socialnim podjetjem (MSP)	9.999.999				
Razvoj in spodbujanje storitev turizma v ali za MSP	17.000.000				
Delitev povratnih sredstev glede na FI					
Podpora prek finančnih instrumentov: tvegani ali lastniški kapital ali ekvivalentno	10.370.477				
Podpora prek finančnih instrumentov: posojila ali ekvivalentno	60.000.000				
Podpora prek finančnih instrumentov: jamstva ali ekvivalentno	62.492.660				

*Vir: SVRK (2015a).*

## 5 ORGANIZACIJA ČRPANJA IN NADZORA

Vlada RS je na podlagi Uredbe (EU) št. 1303/20131 sredi leta 2014 sprejela sklep, s katerim je v okviru izvajanja OP 2014–2020 za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 imenovala organe upravljanja in nadzora ter odredila, da se vzpostavi sistem izvajanja evropske kohezijske politike. Leta 2015 so bili imenovani posredniški organi, s katerimi je organ upravljanja sklenil sporazume o načinu izvajanja nalog (SVRK 2019b).

### 5.1 Organizacija

Organ upravljanja kohezijske politike (v nadaljevanju OU) v RS predstavlja Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju SVRK). SVRK je vladna služba, pristojna za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in je kot taka nacionalni javni organ. OU je odgovoren za upravljanje OP v skladu z načelom dobrega finančnega upravljanja. Naloge organa upravljanja (SVRK, 2019b):

- V okviru upravljanja operativnega programa OU:
  - Podpira delo Odbora za spremljanje in mu zagotavlja informacije.
  - Pripravi letna in končno poročilo o izvajanju iz ter jih potem, ko jih potrdi Odbor za spremljanje, predloži EK.
  - Posredniškimi organom in upravičencem posreduje informacije, pomembne za izvajanje njihovih nalog.
  - Vzpostavi sistem za beleženje in shranjevanje podatkov o posamezni operaciji, potrebnih za spremljanje, vrednotenje, finančno upravljanje in revizijo.
  - Zagotavlja, da se podatki zberejo, vnesejo in shranijo v sistem.
  
- V okviru izbora operacij OU:
  - Pripravi in po odobritvi uporablja ustrezne izbirne postopke in merila, ki zagotavljajo doseganje ciljev, ne diskriminatornost, in upoštevajo splošna načela.
  - Zagotavlja, da se operacija uvrsti v primeren sklad ali več skladov in da jo je mogoče vključiti v eno izmed prednostnih naložb OP.
  - V kolikor se je operacija začela izvajati pred predložitvijo zahtevka za financiranje OU, se prepriča, ali je bila upoštevana veljavna zakonodaja.
  - Zagotovi, da program ne vključuje operacij, ki so bile ali bi morale biti v postopku izterjave po preselitvi proizvodne dejavnosti zunaj programskega območja.
  - Preverjanje operacij na kraju samem.
  - Preverjanje nalog, ki jih izvajajo posredniški organi.
  
- V okviru finančnega upravljanja in nadzora OU:
  - Preveri, ali so bili sofinancirani proizvodi in storitve zagotovljeni ter ali so bili izdatki, ki so jih prijaviли upravičenci, plačani, in ali so ti v skladu z veljavno zakonodajo, operativnim programom.
  - Ob upoštevanju tveganj uvede učinkovite ukrepe za preprečevanje goljufij.

- Zagotavlja, da se vsi dokumenti v zvezi z izdatki in revizijami, ki se zahtevajo za zagotovitev ustrezne revizijske sledi, hranijo v skladu z zahtevami
- Pripravi izjavo o upravljanju in letni povzetek iz finančne uredbe KP.

V izvajanje OP so na podlagi Uredbe 1303/2013 in Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v RS v programskem obdobju 2014 - 2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta poleg OU vključeni (SVRK, 2019b):

- Organ za potrjevanje: Vlogo organa opravlja organizacijska enota Ministrstva za finance (v nadaljevanju MF), katerega ključna naloga je potrjevanje, da so izdatki, vključeni v zahtevek za plačilo do EK, porabljeni v skladu s pravili.
- Revizijski organ: Vlogo organa opravlja Urad RS za nadzor proračuna, kot organ v sestavi MF, katerega ključna naloga je vzorčno preverjanje (revizija), da so bili izdatki, vključeni v zahtevek za plačilo do EK, porabljeni v skladu s pravili.
- Posredniški organi: Vlogo organov opravljajo ministrstva. Gre za organe, na katere so bile v skladu s pristojnostmi po nacionalni zakonodaji prenesene določene naloge OU. Ključna naloga posredniški organov (v nadaljevanju PO) je priprava in izvajanje načinov izbora operacije (javni razpis ali program, ki je neposredno potrjen), vključno s skrbništvom in preverjanjem pravilnosti ter učinkovitosti porabljenih sredstev.
- Izvajalski organi: Vlogo izvajalskih organov opravljajo javni skladi, javni zavodi in javne agencije, ki izvajajo politiko ministrstev oziroma za njih izvajajo večje število ukrepov, programov, načinov izbora operacij. Gre za organe, na katere so bile prenesene določene naloge PO, zaradi česar se ti organi smatrajo kot izvedeni PO. Naloga izvajalskih organov je izvajanje načrtov operacij, vključno s skrbništvom.
- Upravičenci: Vlogo upravičencev opravljajo različne pravno-formalne oblike oseb RS (podjetja, društva, javni organi, občine, ipd.), ki so odgovorni za pravilno in učinkovito koriščenje sredstev. Upravičenci niso del sistema v ožjem smislu.

#### 5.1.1 Informacijski sistem

Zahteva po uveljavitvi e-kohezije, ki izhaja iz uredb EU, slabo delovanje sistema ISARR, ki je bil v uporabi v predhodnem programskem obdobju, in nezmožnost širitve sistema za izvrševanje državnega proračuna (v nadaljevanju MFeRAC) do ravni upravičencev so prispevali k temu, da se je Slovenija odločila za vzpostavitev novega informacijskega sistema, ki bo povezljiv z MFeRAC. Tako imamo danes delujoč novi informacijski sistem e-MA, ki je povezava treh informacijskih sistemov, in sicer e-MA (izvajanje operativnega programa), MFeRAC ter njegovega modula e-CA (sporočanje zahtevkov Evropski komisiji). S tem zagotavljamo enkratni vnos podatkov in njihovo izmenjavo med sistemi e-MA, MFeRAC in e-CA. Pri med-sistemske komunikaciji že nastajajo zastoji. Za izvajanje EKP je torej ključna povezanost navedenih informacijskih sistemov (SVRK, 2018a).

Sistem e-MA je spletna aplikacija namenjena podpori izvajanja evropske kohezijske politike. Neločljivo je povezana z MFeRAC in e-CA, omogoča finančno, fizično in

izvedbeno spremljanje izvajanja EKP, omogoča izvajanje potrebnih kontrol, kakor tudi podporo finančnim tokovom, ki so podprti z ustreznimi finančnimi dokumenti, uvrščenimi v proces potrjevanja, izplačevanja in certificiranja, se pravi omogoča celovit pregled nad izvajanjem kohezijske politike. Razvoj informacijskega sistema e-MA se bo nadaljeval tudi v prihodnje, saj bo postopoma pridobil še dodatne funkcionalnosti, ki bodo temeljile na pridobljenih predlogih in pozitivnih izkušnjah vseh uporabnikov (SVRK, 2018a).

Informacijski sistem organa za potrjevanje RIS-e-CA se uporablja za izvajanje povračil prispevka EU v državni proračun, za certificiranje izdatkov, za pripravo vmesnega zahtevka za plačilo, vodenje knjige dolžnikov ter za pripravo računovodskih izkazov. Poleg navedenega zagotavlja spremljanje izplačil sredstev upravičencem, skladno z Uredbo EU št. 1303/2013, ki pravi, da je potrebno zagotoviti podatek o vseh izplačilih upravičencem, ki so bila dejansko izvršena, in sicer najpozneje 90 dni od dneva, ko je upravičenec predložil zahtevek za izplačilo (SVRK, 2018a).

### 5.1.2 Organizacija izvajanja 3. osi

Organizacija izvajanja kohezijske politike na tretji prednostni osi je predstavljena na organigramu v prilogi 13. Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju MGRT) je pri izvajanju tretje osi v vlogi posredniškega organa. OU in MGRT sta za izvajanje tretje osi sklenila sporazum o načinu izvajanja nalog. Ministrstvo je na podlagi soglasja OU v izvajanje tretje prednostne osi vključilo tudi izvajalske organe, ki izvajajo vsebine, ki so na MGRT v pristojnosti različnih direktoriatov. Poleg tega MGRT opravlja naloge na področju ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, socialnega podjetništva, drobnega gospodarstva in turizma, industrijskih projektov, naloge na področju regionalnega razvoja ter naloge na področju tehnologije. MGRT na podlagi sporazuma z OU, med drugim opravlja naslednje naloge kohezijske politike (Računsko sodišče, 2018):

- V okviru načrtovanja evropske kohezijske politike: zbira in oblikuje predloge za pripravo izvedbenega načrta operativnega programa (v nadaljevanju INOP) ter pri tem sodeluje z OU in po potrebi z drugimi PO ter drugimi vključenimi subjekti.
- V okviru načina izbora operacij in izvajanja operacij:
  - Preverja finančno in vsebinsko ustreznost vloge za potrditev operacije.
  - Na OU pošlje vlogo za potrditev ustreznosti načina izbora operacije.
  - Izvede javni razpis ali javni poziv.
  - Izvaja administrativna preverjanja, preverjanja na kraju samem ter preverjanja opravljanja nalog izvajalskih organov.
  - Spremlja izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poroča OU.
  - Skrbi za pravilen vnos podatkov v informacijske sisteme.
  - Daje navodila izvajalskemu organu, po potrebi pregleduje njegovo dokumentacijo ter opravlja naloge posredovanja med izvajalskim organom in OU.

Izvajalski organi. V skladu s prvim odstavkom 13. člena Uredbe EKP je MGRT pridobil soglasje OU, da poleg lastne vloge izvajanja kohezijske politike 3. osi, sklene sporazume za izvajanje nalog s spodaj navedenimi organi, ki so poleg MGRT s sporazumi imenovani kot izvajalski organi, in sicer (SVRK, 2019b):

- Javna Agencija RS za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije (SPIRIT).
- Javni sklad RS za podjetništvo (SPS).
- Javni sklad RS za regionalni razvoj in razvoj podeželja (SRRS).

Posredniški in izvajalski organ za vsak posamezen način izbora operacije skleneta pogodbo, s katero dogovorita vsebino, odgovornosti in obveznosti ter način izvajanja posameznih načinov operacij. V okviru načina izbora in izvajanja operacij izvajalski organ opravlja naslednje naloge (SVRK, 2019b):

- Izvede javni razpis oziroma javni poziv.
- Izvaja administrativna preverjanja.
- Preverja, da upravičenci vodijo ločeno knjigovodstvo za posamezno operacijo.
- Hrani dokumentacijo v skladu s pravili.
- Skrbi za pravilen in pravočasen vnos podatkov v informacijske sisteme.
- Zagotavlja transparentnost in obveščanje javnosti o izvajanju kohezijske politike.
- Spremlja izvajanje operacij, odstopanja in napovedi ter o tem poroča PO.
- Zagotavlja vpogled v dokumentacijo nadrejenim organom kohezijske politike.

Upravičenci so MSP v vseh fazah razvoja, potencialni podjetniki, podjetniško inovacijsko podporno okolje, javni skladi, javne agencije, finančni posredniki, država in javna uprava, pravosodni organi, občine in institucije regionalnega razvoja. Njihove naloge v procesu izvajanja kohezijske politike so odvisne od ukrepa in načina delovanja izvajalskega organa, lahko pa jih strnemo v sledeče (SVRK, 2019b):

- Priprava investicijske in projektne dokumentacije s potrdilom neodvisne projektantske organizacije o njeni ustreznosti, pridobitev dovoljenj, soglasij.
- Priprava in posredovanje vloge za projekt (predlog operacije) PO.
- Podpis pogodbe o sofinanciranju.
- Izvedba operacije skladno s pogodbo o sofinanciranju.

## **5.2 Postopek črpanja sredstev 3. prednostne osi**

Evropska komisija je leta 2014 potrdila PS in OP. Oba dokumenta v Sloveniji predstavljata ključno vsebinsko podlago za črpanje sredstev kohezijske politike. Za pričetek črpanja sredstev na podlagi OP je treba vzpostaviti ustrezen sistem upravljanja in nadzora. Vlada, ministrstva in služba vlade, ki opravlja naloge OU, so morali v ta namen sprejeti podlage, s

katerimi so opredelili in določili sistem upravljanja in nadzora izvajanja OP. Osnovo, ki določa sistem porabe sredstev, predstavlja uredba o porabi, poleg nje pa tudi Zakon o javnih financah, vsakokrat veljavni zakoni o izvrševanju proračunov RS in vrsta navodil OU in organa za potrjevanje. V letih 2015 in 2016 so institucije, vključene v izvajanje OP, pripravljale opis sistema upravljanja in nadzora, ki ga zahtevajo evropska pravila. Poročilo in ustrezno mnenje revizijskega organa o vzpostavljenem sistemu sta potrebna, da lahko država članica EK predloži v plačilo prvi vmesni zahtevek za plačilo.

Na podlagi uredbe o porabi je bilo treba sprejeti tudi INOP. Le ta predstavlja vsebinsko in finančno razčlenitev OP, določa način doseganja posebnih ciljev OP in je podlaga za pripravo državnega proračuna. V skladu z navodili za načrtovanje, spremljanje in poročanje je sprejem INOP pogoj za pričetek izvajanja kohezijske politike v RS. Do 2017 je veljalo, da INOP sprejme vlada z odlokom. Po uveljavitvi spremembe uredbe o porabi pa INOP sprejme OU in ga objavi na spletni strani skladov EU. V treh mesecih po sprejetju OP je moral biti v skladu z evropskimi pravili ustanovljen Odbor za spremljanje izvajanja kohezijske politike. Odbor najmanj enkrat letno pregleda izvajanje OP in napredek pri doseganju zadanih ciljev ter lahko predloži pripombe OU v zvezi z izvajanjem OP. Njegova naloga je med drugim tudi, da preveri in odobri merila za izbor operacij, ki jih morajo organi upoštevati pri izvedbi javnih razpisov (SVRK, 2019b).

Sprejeti je bilo treba tudi ustrezne podlage za pričetek izvajanja FI, ki so predvideni v OP. V decembru 2015 je bila za izvajanje FI pripravljena predhodna ocena za izvajanje FI v Sloveniji. Vlada je 2016 sprejela spremembi uredbe o porabi, na podlagi katerih so bile v uredbo dodane določbe, povezane z izvajanjem FI, prav tako je bilo MGRT določeno kot posredniški organ za izvajanje povratnih sredstev. Na MGRT so pripravili dokument Ključni elementi finančnih instrumentov. Države so morale v skladu z evropskimi pravili najpozneje do konca 2016 izpolniti predhodne pogojenosti. MGRT je bilo vključeno tudi v pripravo strategije pametne specializacije, ki je sicer predhodna pogojenost 1. osi, vendar je predvideno, da se bo upoštevala tudi pri izvajanju 3. osi (SVRK, 2019b).

Leta 2015 so na MGRT sprejeli program izvajanja finančnih spodbud kot izvedbeni dokument ukrepov, ki so navedeni v več strateških podlagah, tudi tistih v OP. Na MGRT so pojasnili, da je program finančnih spodbud tudi izhodišče za pripravo letnih programov dela izvajalskih organov. Pred izvajanjem ukrepov, vključenih v program, so morali na MGRT poskrbeti za pripravo ustreznih shem državnih pomoči. V prvi polovici leta 2015 so v okviru načrtovanja INOP pripravili prve predloge načinov izbora operacij (v nadaljevanju NIO). MGRT in OU sta za izvajanje 3. osi sklenila sporazum o načinu izvajanja nalog. MGRT je na podlagi predhodnega soglasja OU pred podpisom sporazuma že sklenilo sporazume o načinu izvajanja nalog s izvajalskimi organi. Za izvedbo javnega razpisa je MGRT z vsakim izvajalskim organom sklenilo še ločeno pogodbo, v kateri so bile določene pravice in obveznosti v zvezi z izvedbo in financiranjem javnega razpisa (SVRK, 2019b).



Sam postopek izvajanja kohezijske politike, oziroma določene operacije financirane s strani EU je kompleksen in zajema več faz (Računsko sodišče, 2012):

1. FAZA: SVRK v vlogi OU-ja oceni vlogo PO-jev, s katero odobri EU sredstva za posamični javni razpis/projekt oziroma program. V kolikor je vloga skladna z vsebino OP EKP-ja, SVRK izda odločitev o podpori PO-jem.
2. FAZA: PO-ji izvedejo postopke izbora (npr. objavijo javne razpise), dodelijo sredstva in sklenejo pogodbe o sofinanciranju z upravičenci, kar je podlaga za dejansko financiranje projektov iz sredstev evropske kohezijske politike.
3. FAZA: Izvedba projekta (upravičenci, izvajalci) v skladu s pogodbo o sofinanciranju. Za izvedene aktivnosti upravičenci PO-jem izstavijo račune (zahtevke za izplačila, v nadaljnjem besedilu: ZZI), ki se nato plačajo (založijo) iz državnega proračuna.
4. FAZA: Predstavlja prenos plačanih in preverjenih zahtevkov za izplačilo v informacijski sistem e-CA. Organ za potrjevanje pri MF zahtevke pregleda, jih potrdi, izvede povračilo sredstev EU iz podračuna na Banki Slovenije v državni proračun in nato v Bruselj pošlje zahtevek za povračilo. Četrta faza predstavlja črpanje sredstev.
5. FAZA: Predstavlja preverjanje zahtevkov pri EK in plačilo sredstev iz proračuna EU na podračune pri Banki Slovenija.

#### 5.2.1 Načrtovanje izvajanja javnih razpisov

Vsebinsko in finančno razčlenitev OP predstavlja INOP. Vsebuje podatke o predvideni porabi sredstev, to je izplačilih iz proračuna po prednostnih oseh, skladih in kohezijskih regijah, in sicer po posameznih letih od leta 2016 do leta 2023. Načrtovana časovna dinamika porabe sredstev na tretji prednostni osi se skozi čas spreminja zaradi časovnega premikanja določenih faz projektov znotraj posameznih NIO, in sicer v praksi predvsem tako, da se vse večji delež predvidene porabe evropskih sredstev premika na kasnejša leta programskega obdobja. Povečevanje načrtovane porabe v kasnejših letih je tudi posledica usklajevanja INOP z dejansko realizacijo, ki je nižja od načrtovane, to sicer pomeni, da bo zaradi omejitve obdobja črpanja s koncem leta 2023 v krajšem času potrebno izpeljati in financirati večje število operacij. Zamikanje časovnice predstavlja tudi tveganje, da zaradi potencialnih nepravilnosti ne bo na razpolago dovolj časa za ponovno uporabo sproščenih sredstev EU za financiranje drugih projektov (SVRK, 2019b).

MGRT je v letu 2015 pripravil časovnico priprave javnih razpisov v obliki tabele, v katero naj bi vnašalo predvidene datume za več aktivnosti v zvezi z izvedbo posameznega javnega razpisa, na primer datum priprave javnega razpisa in razpisne dokumentacije, datum predložitve NIO v odločitev OU. Od leta 2016 MGRT pripravlja letni načrt objave javnih razpisov. V njem so prikazani javni razpisi, ki jih bodo na MGRT financirali iz sredstev EU, in tisti, ki bodo financirani izključno iz sredstev državnega proračuna. V letne načrte objave javnih razpisov so za posamezni javni razpis vključeni tudi podatki o znesku razpisanih sredstev in načrtovanih izplačilih v posameznem letu. Poleg navedenega MGRT na lastno pobudo za 3. os načrtuje javne razpise in neposredne potrditve operacije (v nadaljevanju

NPO) tudi v preglednici OU, ki služi za vključitev NIO v aktualni INOP. Nabor NIO MGRT določi za vsak posebni cilj posebej. Pri tem mora za vsak NIO med drugim navesti finančni načrt po letih, stopnjo pripravljenosti za izvedbo in določiti kazalnike iz nabora kazalnikov, ki so na prednostni osi določeni v OP. Te kazalnike MGRT vodi tudi v posebni preglednici. V preglednico za pripravo INOP je treba vnesti tudi predviden datum posredovanja javnega razpisa na OU, predviden datum objave in zaključka, vključno z načrtovanim datumom začetka operacij (Računsko sodišče, 2018).

### 5.2.2 Postopek izbora operacij in njihovo potrjevanje

Uredba o porabi sredstev določa tri načine, po katerih se lahko izberejo operacije, ki bodo sofinancirane na podlagi OP, in sicer javni razpis, javni poziv in NPO, ki pomeni neposredno potrditev projekta, skupine projektov oziroma velikega projekta, kot ga določa Uredba 1303/2013, in programa, ki ga izvaja upravičenec, pod pogoji iz 25. člena uredbe o porabi (operacija ima podlago v zakonu ali strategiji na nacionalni ravni ali v OP ali dogovoru za razvoj regije, če tako izhaja iz OP (SVRK, 2019b).

Postopek za pripravo NIO je podrobneje določen z uredbo o porabi in navodili OU za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020. Na 3. osi se, kot NIO izvaja javni razpis (izvaja MGRT ali izvajalski organ) in NPO. Postopek izbora operacij pri javnem razpisu poteka tako, da MGRT pripravi vlogo za odločitev o podpori, ki vsebuje osnutek besedila javnega razpisa in pripadajočo dokumentacijo, ter jo posreduje OU v pregled in potrditev. V primeru neposredne potrditve operacije MGRT pripravi vlogo za odločitev o podpori in jo pošlje OU. Kadar javni razpis izvaja izvajalski organ, vlogo za odločitev o podpori pripravi izvajalski organ, MGRT dokumentacijo pregleda, poda soglasje in jo posreduje v potrditev OU. MGRT in izvajalski organ za vsak posamezen javni razpis skleneta pogodbo, s katero se dogovorita o vsebini, odgovornosti in obveznosti ter načinu izvajanja operacij. Na podlagi odločitve o podpori, ki jo izda OU se izvede javni razpis in sklene pogodbe o sofinanciranju (Računsko sodišče, 2018).

Predstavljeni ukrepi morajo biti prilagojeni na nacionalno in regionalno raven ter usklajeni na ravni resorjev, saj se ukrepi dopolnjujejo z ukrepi na drugih področjih (raziskave, razvoj, inovacije, zaposlovanje, socialna vključenost, usposabljanja in izobraževanja). Vsebina, načrtovanje in izvedba ukrepov je predvideno medsebojno usklajena in komplementarna, tako da zagotavlja največjo sinergijo učinkov in prepreči podvajanja ukrepov. V sklopu podpor, je v manjšem deležu možno podpreti tudi vlaganja v izgradnjo javne infrastrukture, ki je nujna za izvedbo poslovnih investicij. Pri podpori projektom se upošteva različna stopnja sofinanciranja za vzhodno in zahodno regijo. Na ravni dodeljevanja povratnih sredstev se zasleduje načelo, da so razpoložljiva sredstva namenjena najboljšim projektom z ustreznim zasebnim finančnim vzvodom. Pri podpori MSP je potrebno upoštevati določila državnih pomoči, vključno z omejitvijo podpore podjetjem v težavah (SVRK, 2019b).

Povračilo nastalih upravičenih izdatkov se uveljavlja z zahtevkom za izplačilo, ki ga upravičenec hkrati z vsemi obveznimi prilogami posreduje izvajalskemu organu. Kadar javni razpis izvaja MGRT in v primeru NPO, skrbnik pogodbe opravi administrativno preverjanje zahtevka ter preverjen zahtevek za izplačilo posreduje finančni službi MGRT. Ta pripravi odredbo za izplačilo, na podlagi katere MF izvrši izplačilo upravičencu. Hkrati z izvedenim izplačilom iz državnega proračuna, MGRT vzpostavi terjatev do organa za potrjevanje, v višini prispevka evropskih sredstev po posamezni operaciji. Zahtevek za izplačilo predstavlja podlago za povračilo evropskih sredstev v državni proračun. V primeru, da razpis poteka preko izvajalskega organa se nanj prenese postopek kontrole in priprave odredbe za izplačilo upravičencu, pred samim izplačilom skrbnik na MGRT potrdi odredbo za izplačilo, ki jo posreduje MF (SVRK, 2019b).

### 5.2.3 Izvajanje finančnih inštrumentov

MGRT zadolžen za izvajanje FI ter SID banka sta novembra 2017 podpisala sporazum o financiranju, s katerim se je oblikoval Sklad skladov, namenjen uporabi povratnih evropskih kohezijskih sredstev. SID banka je bila imenovana za upravljavca Sklada, v katerega je vplačanih 253 milijonov evrov (63 milijonov EUR vsake 2 leti) iz evropskih kohezijskih sredstev, ki so Sloveniji na voljo do leta 2023, in sicer izključno za financiranje razvoja in podjetništva. Sredstvom EU bodo finančni posredniki morali zagotoviti še dodatna sredstva v okvirni višini 150 milijonov evrov, tako da bo podjetjem in drugim končnim prejemnikom skupaj na voljo preko 400 milijonov evrov. Namen tako oblikovanega sklada je preko povratnih sredstev financirati trajnostno naravnano gospodarsko rast in razvoj, inovacije ter tekoče poslovanje (Sklad Skladov, brez datuma).

SID banka v okviru Sklada skladov prek finančnih posrednikov (komercialnih bank, hranilnic in javnih skladov) podjetjem in občinam nudi izbrane finančne produkte, ki bodo prispevali k doseganju ciljev OP. Dodeljenim sredstvom, finančni posredniki v sklopu varovanja pred moralnim hazardom zagotavljajo še dodatna sredstva zaradi zahteve po vzvodu in delitvi tveganja. Z oblikovanjem Sklada je bil storjen pomemben korak v smeri prehoda iz nepovratnih v povratna sredstva z uporabo FI. Povratna sredstva imajo namreč bistveno večjo učinkovitost kot nepovratna sredstva, predvsem zaradi večjega finančnega vzvoda in multiplikativnih učinkov ter revolving značaja. Zaradi uporabe FI, kot povratnih pomoči, ki zahtevajo vložitev tudi lastnih sredstev in naporov s strani podjetij ali posrednikov, je v proces izvajanja vgrajena tudi tržna presoja podprtih projektov. To posledično vodi v boljšo finančno disciplino in skupaj z večjimi multiplikativnimi učinki k boljši alokaciji razvojnih sredstev. Hkrati pa se s tem veča tudi odgovornost prejemnikov, saj se zmanjšata možnost zlorabe sredstev in vpliv na izkrivljanje konkurence, ki nemalokrat nastajata pri uporabi nepovratnih sredstevih. Novi FI so razviti na osnovi predhodne ocene vrzeli financiranja, ki jo je izvedla revizijska družba PWC ter dopolnila analiza Evropska investicijska banka. Ugotovljene so bile tržne vrzeli na področjih financiranja MSP, raziskav, razvoja, inovacij ter energetske učinkovitosti, zato na teh štirih področjih Sklad izvaja FI za posamezne ciljne skupine (Evropska komisija, 2014b).

### 5.3 Nadzor nad izvajanjem kohezijske politike

Vlada RS je sprejela sklep, s katerim je v okviru programskega obdobja za izvajanje OP imenovala organe upravljanja in nadzora. Kot organ upravljanja je imenovala SVRK, kot organ za potrjevanje MF (Sektor za upravljanje s sredstvi EU/PO), in kot revizijski organ MF (Urad RS za nadzor proračuna) in naložila, da se vzpostavi sistem izvajanja in nadzora evropske kohezijske politike. MGRT je za izvajanje kohezijske politike in s tem 3. osi sprejel postopke na podlagi katerih poteka nadzor nad izvajanjem javnih razpisov. Podlaga za oblikovanje in sprejem so predpisi, uredbe, pravilniki in sporazumi, ki urejajo področje kohezijske politike in financ. MGRT je v okviru priprave opisa sistema upravljanja in nadzora OP pripravilo opis nalog in postopkov, po katerih poteka izvajanje programa na MGRT. Sprejeli so tudi priročnik in postopkovnik, v katerem so opredeljeni procesi na MGRT, ki izhajajo navedenih predpisov. Namen postopkovnika je razmejitev nalog med notranjimi enotami MGRT in opredelitev postopkov pri izvajanju OP (Milatović, 2011).

Iz opisa upravljanja in nadzora izhaja, končno besedilo javnega razpisa pripravi strokovna komisija, ki nato tudi izvede javni razpis in pripravi predlog prejemnikov sredstev. Po navedbah MGRT strokovna komisija določi cilje, pogoje in merila na način, da bodo kazalniki, ki so določeni v OP, doseženi. V izvajanje postopkov porabe sredstev so na ministrstvu vključeni direktorati, pravna služba, finančna služba in služba, ki na ministrstvu opravlja koordinacijske naloge pri črpanju sredstev OP. Oddelek za nepovratna sredstva, ki deluje v okviru te službe, svoje naloge opravlja na treh vsebinsko zaokroženih področjih, in sicer na področju koordinacije, finančnega nadzora in na področju kontrol. Med naloge tega oddelka sodijo med drugim: koordinacija aktivnosti priprave javnih razpisov, spremljanje realizacije objave javnih razpisov in porabe kohezijskih sredstev, priprava analize tveganja, načrtovanje in izvajanje kontrol. MGRT na več načinov in v več fazah izvaja postopke preverjanja skladnosti besedila javnega razpisa s cilji OP. Preverjanje skladnosti ciljev in kazalnikov za posamezni javni razpis ministrstvo izvaja (SVRK, 2019b):

- S postopkom potrjevanja vloge za odločitev o podpori za posamezen javni razpis, kjer sodelujejo notranje organizacijske enote ministrstva.
- S postopkom ocenjevanja posamezne vloge, kadar javni razpis izvaja ministrstvo.
- Z izvajanjem administrativnega preverjanja in preverjanja na kraju samem.

Kadar javni razpis izvajajo izvajalski organi, MGRT na podlagi pogodb o izvajanju in financiranju posameznih javnih razpisov, ki jih sklene z izvajalskimi organi, pred objavo javnega razpisa in po potrebi tudi kasneje le-tem poda usmeritve in navodila za doseg zastavljenih ciljev. Izvajalski organ mora pred objavo javnega razpisa pridobiti soglasje ministrstva. MGRT mora k vlogi za odločitev o podpori, ki jo posreduje na OU, priložiti izjavo, da se z vsebino javnega razpisa v celoti strinja in z njo soglaša. OU skladnost vlog pregleda tako vsebinsko kot tudi iz finančnega vidika ter jih skupaj z dokumentacijo pošlje

v pregled in potrditev organu za potrjevanje. Proces potrjevanja vlog poteka preko informacijskega sistema e-MA (Računsko sodišče, 2018).

Uredba določa, da izvajalski organ spremlja izvajanje operacij, napovedi in odstopanja ter o tem poroča OU in ob tem skrbi za pravočasen vnos podatkov v informacijske sisteme. V pogodbah za izvedbo javnega razpisa med MGRT in izvajalskimi organi, so vključena določila glede spremljanja in poročanja. Postopek spremljanja je podrobneje določen z navodili za načrtovanje, spremljanje in poročanje. Kontrolo opravljanja nalog PO izvaja OU. Preverjanje nalog izvajalskih organov pa izvaja PO. Sektor za sklade OU, v sklopu preverjanj opravljenih nalog pri PO preveri postopek načrtovanja ter postopek načina izbora, ga usmerja in nadzoruje ter posledično zmanjša tveganje za neuspešno črpanje in neprimerno alokacijo evropskih sredstev (Potisek & Vidovič, 2015).

#### **5.4 Spremljanje rezultatov in vrednotenje**

Vrednotenje je obvezen element izvajanja programov, ki ga določa uredba EU o skupnih določbah. V ta namen OU pripravi načrt vrednotenja izvajanja OP. Načrt vrednotenja izvajanja OP v Sloveniji v obdobju 2014-2020 je strateški dokument, ki se opravi za izboljšanje kakovosti zasnove in izvajanja programov ter oceno njihove uspešnosti, učinkovitosti in vpliva. Vpliv programov se ovrednoti v luči poslanstva posameznega sklada ESI, v zvezi s ciljnim vrednostmi v okviru strategije EU za pametno, trajnostno in vključujočo rast ter upoštevanju obsega programa v povezavi z BDP ter cilji na področju brezposelnosti. Načrt vrednotenja pokriva OP in je izdelan z namenom, da se zagotovi sistemsko vrednotenje izvajanja OP, njegovo učinkovitost, uspešnost in vpliv. Države članice zagotovijo vire, potrebne za izvedbo vrednotenij ter zagotovijo vzpostavitev postopkov za zagotavljanje in zbiranje podatkov, potrebnih za vrednotenja, vključno s podatki v zvezi s skupnimi kazalniki (SVRK, 2019b).

Izvajalec pripravi predlog metodologije vrednotenja ali le to določi OU že v razpisni dokumentaciji. OU izbere izvajalca vrednotenja. V komisiji za izbor izvajalca sodelujejo tudi PO ter morebitni drugi deležniki. Končno poročilo mora vsebovati, vsebino vrednotenja, namen in cilje vrednotenja, vprašanja iz razpisne dokumentacije, metodologijo, ugotovitve, priporočila in vire. OU pripravi pregled priporočil in zagotavlja spremljanje izvajanja priporočil. Uredba 1303/2013 določa, da se za oceno napredka pri doseganju ciljev med izvajanjem programa pri vsaki prednostni osi določijo kazalniki in ciljne vrednosti. Kazalniki vključujejo finančne kazalnike, kazalnike učinka za podprte operacije in kazalnike rezultatov, ki se nanašajo na posamezno prednostno os. Kazalniki učinka omogočajo pridobiti informacije o tem, koliko podjetij, uporabnikov projektov je bilo podprtih. Kazalniki rezultatov nam podajo informacijo, kateri cilji so doseženi in v kakšni meri. V OP so opredeljene pričakovane vrednosti kazalnikov na koncu programskega obdobja, oziroma na koncu obdobja upravičenih izdatkov. Kazalnike se poroča na letno in so kot taki predstavljeni v letnem poročilu Slovenije (SVRK, 2019b).

## **6 ANALIZA 3. PREDNOSTNE OSI**

V poglavju je na podlagi podatkov predstavljena študija uspešnosti Slovenije pri črpanju in uspešnem plasiranju kohezijskih sredstev. Na tej podlagi je ovrednotena uspešnost pri doseganju zastavljenih ciljev na 3. osi. S pomočjo analize poročil, statističnih podatkov in zastavljenih kazalnikov, so opredeljene ključne značilnosti Slovenije pri črpanju sredstev na podlagi 3. prednostne osi. Cilj prvega sklopa proučevanja je predvsem ovrednotiti uspešnost črpanja. Na podlagi študije predvidene dinamike črpanja in analize podatkov po posameznih fazah so izpostavljena ozka grla in težave v postopku pridobivanja sredstev. Na tej podlagi je možno iskati potencialne rešitve za optimizacijo črpanja in s tem zagotovitev potrebnih sredstev za spodbujanje in modernizacijo MSP. Cilj drugega sklopa je predvsem ugotoviti ali so pridobljena sredstva ustrezno programirana in porabljena skladno z zastavljeno naložbeno politiko 3. osi, ki zasleduje potrebe MSP. Poraba sredstev je določena s priporočili EK, ki so skladna s strategijo Evropa 2020.

### **6.1 Raziskovalna vprašanja**

Raziskovalno vprašanje 1: Ali Slovenija uspešno črpa dodeljena sredstva 3. prednostni osi? V sklopu preučevanja in iskanja odgovora na vprašanje, smo v sklopu študije na podlagi statističnih podatkov, zastavljenih ciljev, sekundarnih analiz, poročil EU in informacij organa upravljanja ugotavljali uspešnost črpanja sredstev ESRR na podlagi 3. prednostne osi. V sklopu raziskovalnega vprašanja se preverja hipoteza, ki pravi: Slovenija v proučevanem programskem obdobju uspešno črpa sredstva na podlagi 3. prednostne osi OP 2014-2020. Uspešnost črpanja v sklopu hipoteze, se preverja v luči dosedanjega črpanja sredstev v skladu z zastavljenimi plani in v sklopu pogleda v naprej. Kot uspešnost je mišljena predvsem sposobnost črpanja Slovenije v primerjavi z zastavljenimi plani. Uspešnost dosedanjega črpanja v sklopu obdobja je ovrednotena tudi v luči pogleda v naprej. Preverili smo, ali je glede na dosedanjo absorpcijsko sposobnost, do konca leta 2023 možno doseči cilj 100 odstotnega črpanja dodeljenih sredstev.

Raziskovalno vprašanje 2: Ali so uspešno pridobljena sredstva ustrezno plasirana glede na želene rezultate prednostne osi? V sklopu preučevanja in iskanja odgovora na vprašanje smo v sklopu študije, ki na podlagi pogovora z zaposlenimi, študije internih evidenc in javno dostopnih informacij SVRK in MGRT ugotavljali, ali so uspešno pridobljena sredstva tudi učinkovito uporabljena. Pri tem smo preverjali ali so sredstva plasirana v programe, ki so skladni z namenom osi in pripomorejo uspešnemu doseganju ciljev prednostne osi in zastavljenih vrednosti kazalnikov rezultata. V sklopu raziskovalnega vprašanja se preverja hipoteza, ki pravi: Slovenija uspešno pridobljena sredstva plasira skladno z zastavljenimi cilji in naložbenimi prioritetami 3. prednostne osi tako, da le ta pozitivno vplivajo na zastavljene kazalnike rezultata, ki spremljajo stanje MSP v Sloveniji. Uspešnost Slovenije glede učinkovite porabe pridobljenih sredstev, se preverja v luči smotrnosti podprtih projektov in operacij v odnosu na namen in zastavljene cilje prednostne osi. Skladno s tem

smo poleg operacij preverili uspešnost doseganja zastavljenih vrednosti kazalnikov rezultata, opredeljenih za spremljanje učinka ukrepov.

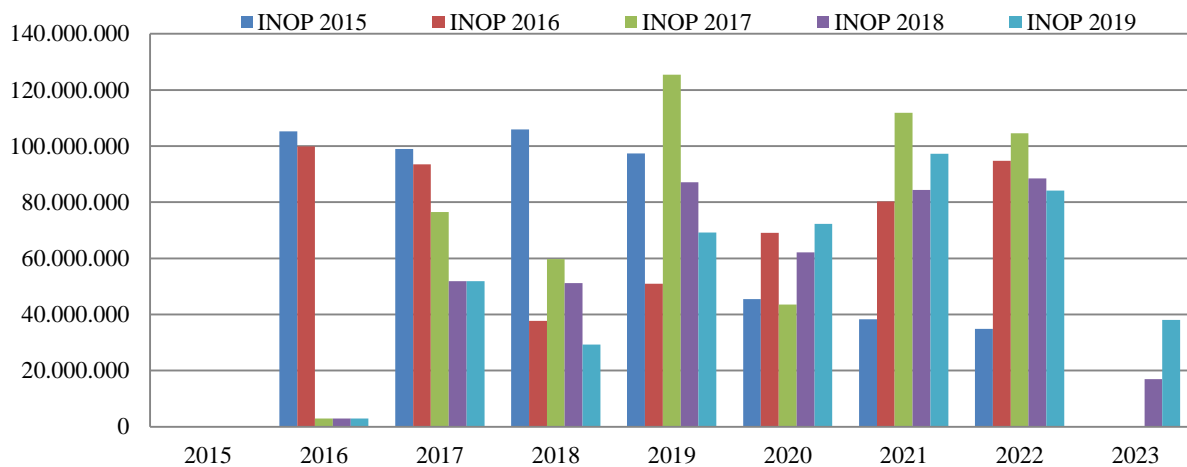
Raziskovalno vprašanje 3: Uspešnost črpanja sredstev sklada ESRR na podlagi 3 tematskega cilja v primerjavi z povprečjem EU? Na podlagi statističnih podatkov in poročil EK je v nadaljevanju izvedena študija izvajanja 3. tematskega cilja na ravni EU. Izvedena je primerjava uspešnosti Slovenije z ostalimi članicami EU. Ugotoviti želimo ali so morebitne težave pri črpanju sredstev specifična težava Slovenije, oziroma v nasprotnem primeru ali gre za sistemske težave na ravni EU. V sklopu raziskovalnega vprašanja se preverja hipoteza, ki pravi: Slovenija je na ravni EU nadpovprečno uspešna pri črpanju sredstev TC3 v sklopu OP 2014-2020. V sklopu raziskovalnega vprašanja smo se osredotočili predvsem na dosedanje uspešnost črpanja, oziroma absorpcijsko sposobnost držav članic v sklopu programskega obdobja.

## **6.2 Načrtovanje črpanja sredstev 3. prednostne osi**

Vsebinsko in finančno razčlenitev operativnega programa, oziroma načrt porabe kohezijskih sredstev predstavlja INOP. Podatki o načrtovani porabi so prikazani po neposrednih proračunskih uporabnikih in po posameznih NIO. INOP je podlaga za oblikovanje dela državnega proračuna, ki se nanaša na kohezijska sredstva in s tem potrebno slovensko udeležbo. Rebalans, oziroma spremembo INOP se izvede zaradi potrebe po optimizaciji črpanja sredstev EU. Osvežen INOP se spreminja in sprejema glede na potrebo po preoblikovanju finančne dinamike obstoječih, oziroma vključitvi novih NIO, na podlagi katerih se odloča o podpori posameznim operacijam. Praksa v obdobju kaže, da se nov INOP oblikuje povprečno 3 krat letno, glede na potrebo po optimizaciji izvajanja kohezijske politike. Z vključitvijo novih NIO in opustitvijo oziroma spremembo financiranja obstoječih, se INOP v želji po 100 odstotnem črpanju sredstev prilagaja trenutnemu stanju črpanja. INOP ima zaprto finančno konstrukcijo, s tem se skupni znesek EU sredstev ne sme spreminjati.

INOP vsebuje podatke o planiranih izplačilih EU sredstev po prednostnih oseh, skladih in kohezijskih regijah in sicer po posameznih letih, od leta 2015 do leta 2023 (N+3). Na podlagi slednjega in dejstev opisanih v prejšnjem odstavku lahko sklepamo, da z opazovanjem in analizo sprememb v INOP načrtovane in realizirane dinamike črpanja v obdobju, lahko prikažemo uspešnost izvajanja planov črpanja na osi in s tem prikažemo sliko kako se je plane črpanja prilagajalo trenutnemu stanju in pretekli realizaciji. Na podlagi podatkov lahko v sliki 5 in tabeli iz priloge 3 opazujemo, kako se je na podlagi realizacije načrtov, spreminjalo načrtovanje prihodnjega črpanja skozi leta.

Slika 5: Prikaz letnih sprememb načrtovanega črpanja na 3. osi skozi obdobje



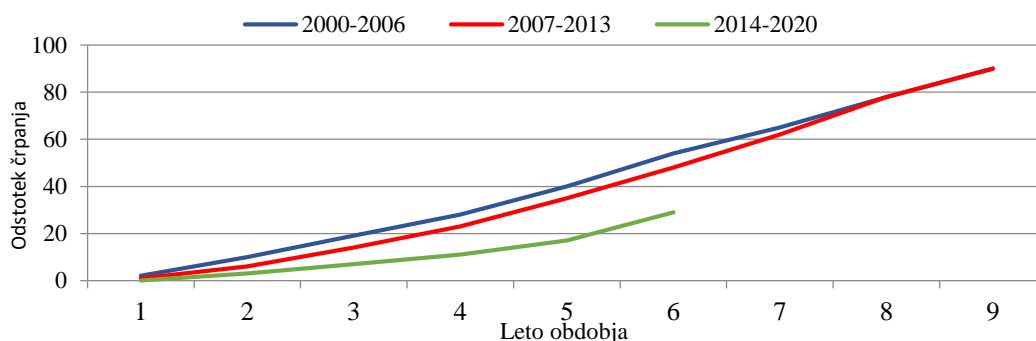
Prirejeno po SVRK (2019a).

Na podlagi prikaza zgoraj je razvidno, da se načrtovana dinamika porabe sredstev na tretji prednostni osi skozi čas spreminja tako, da se je vse večji delež predvidene porabe sredstev premika na kasnejša leta programskega obdobja. Do tega prihaja predvsem zaradi neuspešnega zasledovanja zastavljenih planov v preteklem obdobju. V zadnji planski spremembi iz decembra 2019 je predvideno, da se bo kar 66 odstotkov celotne porabe evropskih sredstev na tretji osi izvedlo v zadnjih štirih letih obdobja upravičenosti izdatkov, medtem ko naj bi glede na prvi sprejeti plan ta obseg znašal le 23 odstotka. Povečevanje načrtovane porabe v kasnejših letih je tudi posledica usklajevanja INOP z dejansko realizacijo, ki je do konca leta 2019 znašala 34 odstotkov pravic porabe in je bila tako v prvih letih bistveno manjša od načrtovane. V izračunu je upoštevano tudi leta 2017 znižanje dodeljenih sredstev na osi, v kolikor upoštevamo v osnovi planirana sredstva na osi, realizacija do konca leta 2019 znaša 29 odstotkov, kar je bistveno manj od prvotno planiranih 77 odstotkov. Zamikanje načrtovane porabe v kasnejša leta obdobja pomeni, da bo za 100 odstotno črpanje v krajšem času potrebno izvesti in financirati bistveno več operacij kot v preteklem obdobju. Zamikanje črpanja v prihodnja leta predstavlja tudi tveganje, da v primeru nastalih nepravilnosti, ne bo na razpolago dovolj časa za ponovno uporabo sproščenih sredstev.

Pri primerjavi programskih obdobji se je pokazalo, da sta vzorca črpanja sredstev za obdobji 2000–2006 in 2007–2013 podobna. V programskem obdobju 2014–2020 je bilo črpanje konec leta 2019 (šesto leto programskega obdobja) počasnejše. Na sliki 6 je prikazana kumulativna stopnja črpanja sredstev v teh treh programskih obdobjih od začetka obdobja do leta N+3 (konec upravičenosti izdatkov). Razvidno je, da črpanje v proučevanjem obdobju ni le neskladno v primerjavi z osnovnimi plani izvajanja kohezijske politike, temveč tudi bistveno slabše v primerjavi s predhodnimi programskimi obdobji.



Slika 6: Primerjava s predhodnimi programskimi obdobji

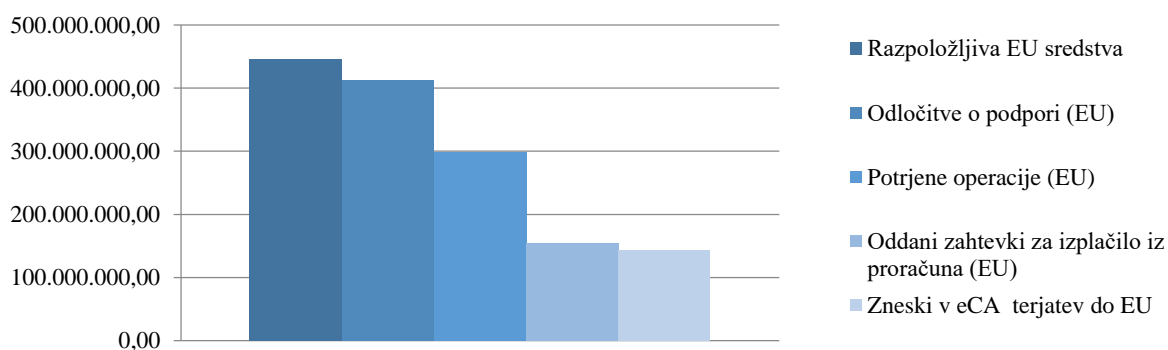


Prirejeno po SVRK (2019a).

### 6.3 Črpanje na podlagi prednostne osi

Uspešnost črpanja na osi lahko analiziramo na podlagi pregleda finančnega napredka po posameznih fazah izvajanja kohezijske politike, kar lahko opazujemo v sliki 7 in v preglednici iz priloge 4. Podatki kažejo, da je stanje v 1. fazi (izdane odločitve o podpori) zadovoljivo. Prevelik razkorak gre zaznati med 1. in 2. fazo, kar nam pove, da se črpanje ne odvija v skladu s plani, ko se izvajanje pomakne v fazo izvajanja javnih razpisov in izbire upravičencev, kar je dejanska podlaga za črpanje sredstev. Precej prostora za izboljšanje je tudi med 2. in 3. fazo, kjer je razkorak precej velik, kar pomeni, da bo v prihodnje napor potrebno usmeriti v hitrejše in uspešnejše izvajanje zastavljenih operacij.

Slika 7: Prikaz stanja črpanja na 3. osi po posameznih fazah (konec 2019)



Prirejeno po e-MA (brez datuma).

V kolikor dotičeno analizo po posameznih fazah postopka izvajanja kohezijske politike izvedemo za ostale prednostne osi OP in za vsako od faz izračunamo povprečno vrednost opazimo, da razkorak črpanja med posameznimi fazami na 3. osi ni anomalija, temveč gre za sistemske težave pri črpanju kohezijskih sredstev. Povprečne vrednosti navedenih faz za celoten OP so v 99 odstotni korelaciji z vrednostmi na 3. osi. Analizo realizacije izvajana izvajanja kohezijske politike lahko izvedemo tudi po PO in pri tem pridemo do zaključka,

da je MGRT (brez finančnih instrumentov) z 39 odstotki realizacije konec leta 2019 podpovprečno upešen pri izvajanju OP 2014-2020, če vzamemo, da je povprečna vrednost realizacije vseh posredniških organov konec leta 2019 znašala 45 odstotkov.

Študija operativnega vidika črpanja osi v obdobju izvajanja OP, nam da vpogled kaj stoji za zneski odločitev o podpori in zneski potrjenih operacij. Do konca 2019 je bilo na osi izdano 74 odločitev o podpori različnim načrtom izbora operacij v skupni vrednosti 412,4 mio evrov EU dela, kar je 93 odstotkov razpoložljivih sredstev EU. Potrjenih je bilo 49 javnih razpisov in 25 NPO. Skupna višina izplačil je do konca obdobja poročanja znašala 155 milijonov EUR, kar predstavlja 35 odstotkov razpoložljivih sredstev EU.

Intenzivnost črpanja osi spremljamo tudi na podlagi v OP zastavljenih kazalnikov učinka in finančnih kazalnikov, zastavljenih z namenom spremljanja uspešnosti črpanja EU sredstev. Kazalnikom so zastavljene tudi vrednosti, ki naj bi jih ob uspešnem črpanju sredstev dosegli na koncu obdobja in kontrolni kazalniki, ki naj bi bili doseženi sredi obdobja (leta 2018). Na ravni osi so opredeljeni le splošni kazalniki, ki spremljajo število podprtih podjetji in znesek vloženih sredstev. Vrednost kazalnika učinka, ki izraža število podprtih podjetji, je z 82 odstotki v zahodni regiji zadovoljiva, a še vedno neuspešna, v kolikor jo primerjamo s zastavljenimi plani, medtem ko zasledovanje zastavljenih ciljev z 49 odstotki na vzhodu ni optimalno in nakazuje na sistemske težave. Finančni kazalnik (tabela 4), ki nam poda informacijo o realizaciji črpanja dodeljenih sredstev, s 34 odstotnim črpanjem konec leta 2019, kaže na težave Slovenije pri črpanju sredstev na podlagi proučevane osi. Kazalnik nam pove, da bo za 100 odstotno koriščenje sredstev potrebno v zadnjem obdobju počrpati 64 odstotkov dodeljenih sredstev.

*Tabela 4: Kazalniki učinka konec leta 2019*

Naziv kazalnika	Vrsta kazalnika/št	Cilj 2023	31.12.2019	%
Število podprtih podjetij-Vzhod	Kazalnik učinka/št	4.875	2.392	49,07
Število podprtih podjetij-Zahod	Kazalnik učinka/št	2.625	2.141	81,56
Število podprtih podjetij-Cela Slo.	Kazalnik učinka/št	Ni podatka	947	
Vložena sredstva/izdatki	Finančni kazalnik /EUR	374.575.145	109.481.108	29,23
Vložena sredstva/izdatki	Finančni kazalnik/EUR	234.510.162	90.179.510	38,45

*Prirejeno po e-MA (brez datuma).*

### 6.3.1 Črpanje na podlagi prednostne naložbe 3.1

Kot je bilo prikazano na podlagi celotne prednostne osi, smo za bolj jasno sliko črpanje analizirali na podlagi posamezne prednostne naložbe, in sicer na podlagi pregleda finančnega napredka po posameznih fazah izvajanja kohezijske politike, kar lahko opazujemo v tabeli 5. Podatki podobno kot na ravni osi kažejo, da je stanje v 1. fazi (izdane odločitve o podpori) konec decembra 2019 z povprečno 98 odstotki zadovoljivo (91 odstotki za vzhodu in 104 odstotki na zahodu). Razkorak gre zaznati med 1. in 2. fazo v vzhodni regiji (74 odstotkov pravic porabe), kar nakazuje, da se črpanje upočasnjuje, ko se izvajanje

pomakne v fazo izvajanja javnih razpisov in izbire upravičencev. MGRT sicer pripravi zadostno količino projektov, ki predstavljajo osnovo za postopek črpanja, vendar jih zaradi različnih vzrokov ne izpelje po zastavljenih planih. Velik razkorak je tudi med 2. in 3. fazo, kjer znesek izplačil iz proračuna znaša povprečno 33 odstotkov pravic porabe, kar je v korelaciji z izplačili na ravni osi.

*Tabela 5: Stanje črpanja EU sredstev na PN 3.1 od 1. do 3. faze (konec 2019)*

PN	Regija	Pravice porabe		PO	1. FAZA Odločitve o podpori		2. FAZA Potrjene operacije	3. FAZA Izplačila iz državnega proračuna		
									P.P. %	% 2 FAZE
3.1	Vzhod	225.931.360	75%	MGRT	143.975.235	91%	73.184.021	39.605.546	30 P.P.	28
				MGRT- FI	55.500.000		55.500.000	27.750.000		50
				MJU	3.999.600		3.999.600	953.346		24
				MK	3.195.026		3.031.755	872.487		27
	Zahod	131.126.114	70%	MGRT	51.612.313	104%	34.772.341	16.720.284	44 P.P.	32
				MGRT- FI	79.500.000		79.500.000	39.750.000		50
				MJU	3.337.040		3.337.040	795.412		24
				MK	1.573.642		1.437.740	429.677		27

*Prirejeno po e-MA (brez datuma).*

Potrebno je poudariti, da zadovoljivemu stanju v 1. fazi in sprejemljivemu stanju v 2. fazi, pripomore tudi specifičnost izvajanja FI, saj so ti NIO podprti in potrjeni v celoti že na začetku črpanja, zaradi prenosa pristojnosti na SID banko. Stanje izvajanja FI se upočasni v naslednji fazi izplačil iz državnega proračuna, ko se FI dejansko koristijo. V tabeli 6 je prikazana analiza PN 3.1 brez FI. Bistveno odstopanje, ko izvzamemo FI je razvidno med 1. in 2. fazo, kjer znesek potrjenih operacij znaša 57 odstotkov. Razlika med fazami je s 27 odstotki slabša tudi med 2. in 3. fazo, saj FI s 50 odstotki izplačil pozitivno vplivajo tudi na 3. fazo postopka in s tem kažejo nerealno sliko izvajanja prednostne naložbe.

*Tabela 6: Stanje črpanja EU sredstev na PN 3.1 brez FI od 1. do 3. faze (konec 2019)*

PN	Regija	Pravice porabe		PO	1. FAZA Odločitve o podpori		2. FAZA Potrjene operacije	3. FAZA Izplačila iz državnega proračuna		
									P.P.%	% 2 FAZE
3,1	Vzhod	114.931.360	69%	MGRT	143.975.235	89%	73.184.021	39.605.546	52	28
				MJU	3.999.600		3.999.600	953.346	24	
				MK	3.195.026		3.031.755	872.487	27	
	Zahod	51.626.114	31%	MGRT	51.612.313	91%	34.772.341	16.720.284	45	32
				MJU	3.337.040		3.337.040	795.412	24	
				MK	1.573.642		1.437.740	429.677	27	

*Prirejeno po e-MA (brez datuma).*

Študija operativnega vidika črpanja na nivoju naložbe kaže, da je bilo do začetka julija 2020 izdanih 69 odločitev o podpori v skupni vrednosti 357 mio EUR (EU del), kar je dobrih 100 odstotkov razpoložljivih sredstev EU. Potrjenih je bilo 37 javnih razpisov in 33 (NPO), od tega en NPO za FI. Skupna višina izplačil iz državnega proračuna je do konca leta 2019 znašala 130 mio EUR, kar predstavlja 39 odstotkov razpoložljivih sredstev EU. Glede na to, da je naložbi 3.1 namenjeno kar 80 odstotkov sredstev osi, rezultati naložbe korelirajo z rezultatom na celotni osi. Tu se je spet potrdila ugotovitev, da ni problematična kvantiteta zastavljenih projektov ampak ne učinkovito izvajanje javnih razpisov in NPO.

Dinamiko izvajanja črpanja na nivoju naložbe, lahko ravno tako, kot to velja za prednostno OS, spremljamo tudi na podlagi zastavljenih kazalnikov učinka, ki so zastavljeni z namenom spremljanja uspešnosti črpanja EU sredstev. Kazalnikom so zastavljene ciljne vrednosti, ki naj bi jih dosegli na koncu obdobja in kontrolni kazalniki, ki naj bi bili doseženi sredi obdobja (leta 2018). V tabeli 7 so vrednosti kazalnikov učinka konec leta 2019 različne. Kazalnika vseh podprtih podjetji in podjetji, ki so podprta z nepovratnimi sredstvi, z dobrimi 80 odstotki kaže na izvajanje skladno z načrti. Medtem ko kazalnik, ki kaže stanje programov, preko katerih podjetja prejmejo nefinančno podporo in kazalnik, ki kaže stanje programov, preko katerih so podjetja podprta preko FI, nakazujeta na neuspešno izvajanje projektov. Posledica tega je, da bodo v zastavljene ciljne vrednosti kazalnikov težko dosežene. Kazalnik števila podjetji, ki prejmejo povratna sredstva dosega le 23 odstotkov.

*Tabela 7: Kazalniki učinka konec leta 2019*

PREDNOSTNA NALOŽBA 1 (Spodbujanje podjetništva)			
Kazalnik učinka	cilj 2023	31.12.2019	%
Produktivne naložbe: Število podjetij, ki prejmejo podporo	5.000	4056	81
Produktivne naložbe: Število podjetij, ki prejmejo nepovratna sredstva	1.400	1235	88
Produktivne naložbe: Št. podjetij, ki prejmejo finančno podporo, povratna sr.	3.600	842	23
Produktivne naložbe: Število podjetij, ki prejmejo nefinančno podporo	5.000	2415	48
Produktivne naložbe: Število podprtih novih podjetij	400	323	80
Produktivne naložbe, ki dopolnjujejo javno podporo podjetjem (nepovratna)	150.000.000	30.881.485,00	20
Produktivne naložbe, ki dopolnjujejo javno podporo podjetjem (povratna)	750.000.000	17.021.963,38	2
Produktivne naložbe: Povečanje zaposlenosti v podprtih podjetjih	1.000	684	68
Število podprtih investicijskih projektov za fizično poslovno infrastrukturo	35	34	97
Število podjetij, ki so uvedla ukrepe za učinkovito ravnanje z viri	1.000	138	13
Število uporabnikov Enotne poslovne točke	50.000	Ni podatka	-
Število novo podprtih e-storitev za podjetja	68	53	77
Finančni kazalniki			
Vložena sredstva/izdatki VZHOD (EUR) *	217.859.522,14	96.043.411,63	44
Vložena sredstva/izdatki ZAHOD (EUR)*	188.745.255,87	81.400.141,24	43
*Finančni kazalnik izraža primerjavo realizacije (julij 2020) z dodeljenimi sredstvi v prvotnem OP, pred znižanjem sredstev osi			

*Prirejeno po e-MA (brez datuma).*

### 6.3.2 Črpanje na podlagi prednostne naložbe 3.2

Osnovni pregled dinamike črpanja sredstev na podlagi naložbe 3.2 nam je razviden iz analize finančnega napredka po posameznih fazah izvajanja kohezijske politike, kar lahko opazujemo v tabeli 8. Podatki z razliko od zgoraj obravnavane naložbe, kjer je bilo stanje z 98 odstotki v 1. fazi (izdane odločitve o podpori) dokaj skladno z načrtom (v zahodni regiji celo preseženo), za naložbo 3.2 kažejo, da je stanje v 1. fazi konec decembra 2019 s povprečno 65 odstotki slabše, tudi če za primerjavo vzamemo podatke prejšnje naložbe brez FI (90 odstotkov). Upočasnitev črpanja zaznamo v postopku med 1. in 2. fazo, kjer lahko vidimo, da je povprečno potrjenih le 48,5 odstotkov operacij, ki so dobile odločitev o podpori (prejšnja naložba 74 in 57 odstotkov brez FI). Razlika je zaznana tudi na prehodu iz 2. v 3. fazo, kjer znesek dejanskih izplačil iz proračuna znaša povprečno le 17 odstotkov potrjenih NIO. V kolikor je bilo v sklopu naložbe 3.1 pripravljenih dovolj projektov, vendar jih MGRT zaradi različnih vzrokov ni uspel izvajati v skladu z zastavljenimi plani, se nedoseganje mejnikov v sklopu naložbe 3.2 kaže že v fazi priprave projektov do te faze, da so ti uspešno potrjeni s strani OU. Če povzamemo, tako na podlagi naložbe, kot tudi celotne osi, ozko grlo predstavlja predvsem del postopka, ko se izvajanje pomakne v fazo izvajanja javnih razpisov, izbire upravičencev in pregledovanjem ZZI. Počasno izvajanje postopkov se posledično prenese tudi na sabo stanje izplačil iz državnega proračuna (3. Faza). Potrebno je poudariti, da na 2. fazo postopka lahko vplivajo tudi neprimerno pripravljene razpisi, kar bomo skušali preveriti v nadaljevanju študije. Neuspešno zasledovanje zastavljenih planov črpanja se v sklopu dotične naložbe 3.2 kaže v vseh fazah pridobivanja EU sredstev.

*Tabela 8: Stanje črpanja EU sredstev na PN 3.2 OD 1. do 3. faze (konec 2019)*

PN	Sklad	Regija	(A) Pravice porabe		Organ	1.FAZA (B) Odločitev o podpori		2.FAZA (C) Potrjene operacije		3.FAZA (D) Zahtevki za izplačilo	
						% B/C	% B/C	% B/C	% D/C		
3.2	ESRR	VZHOD	55.000.000	62%	MGRT	36.435.663	66%	18.425.237	51%	2.950.224	16
		ZAHOD	33.031.000	38%	MGRT	21.019.429	64%	9.951.097	47%	1.822.606	18

*Prirejeno po e-MA (brez datuma).*

Študija operativnega vidika črpanja na nivoju naložbe 3.2 v obdobju izvajanja OP kaže, da je bilo do začetka julija 2020 (ni podatka do konca 2019) izdanih 18 odločitev o podpori. Skupna vrednost NIO znaša 69.8 milijonov EUR (EU del), kar je dobrih 12 milijonov več kot do konca leta 2019. Potrjenih je bilo 16 javnih razpisov in 2 neposredni potrditvi operacije. Skupna višina izplačil iz državnega proračuna je do konca leta 2019 znašala le slabih 5 milijonov EUR, kar ob koncu leta 2019 predstavlja slabih 6 odstotkov razpoložljivih sredstev EU. Naložbi 3.2 je namenjeno le 20 odstotkov sredstev osi, zato slabši rezultat naložbe bistveno ne vpliva na rezultat osi. Posledično korelacija med osjo in naložbo ni tako izrazita kot pri naložbi 3.1.

Tudi črpanje na nivoju naložbe 3.2 lahko spremljamo na podlagi v OP zastavljenih kazalnikov učinka, ki so zastavljeni z namenom spremljanja uspešnosti črpanja EU sredstev. Kazalnikom so v OP zastavljene tudi vrednosti, ki naj bi jih ob uspešnem črpanju sredstev dosegli na koncu obdobja (leta 2023). Kot lahko vidimo v tabeli 9, so vrednosti kazalnikov učinka konec leta 2019 različne in z izjemo kazalnika, ki meri število podjetij, ki prejmejo nepovratna sredstva, bistveno slabše kot v PN 3.1. Nedoseganja zastavljenih mejnikov je s 17 odstotki podprtih podjetji (873 od zastavljenih 5000) razvidna že na podlagi splošnega kazalnika, ki izraža število podjetji podprtih na podlagi PN 3.2. V primeru prejšnje naložbe je bil ta kazalnik z 81 odstotki konec leta 2019 zadovoljiv. Kazalniki, ki nam dajo bolj globok pogled v številke nam povejo, da je izvajanje z 2 odstotkoma izpolnjenih ciljev neskladno pri ukrepih, ki nudijo nefinančno podporo. Kazalnik, ki izraža število podprtih izvoznikov, nam ravno tako ne kaže optimistične slike glede črpanja v sklopu naložbe, ki naj bi bila namenjena internacionalizaciji slovenskih podjetji. Internacionalizacija MSP je eno izmed ključnih področji Akta za mala podjetja. Na tej podlagi lahko sklepamo, da je prednostna naložba 3.2 in v sklopu nje podprti projekti in operacije pomemben del podpornega okolja MSP. Internacionalizacija malih slovenskih podjetji je eden ključnih stebrov na katerem lahko gradimo napredek z največjim učinkom na slovensko gospodarstvo.

*Tabela 9: Kazalniki učinka PN-2 konec leta 2019*

Kazalniki učinka			
Kazalnik	Cilj	31.12.2019	%
Produktivne naložbe: Število podjetij, ki prejmejo podporo	5000	873	17
Produktivne naložbe: Število podjetij, ki prejmejo nepovratna sredstva	1.000	707	71
Produktivne naložbe: Število podjetij, ki prejmejo nefinančno podporo	5.000	81	2
Število podprtih novih izvoznikov ( tudi nov trg, nov produkt)	280	44	16
Finančni kazalniki			
Vložena sredstva/izdatki VZHOD (EUR)*	40.688.769	13.437.696	33
Vložena sredstva/izdatki ZAHOD (EUR)*	26.194.705	8.779.369	34
<i>*Finančni kazalnik izraža primerjavo realizacije z dodeljenimi sredstvi v prvotnem OP, pred znižanjem sredstev osi.</i>			

*Prيرهjeno po e-MA (brez datuma).*

V sklopu poglavja 7.2 smo preverjali hipotezo, ki glasi Slovenija v proučevanem programskem obdobju uspešno črpa sredstva na podlagi 3. prednostne osi. Črpanje Slovenije do konca leta 2019 se ni izkazalo kot uspešno. Izrazito omejeno se je črpanje sredstev izkazalo predvsem v začetnih letih programskega obdobja. V sklopu študije smo ugotovili, da je razlogov za neuspešno črpanje več. Med poglavitne razloge lahko štejemo predvsem to, da se je šele v letih 2015 in 2016 delalo na pripravi različnih podlagza črpanje sredstev. Poleg zamude pri začetku planiranja in posledično zamika celotnega izvajanja, zamude nastajajo tudi v fazi izvedbe javnih razpisov in v zamiku izplačil. Na podlagi navedenih ugotovitev smo zastavljeno hipotezo morali zavreči.

#### **6.4 Programiranje in učinkovitost pridobljenih sredstev 3. prednostne osi**

V sklopu poglavja je opravljena študija, ki analizira programiranje, dejansko uporabo in učinkovitost pridobljenih sredstev. Zanima nas ali so sredstva programirana na način, da pripomorejo doseganju ciljev 3. osi in doseganju zastavljenih vrednosti kazalnikov rezultata. Prikazani so tudi načrti javnih razpisov in NPO. V tem sklopu je ovrednotena njihova vloga, oziroma efekt v povezavi z doseganjem namena osi in v povezavi z doseganjem zastavljenih vrednosti kazalnikov rezultata. V sklopu poglavja se bo iskalo predvsem odgovore na drugo raziskovalno vprašanje. Preko kazalnikov rezultata se spremljajo gibanja na specifičnih makroekonomskih področjih poslovnega okolja Slovenije in posledično implementacija Akta za MSP. Učinkovito uporabo pridobljenih sredstev smo preverili v luči smiselnosti podprtih operacij v odnosu na namen in zastavljene cilje 3. osi.

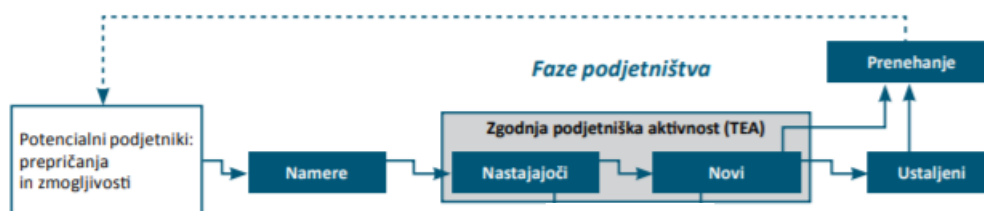
Organ upravljanja naj bi skladno z OP za ugotavljanje učinkovitosti porabljenih sredstev glede na posamezno prednostno os, naložbo in cilj izvajal naključna vrednotenja, skozi katera se ocenjuje efekt in skladnost posameznih operacij, glede na zastavljene cilje in naložbene prioritete prednostne osi. Vrednotenja naj bi se izvajala na podlagi zastavljenega načrta vrednotenja, ki ga predstavlja strateški dokument izdelan za izboljšanje kakovosti zasnove in izvajanja programov ter oceno njihove uspešnosti, učinkovitosti in vpliva na zastavljene kazalnike. Načrt vrednotenja je izdelan z namenom, da se zagotovi tako sistemsko vrednotenje izvajanja OP, kot njegovo učinkovitost, uspešnost in vpliv. Vpliv programov na zastavljene cilje se ovrednoti v luči poslanstva posameznega ESI sklada v zvezi s ciljnimi vrednostmi, in sicer v okviru strategije Unije za pametno, trajnostno in vključujočo rast ter ob upoštevanju obsega programa v povezavi z BDP ter cilji na področju brezposelnosti. Na podlagi prošnje po pridobitvi podatkov izvedenih vrednotenja, sem prejel odgovor, da je bilo na 3. osi sicer za letošnje leto (2020) predvideno javno naročilo za vrednotenje finančnih instrumentov in specifičnega cilja 1, vendar se vodstvo ni odločilo, da ga vključi v letošnji načrt vrednotenja (SVRK, 2020b).

Vsebinska povezanost javnih razpisov s posebnimi cilji 3. prednostne osi bi se morala kazati v povezavi predmeta, namena in cilja javnih razpisov, s cilji 3. prednostne osi. Medtem ko naj bi se uspešnost NPO in javnih razpisov osi kazala skozi različne indekse, ki spremljajo podjetniško aktivnost v Sloveniji. Za spremljanje učinkovitosti osi glede na zastavljene cilje so v OP tudi že zastavljeni kazalniki rezultata. Na podlagi pregleda besedil objavljenih javnih razpisov lahko ugotovimo, ali obstaja povezava med cilji, namenom oziroma predmetom javnih razpisov in pričakovanimi rezultati, določenimi v operativnem programu. Vendar ni nujno, da se bodo zaradi operacij, ki so bile sofinancirane na podlagi javnega razpisa, dejansko zvišale vrednosti kazalnikov rezultatov. V nadaljevanju študije je le ta zaradi specifičnosti razdeljena na posamezna podpoglavja, ki naslavljajo tri specifične cilje preučevane osi.

#### 6.4.1 Specifični cilj 3.1.1: Spodbujanje nastajanja in delovanja podjetji, predvsem start-up podjetji

Specifični cilj, kot je to že opisano v poglavju prednostne osi, naslavlja predvsem povečanje podjetniške dinamike, ki se izraža v večjem številu novonastalih podjetij, ki zaposlujejo in se uspešno odzivajo na potrebe trga. Še posebno pomembna so t. i. start-up podjetja. Rezultati, ki naj bi jih država dosegla s podporo kohezijskih sredstev v okviru cilja, zajemajo predvsem ustvarjanje novih poslovnih podjetij preko zagona in delovanja podjetij, kar je ključnega pomena za rast gospodarstva in nova delovna mesta. Cilj tega je povečanje podjetniške dinamike, ki se izraža v večjem številu novonastalih podjetij. Za spremljanje efekta plasiranih sredstev in uresničevanje zastavljenega cilja na podlagi specifičnega cilja 3.1.1, je v OP zastavljen kazalnik rezultata, ki spremlja povečanje zgodnje podjetniške aktivnosti. Kazalnik je izražen skozi globalno uporabljen indeks TEA. Indeks TEA je produkt vsakoletne globalne raziskave Globalni podjetniški monitor (GEM), ki na temelju enotne metodologije raziskuje podjetništvo v več kot 100 državah. Slovenija v sklopu raziskave že 21 let raziskuje pomembne značilnosti podjetništva, s posebnim poudarkom na najbolj zgodnjih fazah, ko se zaznavajo poslovne priložnosti in se posamezniki odločajo, ali se bodo ukvarjali s podjetništvom. Indeks TEA je izražen kot delež prebivalstva v starostnem razredu 18–64 let, ki se vključuje v podjetništvo. Zajema posameznike, ki so začeli vzpostavljati nova podjetja ali opravljati nove poslovne dejavnosti nastajajoča podjetja, ki še niso izplačevala plač dlje kot tri mesece in posamezniki, ki so zaposleni kot lastniki/menedžerji novih podjetij, ki ne izplačujejo plač dlje kot 42 mesecev). TEA-indeks meri zgodnjo fazo podjetniškega procesa kot prikazano na sliki 8. Globalna vpetost raziskovalnega programa GEM in transparentnost podatkov med raziskovalci omogočata precej širšo sliko, kot bi jo dobili, če bi raziskovali samo v nacionalnem okviru. Tako dobimo bolj argumentiran vpogled v stanje in razvoj podjetništva v državi. Oblikovalci podjetniške politike, kamor spada tudi 3. prednostna os pa lahko bolje razumejo učinkovitost ukrepov in programov usmerjenih k podpiranju zgodnjega podjetništva, obenem pa indeks omogoča tudi sledenje efekta sprejetih ukrepov. Posledično lahko s pomočjo raziskave GEM in indeksa TEA spremljamo vpliv operacij, ki so financirane na podlagi specifičnega cilja 3.1.1 z namenom spodbujanja nastajanja novih podjetij (Rebernik in drugi, 2020).

Slika 8: Prikaz indeksa TEA v sklopu podjetniškega cikla



Vir: Rebernik in drugi (2020).



Po podatkih letnih študij GEM se je Slovenija v analizi pred finančno perspektivo uvrščala na sam rep preučevanih držav glede stanja podjetništva in podjetniške dinamike. Ne glede na to, raziskava GEM Slovenija 2013 ugotavlja, da indeks TEA, ki vključuje nastajajoče in nove podjetnike v zadnjih letih kaže trend rasti (v letu 2008 je indeks TEA znašal 3,65 odstotkov, v letu 2013 pa 6,45 odstotkov, kar pomeni 55. mesto od 63 držav). To je ne glede na slabo uvrstitev na primerjalni lestvici zagotovo spodbudno. Žal pa se na podlagi izvedene raziskave pred začetkom finančne perspektive (leta 2013), v Sloveniji še naprej nadaljuje trend upadanja zaznavanja poslovnih priložnosti. Raziskava prav tako ugotavlja, da je v letu 2013 primanjkovalo finančnih mehanizmov za zagon novih, rastočih ter inovativnih podjetij, kar je bilo ugotovljeno že v GAP analizi izdelani v sklopu PS in je posledično v sklopu specifičnega cilja 3.1.1 naslovljeno s finančnimi instrumenti. Slabost za razvoj podjetništva v Sloveniji je tudi pomanjkanje podjetniške kulture, predvsem pa negativna klima okoli podjetništva, ki zajema podcenjevanje, negativen odnos do uspeha in podjetnih posameznikov, manjša nagnjenost k prevzemu tveganja, pa tudi pomanjkanje podjetniške kulture obstoječih podjetij (SVRK, 2015a).

Izhodiščna vrednost kazalnika pred obdobjem (leta 2013) je bila 6.4, medtem ko gibanje kazalnika skozi obdobje lahko vidimo v tabeli 10. Razvidno je, da je najvišjo vrednost, in sicer 8.0 kazalnik dosegal v letu 2016 nato gre zaznati upad in ponovno rast. Na podlagi indeksa je razvidno, da se 7.8 odstotka populacije stare med 18-64 let vključuje v podjetništvo, s tega je razvidno, da se je zgodnja podjetniška aktivnost v Sloveniji skozi obdobje povečala, vendar če podatek primerjamo z ostalimi primerljivimi državami vidimo, da je še vedno precej manjša, kot je povprečje 21 evropskih držav v katerih izvajajo raziskavo (povprečje 9 odstotkov). Iz tabele je ravno tako razviden položaj Slovenije na lestvici TEA indeksa, in sicer je Slovenija v letu 2019 zavzela 40 mesto izmed 50 držav vključenih v raziskavo.

V sklopu priprave TEA indeksa so v GEM analizi opredeljeni tudi motivacijski razlogi za podjetniško pot oseb, ki so zajete v indeksu. Relativna teža razloga v indeksu TEA in mesto, ki ga Slovenija zavzema na GEM lestvici sta predstavljena v spodnjem delu tabele. Največjo težo pri odločitvi za vstop v podjetništvo s 60 odstotki predstavlja samo preživetje, zaradi neučinkovitega trga dela. To predvsem velja v slabše razvitih območjih Slovenije. Sledita mu razloga želja po inovatorstvu in večjem dohodku. Predvsem spodbuden je podatek, da se Slovenija z inovatorskim razlogom uvršča v zgornjo polovico držav v raziskavi, namreč v to kategorijo so uvrščena start-up podjetja, katera imajo posebno težo v sklopu specifičnega cilja 3.1.1, saj pozitivno vplivajo tudi na preostala dva cilja 3. osi in posledično na dobrobit in modernizacijo slovenskega gospodarstva. Zadana ciljna vrednost kazalnika je bila dosežena, čeprav primerjava z preostalimi članicami še vedno kaže na zaostanek za EU povprečjem in s tem podaja vprašanje ali so bili cilj dovolj ambiciozno zastavljeni (Rebernik in drugi, 2020).

Tabela 10: Vrednosti kazalnika rezultata do konca 2019- cilj 3.1.1

Kazalnik	Ciljna vrednost	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Realizacija
TEA indeks	7	6,3	5,9	8,0	6,9	6,4	7,8	100%
Mesto na lestvici		43/50	53/60	48/65	45/54	38/48	40/50	
Mesto na lestvici v odstotkih		13%	12%	27%	17%	21%	20%	
Motivacija za podjetništvo								
Razlog		% TEA			Rang / 50			
Ustvariti spremembo v svetu / inovacije		48			23			
Ustvariti premoženje oziroma večji dohodek		47			35			
Nadaljevati družinsko podjetje/tradicijo		23			39			
Preživeti, saj so službe redke		60			30			

Vir: Rebernik in drugi (2020).

V tabeli 11 vidimo NIO, ki so prejeli odločitev o podpori, v sklopu katerih se izvajajo operacije cilja 3.1.1. Specifični cilj je na MRGT v pristojnosti Direktorata za internacionalizacijo, podjetništvo in tehnologijo. Na podlagi vsebine NIO, so le ti v spodnji tabeli združeni na ravni celotne programskega obdobja. V praksi se NIO vodijo in načrtujejo za okvirno dve leti, vendar v kolikor so uspešni se v isti obliki vnovič sprejmejo za dvoletno obdobje. Na podlagi analize vsebine in na podlagi analize vzorca posameznih operacij in razpisov, ki se izvajajo v sklopu posameznega NIO ugotavljamo, da programi, ki se izvajajo na podlagi specifičnega cilja sovpadajo z motivacijskimi razlogi, ugotovljenimi v sklopu GEM analize. Operacije so zastavljene na način, da v primeru uspešne izvedbe pozitivno vplivajo na zadani kazalnik rezultata, ki spremlja zgodnjo podjetniško aktivnost v Sloveniji. Realizacija izplačil, število prejetih vlog in izdanih sklepov za podporo se nanaša na obdobje do julija 2020. Kot je razvidno, največ sredstev, in sicer dobrih 30 milijonov evrov namenjenih za podporo inovativnim podjetjem, med katera spadajo tudi start-up podjetja. Naslavljajo jih dva tipa operacij, in sicer spodbude za zagon inovativnih podjetij in finančna podpora za podpirne storitve start-up podjetji. Z 9 milijoni mu sledi javni razpis naslavlja podjetniške spodbude na nerazvitih območjih. Spodbude zajemajo predvsem izboljšanje poslovanja in izrabo podjetniških potencialov. Podpori MSP v začetnih fazah je preko inkubatorjev, tečajev, mentorstva, mreženja in dogodkov namenjeno 8.7 milijona evrov.

Tabela 11: Načrti izvedbenih operacij MGRT – cilj 3.1.1

Načrt izvedbenih operacij (NIO)	Razpisana sredstva / €	Realizacija / Izplačila / €	Vloge / Št.	Sklepi / št.
Spodbude za zagon inovativnih podjetij P2	10.800.000	6.368.254	399	200
Spodbude za zagon podjetij v problemskih območjih z brezposelnostjo	9.101.900	4.525.989	429	210
Podpirne storitev subjektov inovativnega okolja v republiki Sloveniji	19.933.915	8.052.174	64	51
Vsebinska podpora prejemnikom v začetnih fazah življenjskega cikla	8.700.000	2.021.288	133	133

Prirejeno po e-MA (brez datuma).

#### 6.4.2 Specifični cilj 3.1.2: Povečanje dodane vrednosti MSP

Specifični cilj, kot že navedeno v poglavju prednostne osi, naslavlja predvsem aktivnosti usmerjenne v spodbujanje rasti MSP, predvsem hitro-rastočih podjetij, kar se bo odražalo v povečanju dodane vrednosti MSP. Rezultati, ki naj bi jih država dosegla s podporo kohezijskih sredstev zajemajo predvsem aktivnosti, ki vplivajo na stroškovno učinkovitost in povišanje tržne vrednosti izdelkov podjetji. Zastavljene ciljne vrednosti se bo zasledovalo preko ukrepov, ki naslavlajo izboljšanje dostopa do kapitala in virov financiranja, podpornih storitev, odpravo birokratskih in drugih ovir, spodbujanjem podjetij za večjo rabo obnovljivih virov, izboljšanje celotne učinkovitosti podjetji ter za razvoj okoljsko manj obremenjujočih izdelkov in storitev. V OP so opredeljeni naslednji pričakovani rezultati, preko katerih se bo preverjala zastavljena hipoteza (SVRK, 2015a):

- Večje število hitrorastočih podjetij.
- Večji delež čistih prihodkov v MSP, tudi iz naslova »zelenih produktov«.
- Višja produktivnost (dodana vrednost na zaposlenega) v MSP.
- Povečanje energetske in snovne učinkovitosti

Za spremljanje učinkovitosti plasiranih sredstev in uresničevanje zastavljenega cilja na podlagi specifičnega cilja 3.1.2 so v OP zastavljeni kar 4 kazalniki rezultata, ki nam omogočajo spremljanje pričakovanih rezultatov načrtovanih ukrepov v sklopu cilja. Kazalniki in uspešnost Slovenije je predstavljena v nadaljevanju.

Kazalnik 1 - Število hitrorastočih podjetij: V tabeli 12 so razvidne vrednosti kazalnika rezultata, ki spremlja število hitro rastočih podjetji v Sloveniji. Kazalnik na letnem nivoju AJPES izračunava, na podlagi letnih poročil po metodologiji MGRT. V letnem poročilu in internih evidencah OU so razvidni podatki le do konca leta 2017, medtem ko je v bazi AJPES zaveden tudi podatek za leto 2018. Na podlagi metodologije MGRT so pri izračunu kazalnika upoštevani določeni kriteriji (priloga 1), na podlagi katerih se podjetja uvrstijo v kazalnik. Kot razvidno v tabeli, je bila s 107 odstotki realizacije zastavljena ciljna vrednost kazalnika presežena že v letu 2017. Po zadnjih podatkih v slovenskem poslovnem prostoru deluje 5.347 oziroma 4.4 odstotka hitrorastočih podjetji, kar je bistveno izboljšanje v primerjavi s podatki iz obdobja do leta 2013, ko je bilo takih podjetji 3.867 oziroma 2.9 odstotka. Ob tem pa se podaja vprašanje ali so bili cilj dovolj ambiciozno zastavljeni, glede na to, da je bila ciljna vrednost presežena že v 3. letu obdobja.

*Tabela 12: Vrednosti kazalnika rezultata število hitrorastočih podjetji*

Kazalnik	Izhodiščna vrednost	Ciljna vrednost	Vrednost v poročilu 2017	Vrednost AJPES 2018	Realizacija	% HRP 2018
Število hitro-rastočih podjetij	3.725	5.000	5.366 SVRK	5347	107	4,4

*Prilagojeno po e-MA (brez datuma) in AJPES (2020).*

Kazalnik 2 - Delež čistih prihodkov MSP v čistih prihodkih vseh podjetij: V tabeli 13 so razvidne vrednosti kazalnika rezultata, ki spremlja delež čistih prihodkov oziroma delež dobička MSP v čistih prihodkih celotnega poslovnega prostora Slovenije. Kazalnik AJPES izračunava na letnem nivoju na podlagi letnih finančnih poročil podjetji. Kazalnik je v OP opredeljen za spremljanje stanja uspešnosti MSP, katerim je v sklopu strategije EU 2020 in posledično finančne perspektive 2014-2020 dan poseben poudarek. Povečanje dodane vrednosti in večji delež čistih prihodkov MSP v prihodkih slovenskega gospodarstva, v katera uvrščamo tudi start-up podjetja, je v osrednji pozornosti specifičnega cilja 3.1.2. Preko kazalnika lahko spremljamo uspešnost poslovanja podjetji, ki so podprta v sklopu specifičnega cilja v primerjavi z celotnim gospodarstvom Slovenije in s tem dodatno razjasnimo sliko o uspešnosti programa. Na dotični kazalnik in kazalnik predstavljen v naslednjem podpoglavju posredno vplivajo skoraj vsi ukrepi, ki se izvajajo v sklopu 3. prednostne osi, tako da je eden ključnih dejavnikov, na podlagi katerega se bomo opredelili do zastavljene hipoteze. Na podlagi letnih vrednosti kazalnika za pretekla leta je razvidno, da je bila v OP zastavljena ciljna vrednost z 52,6 presežena že leta 2016, nato sledi vsakoletni blagi upad vrednosti kazalnika, ki v uradno objavljenem poročilu OU v letu 2018 znaša 51,68, oziroma 104 odstotkov realizacije zastavljenega cilja.

V tabeli 13 predstavljena vrednost za 2019 je izračunana na podlagi javno dostopnih podatkov AJPES, upad vrednosti kazalnika v nadaljevanju obdobja je predvsem rezultat izredno dobrega poslovanja velikih družb, kar vpliva na relativno uspešnost poslovanja MSP. Kazalnik namreč izkazuje primerjavo čistih prihodkov podprtih podjetji oziroma MSP v primerjav z celotnim gospodarstvom. S tem izločimo vpliv globalnega gospodarskega cikla MSP so sicer delež čistih prihodkov v primerjavi z celotnim gospodarstvom povečala in posledično je bila zastavljena ciljna vrednost res dosežena, vendar je ob tem potrebno opozoriti, da se je kazalnik dvigoval predvsem do leta 2018, ko je bilo črpanje sredstev slabo in upadel v naslednjih dveh letih, ko se je črpanje sredstev relativno izboljšalo. Ta podatek ne nakazuje na korelacijo kazalnika s črpanjem in se v tem pogledu ne moremo opredeliti do dejanskega efekta kohezijskih sredstev. Dodati je potrebno, da je na dvig kazalnika v začetnem obdobju, vplivalo dobro črpanje v zadnjem delu prejšnjega obdobja 2007-2014. S tem v mislih lahko računamo, da se bo dobro črpanje v nadaljevanju obdobja odrazilo z zamikom v prihodnjih letih. Vsekakor sam pregled predlaganih ukrepov kot bomo videli v nadaljevanju, nakazuje na pozitivno korelacijo med naložbami in vrednostjo kazalnika.

*Tabela 13: Vrednosti kazalnika delež čistih prihodkov MSP v čistih prihodkih vseh podjetij*

Kazalnik	Izhodiščna vrednost 2013	Ciljna vrednost 2023	Vrednost v poročilu 2018	2019 izračun na podlagi AJPES	Realizacija
Delež čistih prihodkov MSP v čistih prihodkih vseh podjetij	47,38	49,50	51,68	50,2%	101,5%

*Prيرهjeno po e-MA (brez datuma) in AJPES (2020).*

Kazalnik 3 – Dodana vrednost na zaposlenega v MSP: V tabeli 14 so razvidne vrednosti kazalnika rezultata, ki spremlja dodano vrednost na zaposlenega v MSP. Gre za enega najbolj uporabljenih pokazateljev uspešnost gospodarstva. V primeru uspešne izvedbe na kazalnik posredno vplivajo vsi načrtovani ukrepi 3. osi. Kazalnik ne kaže samo uspešnost dotičnega specifičnega cilja, temveč se lahko implicira na celotno os. Kazalnik AJPES izračunava na podlagi letnih poročil podjetji, in sicer po metodologiji, da od vrednosti prihodkov odšteje nabavno vrednost prodnega blaga, materiala, stroške storitev in rezultat deli s številom opravljenih delovnih ur. Povedano drugače, dodana vrednost je seštevek osebnih prejemkov zaposlenih, davkov, amortizacije in dobička. Dodana vrednost je najbolj natančen kazalec uspešnosti podjetja in nacionalnega gospodarstva. Vrednost kazalnika nam poda informacijo o stopnji razvitosti, organiziranosti in posledično uspešnosti gospodarstva. Kazalnik je opredeljen kot objektivna podlaga za spremljanje ekonomske produktivnosti sektorja MSP, katerega pokriva istoimenski specifični cilj. Na podlagi letnih vrednosti kazalnika za pretekla leta je razvidno, da je bila v OP zastavljena ciljna dodana vrednost 38.000 EUR/leto na zaposlenega presežena v letu 2019, ko je znašala 39.360 EUR. Stopnja realizacije kazalnika konec 2019 znaša 104 odstotke.

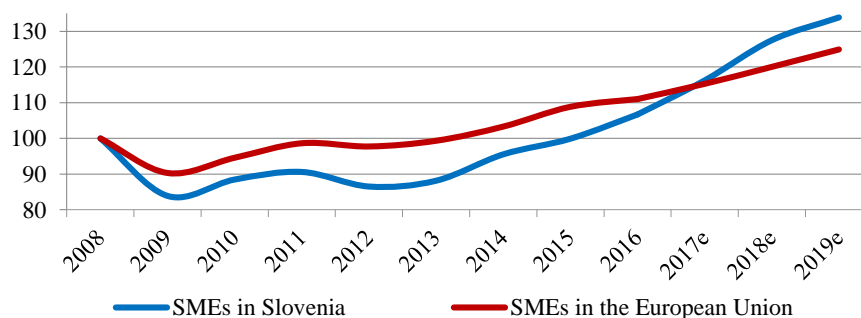
*Tabela 14: Vrednosti kazalnika Dodana vrednost na zaposlenega v MSP*

Kazalnik	Izhodiščna vrednost 2013	Ciljna vrednost 2023	Vrednost v poročilu 2018	2019 izračun na podlagi AJPES	Realizacija
Dodana vrednost na zaposlenega v MSP	31.175,00 €	38.000,00 €	37.847,00 €	39.360,88 €	104%

*Prirejeno po e-MA (brez datuma) in AJPES (2020).*

Primerjava kazalnika na ravni držav EU skozi obdobje nam poda zelo jasno sliko o smeri razvoja MSP Slovenije. Povprečna dodana vrednost na ravni EU je po zadnjih podatkih iz leta 2018 znašala 44.600 EUR, kar Slovenijo s 37.847 EUR uvršča pod povprečje EU. Na podlagi slike 9 lahko vidimo, da dodana vrednost Slovenije v obdobju raste hitreje kot povprečje EU. Načrti MGRT so do leta 2025 nadoknaditi zaostanek za EU povprečjem.

*Slika 9: Primerjava dodane vrednosti na zaposlenega v MSP (SLO/EU)*



*Vir: Evropska Komisija (2019).*

Kazalnik 4 - Višja snovna produktivnost: V tabeli 15 so razvidne vrednosti kazalnika rezultata, ki spremlja snovno produktivnost slovenskega gospodarstva. Vzpostavljen je za spremljanje dela prednostne osi, ki je razviden že iz samega imena, in sicer zelena gospodarska rast. V skladu s strategijo Evropa 2020 in strateškimi razvojnimi dokumenti Slovenije mora gospodarska rast temeljiti na ukrepih, ki pozitivno vplivajo tudi na družbo in okolje ter posledično upoštevajo vse elemente trajnostnega razvoja. Tekom raziskave je ugotovljeno, da so v letnih evidencah in poročilih SVRK objavljene vrednosti le do leta 2017, medtem ko je podatek za leto 2018 izkazan le v poročilu Statističnega urada RS.

Kazalnik snovna produktivnost predstavlja razmerje med BDP in domačo porabo snovi. Izražen je v evrih, in sicer v cenah na kilogram snovi iz leta 2000. Domača poraba snovi (DPS) meri celotno količino vseh snovi, neposredno uporabljenih v gospodarstvu, pri čemer se posredni tokovi ne upoštevajo. Te snovi so lahko v različnem agregatnem stanju, črpamo pa jih iz nacionalnega okolja in iz neto uvoza. Kazalnik, nam pove, koliko snovi je potrebne za izdelavo ene enote BDP. Najnižja vrednost kazalnika je bila v letu 2007, ko je znašala 0,53 EUR/kg snovi in od takrat je z letnimi korekcijami v konstantnem vzponu. Raziskave ugotavljajo, da se snovna produktivnost giblje v korelaciji z gradbeno aktivnostjo, posledično je ugotovljeno, da gradbeništvo negativno vpliva na vrednost kazalnika. Slovenija se navkljub nadpovprečni rasti kazalnika od njegovo vzpostavitve še vedno uvršča pod povprečje EU. Kot razvidno v tabeli, je bil kazalnik z vrednostjo 1,3 EUR/kg snovi v letu 2017 na dobri poti k zastavljenemu cilju 1,5 EUR/kg do leta 2023, vendar je po zadnjih podatkih, v letu 2018 prišlo do upada vrednosti (1,2 EUR/kg) in posledično kazalnik dosega 80 odstotkov ciljne vrednosti leta 2023 (UMAR, 2018).

Ne glede na to, da načrtovani ukrepi v sklopu specifičnega cilja sovpadajo z zastavljeno naložbeno strategijo, v dosedanjem obdobju ni mogoče potrditi pozitivne korelacije med črpanjem sredstev in vrednostjo kazalnika. Temu svoje doda izredno slabo črpanje v obdobju za katerega so vrednosti kazalnika na voljo.

*Tabela 15: Vrednosti kazalnika snovna produktivnost v MSP*

Kazalnik	Izhodiščna vrednost	Ciljna vrednost	Vrednost 2017	Vrednost 2018	Realizacija
Snovna produktivnost	1,07	1,50	1,3	1,2	80%

*Prirejeno po e-MA (brez datuma).*

V tabeli 16 vidimo NIO, ki so prejeli odločitev o podpori in v sklopu katerih se izvajajo javni razpisi in NPO v sklopu cilja 3.1.2. Specifični cilj je na MRGT v pristojnosti direktoratskih enot za lesarstvo, regionalni razvoj in direktorata za internacionalizacijo, podjetništvo in tehnologijo. Na podlagi pregleda vsebine načrtov operacij, so zaradi boljše preglednosti NIO v spodnji tabeli združeni (po vsebini) na ravni celotnega programskega obdobja. V praksi se

vodijo in načrtujejo za krajše obdobje, vendar v kolikor so uspešni se ne spreminjajo in se v isti obliki in z isto vsebino vnovič sprejmejo za dvoletno obdobje. Na podlagi analize vsebine posameznega načrta NIO in na podlagi analize vzorca posameznih operacij in razpisov, ki se izvajajo v sklopu posameznega NIO ugotavljamo, da so programi, ki se izvajajo na podlagi cilja načrtovani tako, da v primeru realizacije pripomorejo k doseganju pričakovanih rezultatov. V tem sklopu programi vsekakor pozitivno vplivajo na zastavljene cilje. Realizacija izplačil, število prejetih vlog in izdanih sklepov za podporo se nanaša na obdobje do julija 2020. Na podlagi pregleda vsebine v spodnji tabeli predstavljenih NIO, lahko v tem sklopu potrdimo, da so razpisi in operacije programirane skladno z namenom specifičnega cilja 3.1.2. Največ sredstev, in sicer dobrih 91 milijonov evrov je namenjenih za podporo hitrorastočim podjetjem, z 68 milijoni evrov sledijo načrti operaciji, ki so namenjene povečanju produktivnosti in posledično konkurenčnosti MSP. Za doseganje pričakovanega rezultata višje snovne in energetske učinkovitosti, je v sklopu enega načrta operacij namenjenih dobrih 21 milijonov evrov. 40 milijonov je namenjeno za spodbujanje podjetništva, ki temelji na zelenih produktih, predvsem preko spodbujanja lesarstva. Glede na predstavljeno delitev sredstev je potrebno poudariti, da posamezne operacije doprinesejo več kot samo enemu cilju in imajo posledično vpliv na celotno prednostno os.

V tabeli 16 ravno tako lahko opazujemo uspešnost posameznih NIO, saj lahko na podlagi primerjave izplačil in razpisanih sredstev ter števila prispelih vlog opravimo analizo uspešnosti posameznega NIO in s tem ugotavljamo smiselnost ponovitve posamezne operacije. Realizacija s povprečno 34 odstotki sovpađa z rezultati študije uspešnosti črpanja dodeljenih sredstev osi, opravljene v sklopu prejšnjega poglavja. Podpovprečni rezultati so, kot vidimo doseženi pri vlaganjih v poslovne cone, spodbude za MSP, spodbude za lesni sektor in povečanje snovne in energetske učinkovitosti.

*Tabela 16: Načrti izvedbenih operacij MGRT – cilj 3.1.2*

Načrti razvojnih operacij	Razpisana sr. / EUR	Izplačila / EUR	Vloge / št.	%
Podpora MSP s področja turizma za povečanje snovne in energetske učinkovitosti	21.555.330	4.152.355	187	19,26
Različni Javni razpisi spodbude za MSP v lesarstvu	39.504.499	11.741.373	206	29,72
Javni razpis Spodbude za zagon inovativnih podjetij	12.480.000	7.905.971	445	63,35
Javni razpis izvajanje podpornih storitev v okviru vstopnih točk VEM v letu	800.000	653.850	14	81,73
Javni razpis za financiranje podpornih storitev za bodoče podjetnike SPOT	17.769.720	5.739.874	15	32,30
Javni razpis za izbor operacij za učne izdelovalne laboratorije	3.053.610	2.438.299	9	79,85
Izbora operacij za zagon socialnih podjetij in mladinskih zadrug v letih	1.907.825	1.481.971	143	77,68
Podporne storitve subjektov inovativnega okolja v republiki Sloveniji	19.933.916	8.052.175	64	40,39
Javni razpis za izvedbo storitev za spodbujanje digitalizacije MSP	2.600.000	100.347	0	3,86
Javni razpis za sofinanciranje operacij ekonomsko - poslovne infrastrukture	26.286.852	18.573.431	50	70,66
Javni razpis za spodbujanje procesnih izboljšav podjetij	9.275.724	5.262.832	955	56,74
Vsebinska podpora prejemnikom sredstev v začetnih fazah življenjskega cikla	8.700.000	2.021.289	133	23,23

se nadaljuje

Tabela 17: Načrti izvedbenih operacij MGRT – cilj 3.1.2 (nad.)

Načrti razvojnih operacij	Razpisana sr. / EUR	Izplačila / EUR	Vloge / št.	%
Vzpostavitev celovitega vavčer sistema spodbud malih vrednosti za MSP	23.720.000	5.677.681		23,94
P4D 2019 -2023 -Spodbude za digitalno transformacijo MSP	12.400.000	0	48	0
Spodbude za zagon podjetij na problemskih območjih v letih	2.909.901	0	84	0
Podjetniški inkubatorji	2.902.143	333.564	3	11,49
NPO Poslovne cone	15.039.638	2.001.171	70	13,31

Prirejeno po e-MA (brez datuma).

#### 6.4.3 Specifični cilj 3.2.1: Povečanje mednarodne konkurenčnosti MSP

Specifični cilj naslavlja predvsem aktivnosti usmerjene v spodbujanje mednarodne konkurenčnosti MSP, kar naj bi se odražalo v povečanju prihodkov na tujih trgih, oziroma prihodkov od izvoza. Z ozirom na izzive slovenskega gospodarstva je spodbujanje mednarodne gospodarske vključenosti ključnega pomena. Za naslavljanje tega izziva se z ukrepi spodbuja razvoj in prenovo poslovnih modelov s posebnim poudarkom na internacionalizaciji. Za povečanje deleža izvoza izdelkov in storitev z visoko dodano vrednostjo, je pri oblikovanju in izvajanju ukrepov poudarek namenjen iskanju sinergij z ukrepi v okviru drugih prednostnih naložb. Rezultati, ki naj bi jih v sklopu cilja dosegli s pomočjo kohezijskih sredstev in na podlagi katerih se bomo skušali opredeliti do zastavljene hipoteze, zajemajo predvsem spodbujanje podjetji k medsebojnem povezovanju z namenom krepitve izvoznih kompetenc, iskanju sinergij in deljenju izkušenj. Slovenija želi tudi okrepitev podpornega okolja, ki bo pripomoglo pri vstopu na posamezne trge in vključevanju slovenskih podjetji v mednarodne gospodarske tokove. Načrtovani ukrepi se osredotočajo predvsem na večjo izvozno intenzivnost podjetji in spodbujanje pri vključevanju v globalne verige vrednosti. V ta namen so zastavljeni sledeči pričakovani rezultati (SVRK, 2015a):

- Večja sposobnost podjetij za vključevanje v globalne verige vrednosti.
- Večja izvozna intenzivnost podjetij.
- Večji izvoz iz naslova storitev.

Ciljna skupina so predvsem MSP, ki šele želijo pričeti z mednarodnim poslovanjem in tista, katera želijo svoje poslovanje razširiti na nove proizvode in/ali nove tuje trge oziroma tam širiti obstoječe aktivnosti. Predvideni upravičenci sredstev poleg MSP so tudi, institucije, zbornice, združenja, neprofitne organizacije, mreže, institucije regionalnega razvoja in javni zavodi. Za spremljanje učinkovitosti plasiranih sredstev in uresničevanje načrtov na podlagi specifičnega cilja 3.2.1 je zastavljen kazalnik rezultata, ki nam preko spremljanja prihodkov slovenskih podjetji na tujih trgih omogoča spremljanje efekta kohezijskih sredstev. Kazalnik spremljajo institucije, ki uporabljajo usklajene metodološke pristope. Ciljna vrednost je določena na podlagi preteklih ukrepov na področju internacionalizacije (SVRK, 2015a).



Kazalnik – Čisti prihodki od prodaje na tujih trgih: V tabeli 17 so razvidne vrednosti kazalnika rezultata, ki spremlja relativno vrednost čistih prihodkov MSP na tujih trgih, v primerjavi s celotnimi čistimi prihodki slovenskega gospodarstva na tujih trgih. Primernost kazalnika se kaže v njegovi neodvisnosti od trenutne globalne gospodarske slike, saj prikazuje deleže izvoza MSP v celotnem izvozu države, ki pa je v soodvisnosti od globalnega gospodarskega razporeditve. Kazalnik izračunava in objavi AJPES na podlagi letnih poročil družb. Cilj je, na podlagi izhodiščne vrednosti (34,4 odstotkov leta 2013) povečati vrednost kazalnika za 0,4 odstotka letno. Kazalnik je v zadnjih letih, pred programskim obdobjem 2014-2020 nakazoval na upad deleža izvoza MSP (2009 = 33 odstotkov, 2012 = 31 odstotkov, AJPES). V letnem poročilu in evidencah SVRK so razvidni podatki le do konca leta 2018, medtem ko je v AJPES letnem poročilu o poslovanju gospodarskih družb zaveden tudi podatek za leto 2019. Na podlagi letnih vrednosti kazalnika za pretekla leta je razvidno, da je bila v OP zastavljena ciljna vrednost kazalnika 38,4 za leto 2023 presežena že v letu 2018, ko je znašala 38,6. Stopnja realizacije zastavljenega cilja je konec leta 2019 z vrednostjo kazalnika 39,1 znašala 102 odstotka.

V kolikor kazalnik spremljamo skozi pretekla leta, zaznamo enakomerno rast skozi celotno opazovano obdobje, kar nakazuje na uspešno implementacijo številnih ukrepov Slovenije na dotičnem področju. V tabeli 22 lahko kazalnik opazujemo tudi glede na velikost MSP podjetji. Kot je to značilno za celotno EU, tudi v Sloveniji najmanjši delež izvoza MSP prispevajo mikro družbe, medtem ko je delež izvoznih prihodkov majhnih in srednjih družb približno enak (AJPES, 2020).

*Tabela 18: Kazalniki prednostne naložbe 2*

Kazalnik	Izhodišče 2013	Cilj 2023	2018	2019	Realizacija
Čisti prihodki od prodaje na tujem trgu	34,4%	38,4%	38,6%	39,1%	102%
Kazalnik glede na velikost MSP 2019 .	Mikro		Majhna		Srednja
	5%		16,4%		17,7%

*Prirejeno po e-MA (brez datuma).*

V tabeli 18 prirejani na podlagi internih podatkov MGRT, vidimo NIO, ki so prejeli odločitev o podpori in v sklopu katerih se izvajajo operacije uvrščene na prednostno naložbo 3.2. Razvoj poslovnih modelov v smeri internacionalizacije in posledično specifičnega cilja 3.2.1. Cilj je na MRGT v pristojnosti direktorata za turizem in direktorata za internacionalizacijo, podjetništvo in tehnologijo. Na podlagi pregleda vsebine, ki izhaja iz sklepa OU o podpori posameznemu NIO so, kot v primeru ciljev naložbe 3.1 zaradi boljše preglednosti NIO v spodnji tabeli združeni na ravni celotne finančne perspektive 2014-2023, v praksi se vodijo in načrtujejo za krajše obdobje, vendar v kolikor so uspešni se v isti obliki in vnovič sprejmejo za dvoletno obdobje.

Na podlagi pregleda vsebine predstavljenih NIO je največ sredstev, ki so namenjena turizmu, in sicer dobrih 23,6 milijona evrov (v sklopu 2 NIO) namenjenih za javne razpise, preko katerih se sofinancira razvoj in promocija integralnih in inovativnih produktov turističnega gospodarstva in razvoj turistične ponudbe v vodilnih turističnih destinacijah. Namen razpisov in posledično dodeljenih sredstev je predvsem dvig kakovosti turistične ponudbe vodilnih destinacij slovenskega turizma, razvoj novih turističnih produktov, spodbuditi podjetja k bolj inovativnemu pristopu pri oblikovanju turističnih produktov/storitev in pomagati pri trženju in promociji. Spodbuditi se želi tudi način turističnega poslovanja, ki temelji na načelih trajnostnega razvoja in digitalnega trženja. Slabih 12 milijonov evrov je namenjenih za namene vzpostavitve in delovanja slovenske poslovne točke SPOT, ki podjetjem nudi nove elektronske storitve, svetovanje, informiranje, podjetniško usposabljanje ter nabor storitev s področja internacionalizacije in tujih investicij. V sklopu treh načrtov operacij je za promocijo namenjenih 14,5 milijona evrov, s katerimi se bo financiralo sejemske nastope podjetij na mednarodnih sejmih in trženje blagovnih znamk preko tako imenovanih showroomov v tujini. Spodbude za uporabo novih poslovnih modelov za lažje vključevanje v globalne verige vrednosti ter spodbude za povezovanje podjetji z namenom učinkovitejšega nastopa na tujih trgih so s 15 milijoni evrov financirane preko 2 javnih razpisov.

Namen sredstev je financiranje trajnostne poslovne strateške transformacije MSP s ciljem dviga mednarodne konkurenčnosti in izvozne intenzivnosti. Na podlagi analize vsebine posameznega načrta NIO in na podlagi analize vzorca posameznih operacij in razpisov, ki se izvajajo v sklopu posameznega NIO ugotavljamo, da so programi, ki se izvajajo v sklopu prednostne naložbe načrtovani tako, da v primeru realizacije pripomorejo k doseganju pričakovanih rezultatov. Na podlagi tega in preseženih ciljnih vrednosti zastavljenega kazalnika lahko v sklopu specifičnega cilja 3.2.1 potrdimo, da so sredstva programirana skladno z željnimi rezultati.

V tabeli 18 lahko opazujemo tudi uspešnost posameznih NIO, saj lahko na podlagi primerjave izplačil, razpisanih sredstev in števila prispelih vlog opravimo analizo uspešnosti posameznega NIO in s tem, smiselnost ponovitve posamezne operacije. Realizacija z povprečno 37 odstotki dodeljenih sredstev sovпада z rezultati študije uspešnosti črpanja dodeljenih sredstev osi. Na podlagi rezultatov raziskovalnega vprašanja 1 in s pomočjo spodnje tabele je razvidno, da so podjetja zainteresirana predvsem za nepovratna sredstva, s katerimi financirajo mednarodno promocijo, razvoj turističnih destinacij in modernih pristopov ter uvedbo novih digitalnih tehnologij. Podpovprečno črpanje je razvidno predvsem pri svetovalni točki SPOT in pri spodbudah za lažje vključevanje v globalne dobavne verige. Pregled razpisne dokumentacije razkrije, da se operacija in izplačila ne izvajajo v skladu z načrti, pri tem pa je potrebno poudariti, da je slednji razpis, za katerega je planirano slabih 9 milijonov evrov odprt do konca leta 2022.

*Tabela 19: Načrti izvedbenih operacij MGRT – cilj 3.2.1*

Naslov	Razpisana sredstva	Realizacija izplačil	Št vlog	%.
Javni poziv za sofinanciranje tržnih raziskav, mednarodnih forumov in certifikatov	1.500.000	722.703	362	48
Javni razpis Sofinanciranje sejmskih nastopov podjetij na mednarodnih sejmih	9.300.000	4.278.920	1157	46
Javni razpis Spodbujanje partnerstev za učinkovitejši nastop na tujih trgih	4.804.998	1.206.082	53	25
Javni razpis za vzpostavitev ali nadgradnjo elektronskega poslovanja v MSP	11.950.000	6.171.455	13	52
NPO Vzpostavitev in delovanje nacionalne slovenske poslovne točke (SPOT)	11.828.702	2.661.489	0	23
Krepitev trženja blagovnih znamk na tujih trgih prek showroomov v tujini	4.700.000	0	13	0
Spodbude načinu poslovanja, ki temelji na načelih trajnostnega razvoja in digitalnega trženja, in razvoj turistične ponudbe v vodilnih turističnih destinacijah.	10.080.000	4.030.697	66	40
Sofinanciranje udeležbe podjetij na mednarodnih dogodkih v tujini v letu 2017	500.000	70.452	28	14
Sofinanciranje razvoja in promocije integralnih in inovativnih produktov v turizmu	13.614.649	8.587.448	213	63
Spodbujanje razvoja in uporabe novih poslovnih modelov (internacionalizacija)	8.916.328	545.962	0	6

*Prirejeno po e-MA (brez datuma).*

V sklopu poglavja smo preverili hipotezo, ki pravi: Slovenija pridobljena sredstva sklada ESRR plasira skladno z zastavljenimi cilji in naložbenimi prioritetami 3. prednostne osi tako, da le ta pozitivno vplivajo na zastavljene kazalnike rezultata, ki spremljajo stanje MSP v Sloveniji. Kot smo že lahko videli tekom podpoglavja 7.3 predlagani NIO v celoti sovpadajo s prioritetami naložbe. Tudi višina sredstev, ki je namenjena za izvedbo posameznega NIO, sovpada s prioritetami oziroma pričakovanimi rezultati specifičnega cilja in posledično, v primeru uspešne implementacije pozitivno vpliva na zadan kazalnik rezultata. S tem v mislih, lahko zastavljeno hipotezo potrdimo. Ne glede na to je potrebno opozoriti, da primerjava gibanja letnih vrednosti kazalnikov z intenzivnostjo in uspešnostjo črpanja sredstev v sklopu prednostne osi po posameznih letih nakazuje le na delno medsebojno korelacijo. Kot je to razvidno v sklopu prejšnjega raziskovalnega vprašanja se je intenzivnost črpanja začela povprečno konec leta 2017 oziroma v začetku leta 2018, medtem ko vrednosti kazalnika izkazujejo enakomerno rast skozi celotno obdobje, kar posledično nakazuje, da na pozitivno gibanje kazalnika poleg EU sredstev vplivajo tudi drugi faktorji, kot na primer gospodarska klima in morebitni drugi spodbujevalni ukrepi.

### **6.5 Izvajanje 3. tematskega na ravni EU**

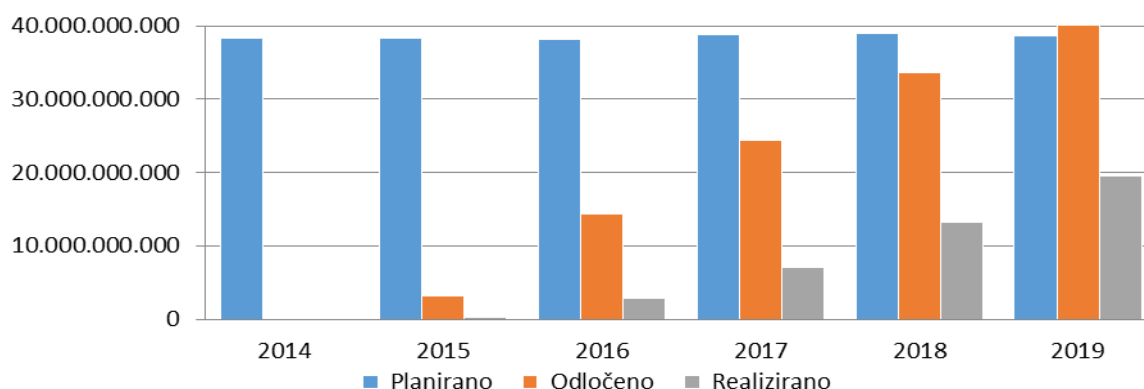
V sklopu poglavja smo iskali odgovore na 3 raziskovalno vprašanje. Na podlagi statističnih podatkov in poročil evropske komisije je prikazano izvajanje 3. tematskega cilja v celotni EU. Izvedena je primerjava rezultatov s pridobljenimi rezultati črpanja Slovenije. Pri tem se skušamo fokusirati izključno na kohezijska sredstva, ki so v sklopu tematskega cilja zagotovljena iz sklada ESRR. Tretji tematski cilj se poleg iz kohezijskih sredstev sklada ESRR financira tudi iz sklada za kmetijstvo EKSRRP in sklada za pomorstvo ESRRP. Na podlagi rezultatov raziskovalnega vprašanja se bomo na koncu skušali opredeliti do

hipoteze, ki pravi, da je Slovenija na ravni EU nadpovprečno uspešna pri črpanju sredstev 3. tematskega cilja. Poleg tega skušamo odgovoriti na podvprašanje ali je neučinkovito črpanje sredstev specifična težava Slovenije, oziroma v nasprotnem primeru ali gre za sistemske težave na ravni EU. Primerjalna analiza celotnega obdobja nam pojasni tudi učinkovitost sprejetih ukrepov za pospešitev črpanja v drugem delu obdobja. Kot že navedeno v poglavju, kjer so predstavljena razpoložljiva finančna sredstva je na podlagi podatkov na dan 31.12.2019 za 3. tematski cilj na podlagi ESI skladov na voljo 57.440.021.527 evrov. Sredstva za TC3 so na voljo iz treh skladov in sicer ESRR (28.263.561.222 EUR), EKSRP (26.482.724.990 EUR) in ESPR (2.693.735.315 EUR). Delitev sredstev TC3 je predvidena po naslednjem ključu (Evropska komisija, 2015a):

- Razvite regije za TC3 namenijo 80 odstotkov sredstev sklada ESRR.
- Regije v prehodu cilju namenijo 60 odstotkov sredstev ESRR in
- Manj razvite regije 50 odstotkov sredstev ESRR.

Slike 10, 11 in 12 prikazujejo črpanje sredstev sklada ESRR na podlagi cilja TC3. Podatki planirane porabe in podatki za sredstva, ki so že dodeljena posamezni operaciji se nanašajo na konec avgusta 2020, medtem ko se podatki realizacije nanašajo na obdobje do konca leta 2019. Na sliki 10 lahko opazujemo uspešnost črpanja na ravni EU in kot je razvidno je do julija 2020 za dodeljenih 38,6 milijard evrov pravic porabe prijavljenih že za 40 milijard evrov projektov, za katere je izdana odločitev o podpori, od tega je do konca 2019 uspešno realiziranih in izplačanih za 19,5 milijard.

*Slika 10: črpanje sredstev sklada ESRR na podlagi TC.3 naravni EU*

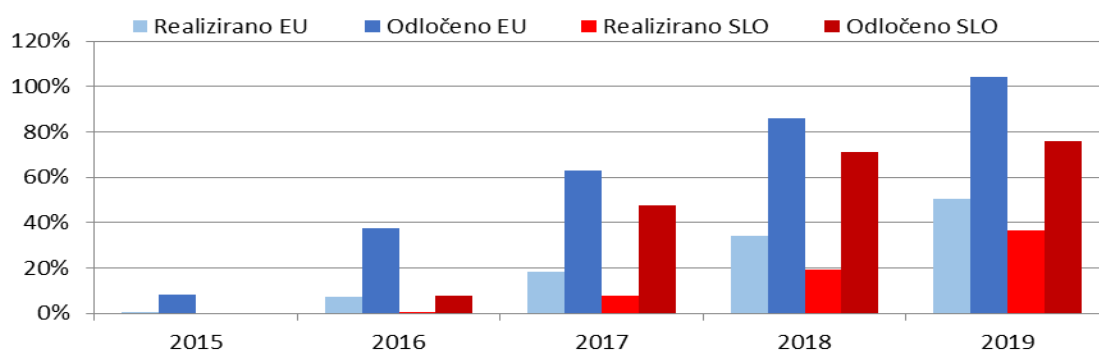


*Prerejeno po Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).*

Na slikah 11 in 12 lahko opazujemo primerjavo črpanja Slovenije s povprečjem EU. V grafikonih so zaradi preglednosti prikazani relativni zneski v odnosu do dodeljenih pravic porabe (100 odstotkov = dodeljena sredstva). Iz slike 12 je razvidno, da se dejanska izplačila v Sloveniji izvajajo z eno letno zamudo v primerjavi z povprečjem EU. Konveksna oblika (polnih) črt nam poda informacijo, da intenzivnost izplačil vsako leto narašča, tako na ravni

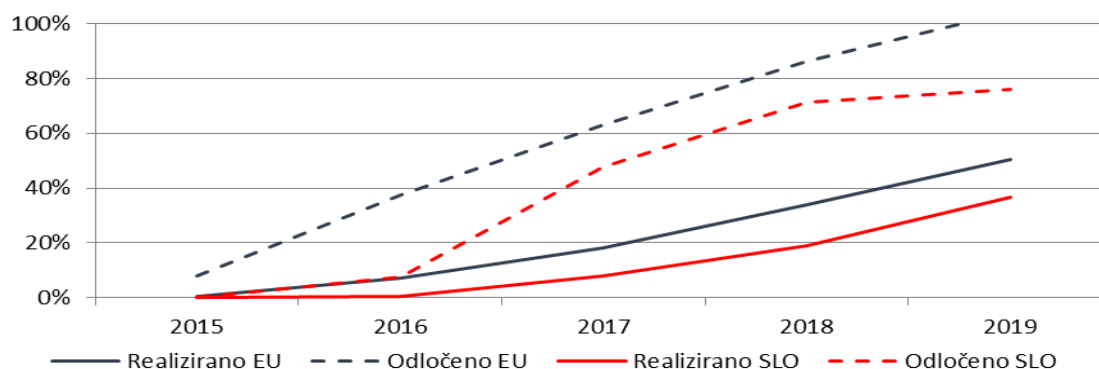
EU kot v Sloveniji. Vzrok za eno letno zamudo nam poda drugi niz podatkov. Kot lahko vidimo, so bile na ravni EU prve odločitve o podpori izdane že leta 2015 (8 odstotkov) in posledično prva izplačila (7 odstotkov) realizirana v letu 2016, medtem ko smo v Sloveniji v letu 2016 na podlagi odločitev podpore šele dodelili prvih 7 odstotkov sredstev in posledično prva izplačila izvedli šele v letu 2017. Trenutno stanje primerjave kaže, da smo julija 2020 na ravni EU izdali že za 104 odstotka odločitev o podpori, medtem ko smo na ravni Slovenije s približno 30 odstotnim zaostankom, na dobrih 76 odstotkov. Realizacija projektov in s tem dejanskih izplačil dodeljenih sredstev na ravni EU je bila konec leta 2019 na dobrih 50 odstotkov, medtem ko smo na ravni Slovenije pri 37 odstotkih. V nadaljevanju si lahko podrobneje pogledamo študijo ključnih razlik izvajanja TC3 med EU in SLO. V tem sklopu smo se osredotočili predvsem na razlike v uspešnosti izvajanja TC3 kot tudi na razlike v programiranju porabe sredstev.

Slika 11: Črpanja sredstev sklada ESRR na podlagi TC.3 (EU in SLO) /1



Prirejeno po Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).

Slika 12: Črpanje sredstev sklada ESRR na podlagi TC.3 (EU in SLO) /2



Prirejeno po Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).

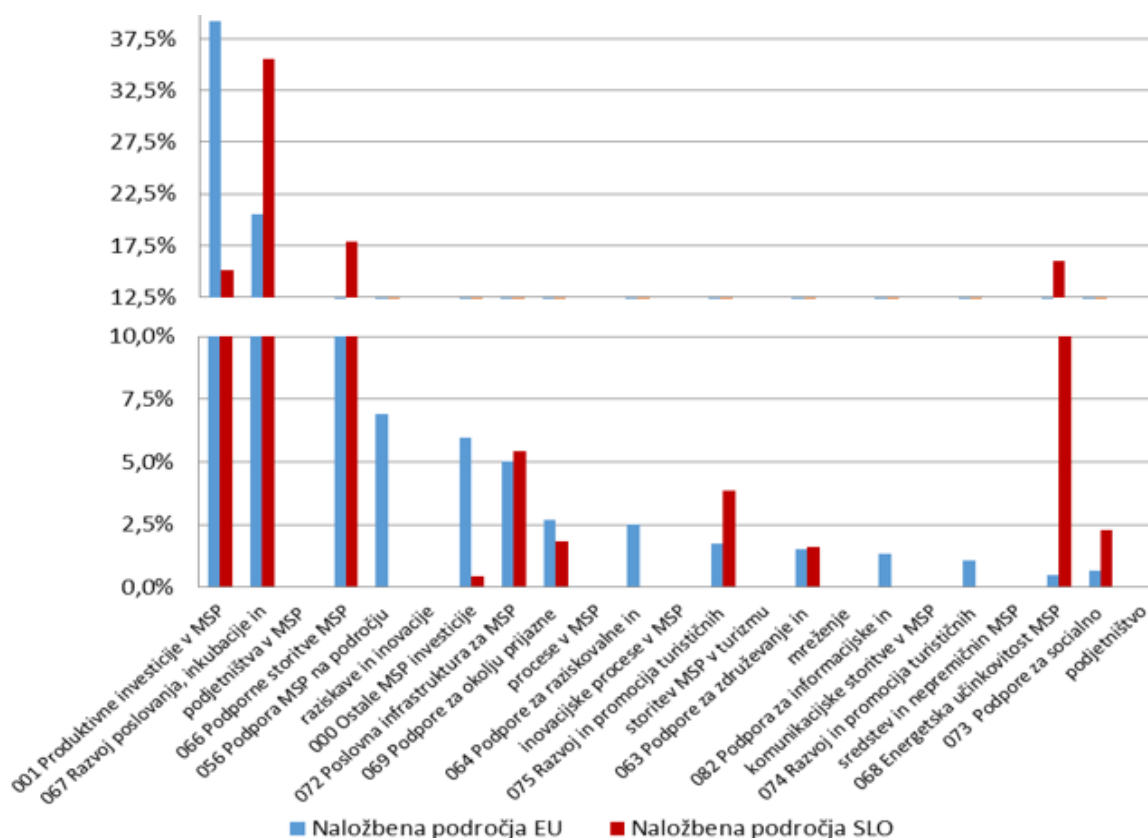
Tabela v prilogi številka 10 izdelana na podlagi analize podatkov, pridobljenih na podlagi spletne aplikacije (EK), nam poda vpogled v uspešnost črpanja sredstev ESRR, na podlagi

tehničnega cilja 3. po državah članicah. Prikazani so relativni zneski izplačil po letih v primerjavi z dodeljenimi sredstvi, oziroma pravicami porabe na podlagi zadnjih sprememb operativnih planov članic. V tabeli so države članice razvrščene glede na uspešnost črpanja sredstev do konec leta 2019. Opazujemo lahko tudi dinamiko dejanskih izplačil skozi celotno obdobje, in sicer z začetkom v letu 2016, v prvih dveh letih finančne perspektive namreč izplačil ni bilo. Kot je razvidno se Slovenija z 37,8 odstotnim črpanjem sredstev uvršča na 17. mesto od 25. držav prejemnic ESRR sredstev na 3. cilju. Na tem mestu je potrebno poudariti, da je pri izračunu upoštevano zmanjšanje pravic porabe sredstev na osi, ki se je zaradi neuspešnega črpanja zgodilo konec leta 2017. V kolikor rezultat primerjamo s tako imenovanimi novimi EU članicami, ki so na podlagi višine dodeljenih sredstev primerljive Slovenijo, je z 29.5 odstotnim črpanjem slabše uvrščena samo Slovaška, medtem ko je z 86 odstotki najbolje uvrščena Bolgarija.

Na sliki 13 in tabeli iz priloge 5 so predstavljene podrobne informacije o črpanju kohezijskih sredstev podlagi sklada ESRR v sklopu 3. tematskega cilja. Na podlagi evidenc, pridobljenih s strani EK so podatki za Slovenijo in EU prikazani na podlagi štirinajstih naložbenih področji tehničnega cilja 3. Sredstva so na posamezno pod-področje opredeljena na podlagi vrste in namena podpore. V tabeli (Priloga 5) so opredeljeni absolutni zneski (v mil/EUR), ki so dodeljeni posameznemu področju in relativni zneski, ki nam podajo informacijo kolikšen del teh sredstev je z odločitvijo o podpori že dodeljen posamezni operaciji in kolikšen del sredstev je že uspešno izplačan.

Največ sredstev na ravni EU je planiranih (10 mrd. evrov / 39 odstotkov ) in tudi uspešno izplačanih (72 odstotkov) na podlagi področja, ki podpira produktivne naložbe podjetji. Tudi na ravni Slovenije je za ta namen namenjeno 15 odstotkov sredstev, čeprav Slovenija največ sredstev (35 odstotkov) nameni področju spodbujanja podjetništva, preko nepovratnih sredstev za ustanovitev podjetja in podjetniških inkubatorjev in svetovalnic. Ne glede na to, je črpanje najbolj učinkovito na področju energetske učinkovitosti, razvoja turizma in gradnje poslovne infrastrukture. Na sliki 13 je prikazana primerjava relativnih zneskov med EU in Slovenijo in sicer v deležu celotnih sredstev TC3, ki pripada posameznemu pod-področju. Večja razlika med Slovenijo in povprečjem EU je predvsem ta, da na ravni EU več sredstev namenimo za spodbujanje inovacij, razvoja in raziskav, medtem ko se na ravni Slovenije nadpovprečno investiramo v energetske učinkovitost MSP, socialno podjetništvo in kot že omenjeno spodbujanje zgodnjih faz podjetniške aktivnosti. Glede na to, da se sredstva na podlagi analize vrzeli dodelijo na področja, kjer bo učinek najbolj izrazit, in področja, ki so glede na izkazan potencial nerazvita, lahko na podlagi omenjene primerjave opazujemo nekatere ključne razlike med sektorjem MSP Slovenije in povprečjem EU.

Slika 13: Delež sredstev 3. TC glede na naložbeno področje TC 3. EU/SLO



Prirejeno po Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).

V podpoglavju smo izvedli študijo izvajanja tematskega cilja 3 na ravni EU. Prikazali smo uspešnost izvajanja Slovenije v primerjavi s preostalimi članicami. Ugotavljamo, da je v številnih državah prejemnicah, predvsem zaradi širine naložbenih možnosti in pomembnega vpliva glede na strategijo EU 2020, za TC3 namenjenih največ sredstev. Zastavljeno hipotezo, ki trdi, da je Slovenija nadpovprečno uspešna pri črpanju sredstev TC-3 smo morali zavreči. Ugotovljeno je bilo, da se Slovenija z 38 odstotnim črpanjem sredstev uvršča na 17. mesto od 25. držav prejemnic sredstev v sklopu TC.3.

## 7 SPREMEMBE MSP SLOVENIJE V PROGRAMSKEM OBDOBJU

V majhnem gospodarstvu, kot je slovensko, so majhna podjetja zelo pomembna za zagotavljanje gospodarske rasti in ustvarjanje delovnih mest, kar dosegajo predvsem z izvozom in višjo učinkovitostjo investicij. Potencial dolgoročne rasti je v veliki meri odvisen od zmožnosti podjetij, da uspejo osvojiti nove trge. Za rast malih podjetij je pomembno, da so izvozno naravnana in da izkoristijo priložnosti tudi od drugih oblik internacionalizacije (Glas, 2000). V sklopu poglavja je predstavljen pregled sektorja MSP tekom programskega

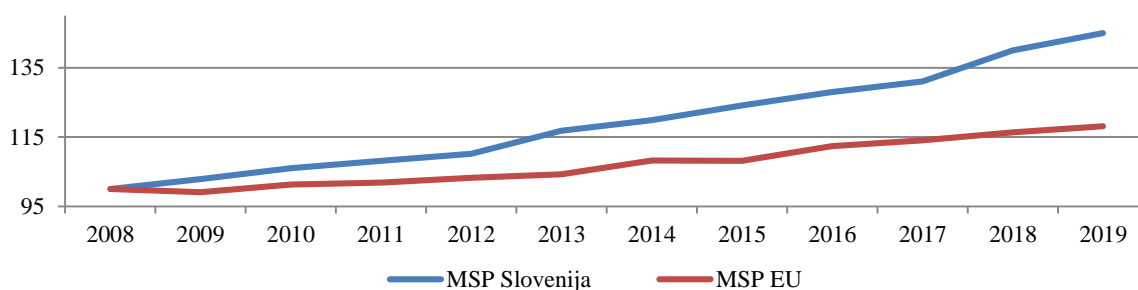
obdobja, oziroma dinamika do leta 2019. Predstavljeno je tudi poslovno okolje in njegov napredek, predvsem del okolja, ki ga naslavlja 3. prednostna os.

V kolikor izločimo finančni sektor, MSP v Sloveniji prispevajo 64 odstotkov dodane vrednosti gospodarstva in kar 72 odstotkov delovnih mest. Slovenija je na podlagi teh kazalnikov konkretno nad povprečjem EU, kjer MSP prispevajo 56 odstotkov dodane vrednosti in 67 odstotkov delovnih mest. Tekom programskega obdobja, do konca leta 2018 je dodana vrednost slovenskih MSP zrasla za 34 odstotkov, kar je več kot to velja za velika podjetja (31 odstotkov). Leta 2018 so projekcije do leta 2020 za MSP napovedovale rast dodane vrednosti za dodatnih 11 odstotkov in dodatnih 16.600 novih delovnih mest. Ne glede, primerjava z velikimi podjetji kaže, da ta podjetja navkljub spodbudam povprečno dosegajo slabše rezultate na področju dobičkonosnosti, fluktuacije delovne sile in dolgoročnega preživetja, kar strokovnjaki povezujejo z ovirami, ki jih povzročata poslovno okolje. Povprečno so v teh podjetjih zaposlene 3.2 osebe, ki gledano skozi produktivnost, letno pridelajo 34.000 EUR na osebo, oba kazalnika sta pod evropskim povprečjem (3.9 oseb in 44,600 EUR). Struktura slovenskega gospodarstva v primerjavi z EU je predstavljena v EURO, razvidno je, da je v Sloveniji več mikro podjetji in manj srednje velikih podjetji.

### 7.1 Gibanje števila MSP

Podatke sektorja MSP je smiselno analizirati skozi časovno komponento in sicer v primerjavi s povprečjem članic, ki so deležne sredstev ESI skladov. Na takšen način lahko dobimo boljši vpogled v stanje sektorja MSP v Sloveniji. Skozi primerjavo smeri gibanja kazalcev lahko dobimo vpogled tudi v samo uspešnost programov, ki so namenjeni spodbujanju dotičnih podjetji. Slika 14 prikazuje relativno gibanje števila MSP podjetji v primerjavi z vrednostjo v letu 2008. Iz slike je med drugim razvidna nadpovprečna rast števila MSP podjetji v Sloveniji, in sicer od leta 2008 opazimo konstantno rast z najvišjo točko v letu 2019, ko je bilo v Sloveniji kar 45 odstotkov več MSP podjetji kot leta 2008. Na ravni članic EU, deležnih sredstev ESI skladov je bila rast 18 odstotna.

Slika 14: Relativno gibanje števila MSP v Sloveniji in EU (2008=100)



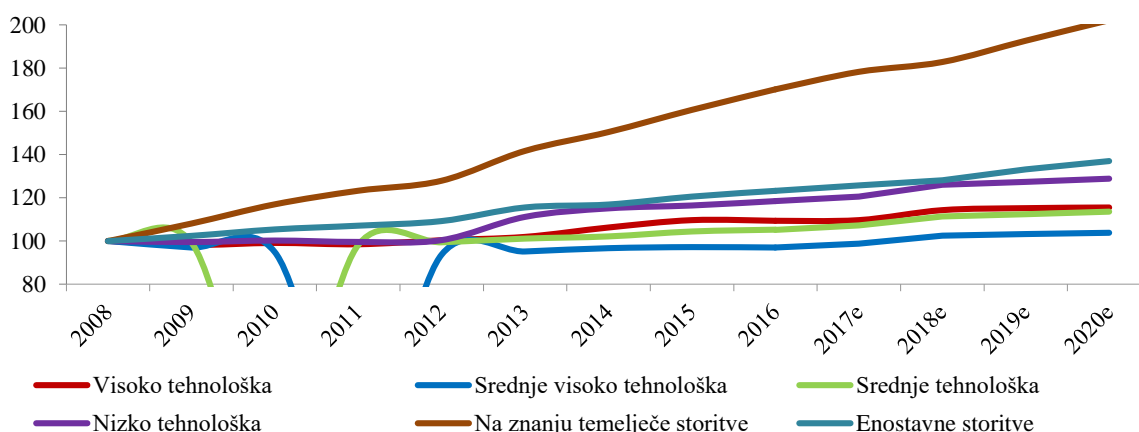
Vir: Evropska komisija (2019).



Podrobnejši pogled podatkov po članicah nam pokaže, da so tako imenovane nove članice, predvsem iz vzhodne EU, med katere uvrščamo tudi Slovenijo, v sklopu kazalnika novoustanovljenih podjetji dosegle nadpovprečne rezultate v primerjavi z celotno EU. Ob tem gre smiselno poudariti, da so le te deležne večjega deleža EU sredstev

Gibanje števila podjetji je smiselno opazovati tudi preko gibanja strukture tehnološke intenzivnosti podjetji, ki se ustanovljajo oziroma ugašajo. Na tej podlagi lahko opazujemo intenzivnost tehnološkega napredka gospodarstva, oziroma specifičnega sektorja. Eden izmed ciljev Slovenije, ki je tudi programska podlaga za uporabo kohezijskih sredstev, je premik MSP podjetji v panoge z večjo dodano vrednostjo, kar je povezano s premikom gospodarstva v panoge, ki temeljijo na znanju, inovativnosti in novih tehnologijah (priloga 7). Slika 15 prikazuje gibanje števila MSP glede na intenzivnost tehnologije in znanja uporabljenega v svojih produktih ali storitvah. Slika izhaja iz vrednosti v letu 2008 in kot lahko vidimo je eksponentna in konstantna rast števila podjetji, ki nudijo na znanju temelječe storitve, število teh podjetji se je v obdobju podvojilo. Za okvirno 37 in 28 odstotkov se je povečalo število podjetji, ki delujejo v enostavnih panogah, medtem ko se je število tehnoloških podjetji povečalo za okvirno 13 odstotkov.

*Slika 15: Število MSP v Sloveniji glede na intenzivnost tehnologije / znanja*

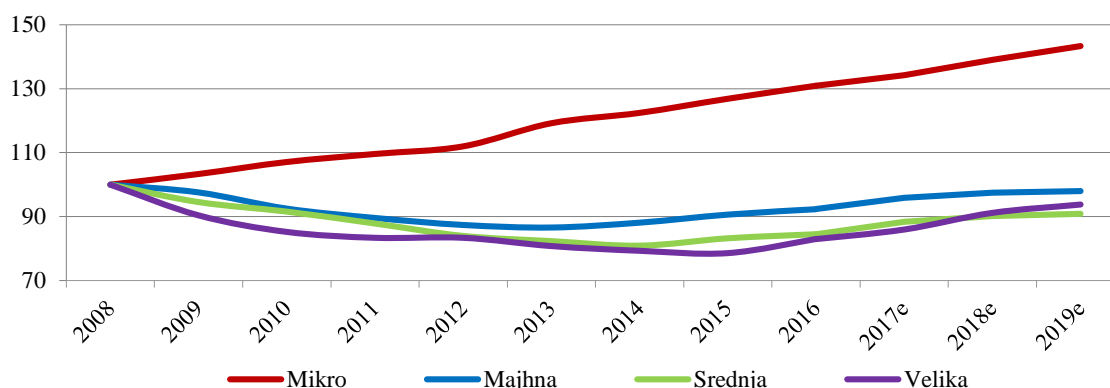


*Vir: Evropska Komisija (2019).*

Navkljub spodbudnim podatkom je ključnega pomena na kakšni podlagi je ustvarjena rast števila malih in srednjih podjetji. Namreč pomembno je ločiti ali gre za obliko zaposlitve, (kot se to večkrat pojavi v primeru majhnih samostojnih podjetnikov in popoldanske dejavnosti) ali za dejansko ustanovitev podjetja, ki ima v prihodnosti potencial rasti. Iz primerjave strukture MSP med EU in Slovenijo je razvidno, da je v Sloveniji več mikro podjetji in manj srednje velikih podjetji (priloga 6). Med mikro podjetja klasificiramo predvsem podjetja, ki imajo manj kot 9 zaposlenih, manj kot 700.000 evrov letnih prihodkov in manj kot 300.000 evrov sredstev na aktivih. V to kategorijo spadajo predvsem samostojni podjetniki, osebe s popoldansko dejavnostjo in nosilci kmetijske dejavnosti. Tovrstna

podjetja so leta 2019 v Sloveniji povprečno zaposlovala 1,4 osebe. Namen spodbud na podlagi 3. osi je predvsem ustanavljanje MSP, ki imajo dolgoročen potencial rasti in slonijo na inovativnih proizvodih in storitvah z visoko dodano vrednostjo. Slika 16 prikazuje gibanje števila MSP v Sloveniji glede na velikost in kot razvidno, rast temelji izključno na mikro podjetjih. Rast števila MSP iz preostalih kategorij je negativna. Izjema so majhna podjetja, katerih število se po 12 odstotnem upadu vrnilo na raven iz leta 2008. Ne glede na konstantno rast števila MSP v opazovanem obdobju (45 odstotkov), se je število oseb zaposlenih v teh podjetjih šele v letu 2016 vrnilo na raven iz leta 2008. Število zaposlenih konec leta 2019 dosega 106 odstotkov v primerjavi z letom 2008 (Priloga 8). Na tej točki je smiselno poudariti, da je število delovnih mest, v teh podjetjih na ravni EU zraslo nekaj odstotkov več kot v Sloveniji, ne glede na to, da je rast števila teh podjetji v Sloveniji skoraj še enkrat višja kot na ravni EU. Podatki nakazujejo, da se samo povečanje števila mikro podjetji bistveno ne odraža na ostalih kazalnikih MSP, kot sta na primer kazalnik števila zaposlenih oseb in kazalnik, ki spremlja delež čistih prihodkov MSP v deležu celotnega gospodarstva. V kolikor gledamo rast prihodkov MSP vidimo, da je od leta 2008 vrednost prihodkov MSP, vključno z inflacijo znašala 23 odstotkov (Priloga 9), kar je poleg inflacije tudi odraz pozitivnega gospodarskega cikla do konca leta 2019.

*Slika 16: Rast števila Slovenskih MSP glede na velikost*



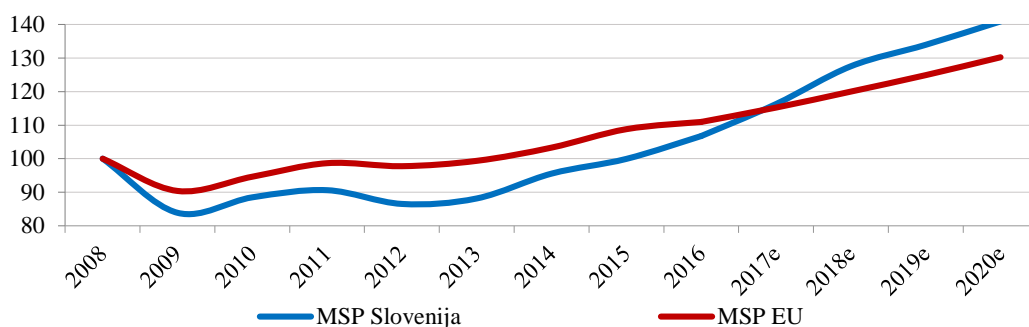
*Vir: Evropska Komisija (2019).*

## 7.2 Gibanje dodane vrednosti MSP

Gibanje sektorja MSP v Sloveniji in EU je smiselno opazovati tudi preko gibanja dodane vrednosti sektorja, namreč skozi prejšnji kazalnik smo dobili kvantitativno smer gibanja sektorja. Uspešnost gospodarstva in tudi MSP sektorja ne predstavlja samo število podjetji, ampak ga je smiselno pogledati tudi preko kvalitativnih kazalcev, ki nam podajo vpoglede v samo uspešnost dotičnih podjetji. Na sliki 17 predstavljeno gibanje dodane vrednosti MSP Slovenije in EU v primerjavi z letom 2008. Svetovna finančna kriza je slovenska MSP podjetja prizadela bolj kot podjetja ostalih članic, na tej osnovi lahko v začetku opazovanega obdobja opazimo večji upad dodane vrednosti, kot je bil ta na ravni EU. Po nekaj letni

stagnaciji, se je v letu 2013 začel nagel in konstanten vzpon dodane vrednosti MSP, kar je po vsej verjetnosti posledica globalne gospodarske rasti, kar nam potrjuje tudi krivulja, ki zastopa povprečje evropskih podjetji. Od leta 2016 naprej se krivulja slovenskih MSP, tudi ob pomoči sredstev vzpenja nadpovprečno v primerjavi z povprečjem EU in konec leta 2019 znaša 40 odstotkov več kot leta 2008.

*Slika 17: Relativna rast dodane vrednosti MSP (2008=100)*



*Vir: Evropska Komisija (2019).*

Polovico dodane vrednosti in delovnih mest slovenska MSP ustvarijo v trgovski in predelovalni dejavnosti. V obdobju 2014-2018 so MSP podjetja iz teh dejavnosti generirala nadpovprečno rast dodane vrednosti (46 odstotkov) in zaposlenosti (5 odstotkov), v kolikor se osredotočimo na mikro podjetja je rast dodane vrednosti v dejavnosti še bolj izrazit (55 odstotkov). Vzpon teh dejavnosti je v korelaciji z rastjo slovenskega BDP in splošno povečano porabo slovenskih gospodinjstev v obdobju po finančni krizi iz leta 2008. Sektor prodaje na debelo je ravno tako generiral visoko rast, za kar je zaslužna predvsem pozitivna ekonomska aktivnost v proizvodnji, transportu in gradbeništvu, svoje so dodali tudi izredno povečani turistični tokovi. Ne glede na vzpon navedenih širokih sektorjev, je v zadnjem obdobju pred epidemijo Covid-19 konsistentna rast zaznana tudi v strokovnih, znanstvenih in tehničnih panogah. Dodana vrednost MSP je v teh sektorjih tekom obdobja poskočila za kar 33 odstotkov. Ustvarjeno je bilo tudi dodanih 12 odstotkov delovnih mest. Tem številkam so največ prispevala mikro podjetja, in sicer na podlagi domačega in tujega povpraševanja, predvsem v tehničnih in arhitekturnih storitvah, kar je posledica izredno povečanih poslovnih investicij v državi (Evropska komisija, 2019).

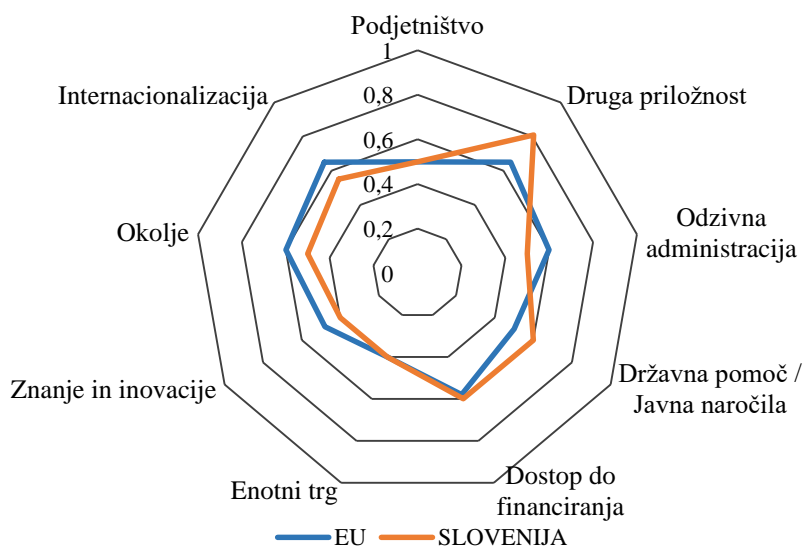
V zadnjih letih pred epidemijo so številna slovenska MSP povečala obseg poslovanja. Namreč kar 10 odstotkov MSP je bilo uvrščenih v kategorijo hitro rastočih podjetji, to je skoraj v popolni korelaciji s povprečjem EU. V to kategorijo podjetji spadajo predvsem podjetja iz predelovalne industrije, kar je predvsem povezano s pozitivnimi gospodarskimi trendi v EU do konca leta 2019. Po zadnjih podatkih (december 2019), so podjetja iz visoko tehnoloških, pridelala kar 31 odstotkov dodane vrednosti in 30 odstotkov novih delovnih mest MSP. Kljub temu, da te številke nakazujejo na izredno pozitivna gospodarska gibanja so, kar tiče dodane vrednosti, pod povprečjem EU (Evropska komisija, 2019).

### 7.3 Slovensko poslovno okolje

Del slovenskega poslovnega okolja in vlaganja za izboljšanja le tega je zajet v sklopu OP in 3. prednostne osi. Stanje pred programskim obdobjem je analizirano in predstavljeno v sklopu poglavja 4.2. Projekti, ki se financirajo na osnovi 3. osi morajo, med drugim pozitivno vplivati na izboljšanje poslovnega okolja. V kolikor gledamo skozi indikatorje, ki so opredeljeni v sklopu implementacije evropskega Akta za mala podjetja slovensko poslovno okolje konec leta 2019 sovпада z EU povprečjem (slika 18). Podroben pogled okolja nakazuje, da Slovenija nadpovprečna na področju druge priložnosti in na področju državnih pomoči ter javnih naročil. Zaostanek za ostalimi državami je zaznati na področju varovanja okolja in državni administraciji. Težavi sta v sklopu OP 2014-2020 podrobneje naslovljeni tudi v sklopu prednostne osi 4 in 11. Stanje ostalih indikatorjev, ki spremljajo poslovno okolje je v korelaciji s povprečjem EU prikazano na sliki 19 (Hermannek, 2014).

Ne glede na velik napredek v slovenskem podpornem okolju še vedno ostajajo izzivi, ki jih je za nadaljnji razvoj MSP potrebno nasloviti, še posebej se to na naša na preveliko administrativo in davčno breme ter regulatorne ovire, kar je predstavljeno v naslednjem poglavju. Poleg tega, so v sektorju prepoznane težave kot so prepočasna digitalna transformacija podjetji, pomanjkanje strateškega pristopa, sodelovanja tako med podjetji, kot tudi pri povezovanju z ustreznimi institucijami znanja. Nasloviti bi bilo potrebno tudi kapitalske trge in trge tveganega kapitala. Čeprav je v zadnjem desetletju zaznan napredek pri ustanavljanju tako imenovanih »start-up« podjetji, vesplošno poslovno okolje ostaja nepriljavno v primerjavi z bolj naprednimi članicami EU (Evropska komisija, 2019).

Slika 18: Poslovno okolje v EU in Sloveniji



Vir: Evropska komisija (2019).

V letu 2018 in 2019 je Slovenija, tudi s pomočjo sredstev ESI skladov implementirala preko 20 ukrepov, s katerimi naslavlja 8 od 10 področji opredeljenih v Aktu za mala podjetja, in sicer: spodbujanje podjetništva, odzivna administracija, državne pomoči in javna naročila, dostop do financiranja, enotni EU trg, usposabljanja in inovacije, internacionalizacija in navsezadnje skrb za okolje. Tudi s pomočjo sredstev, ki so na voljo na podlagi 3. prednostne osi je v zadnjih letih prišlo do premika pri implementaciji Akta v slovensko poslovno okolje, in sicer (Evropska komisija, 2019):

- Področje internacionalizacije kot tudi diverzifikacije financiranja. Slovenska izvozna in razvojna banka je na podlagi 3. osi, preko finančnih posrednikov v obliki različnih FI v slovenska podjetja plasirala okvirno 150 milijonov evrov kohezijskih sredstev.
- Preko projektov pametne specializacije, je viden napredek v znanju in inovacijah. Zaznan je tudi napredek na področju digitalizacije, ki se v Sloveniji spodbuja preko številnih projektov digitalne transformacije in Industrije 4.0.
- Opazen je bistven premik v zgodnjih fazah podjetništva, predvsem med brezposelnimi mladimi osebami. Osebam do 28 leta je podjetništvo postala alternativnih rešitev.
- Zaznani so učinki spodbud na področju varovanja okolja, preko projektov energetske učinkovitosti in obnovljivih virov, za kar so namenjena tudi sredstva v sklopu 3. osi.
- V sklopu administrativnih poenostavitev, so zaznani premiki v sklopu zaposlovanja tujih delavcev. Vzpostavljen je bil tudi register inovativnih mladih podjetji z visoko dodano vrednostjo, ki je podlaga za implementacijo posebnih administrativnih in davčnih olajšav podjetjem. Izdani so bili vavčerji, na podlagi katerih lahko podjetja na poenostavljen način enostavneje patentirajo inovacije.

Podjetniki si ne glede na zgoraj navedene ukrepe želijo izboljšanja na področju strateškega pristopa države, podpornega okolja, dodatnih administrativnih razbremenitev, zmanjšanja stroškov dela in ne nazadnje javnih investicij v raziskave, razvoj in inovativno okolje. Slovenija si mora dodatno prizadevati za implementacijo Akta za mala podjetja in posledično principa Prvo misli na male.

### 7.3.1 Administrativne in regulatorne ovire MSP v Sloveniji

Ne glede na relativno izboljšane rezultate indikatorjev MSP sektorja v Sloveniji, primerjava z velikimi podjetji kaže, da ta podjetja povprečno dosegajo slabše rezultate na področju dobičkonosnosti, fluktuacije delovne sile in dolgoročnega preživetja, kar strokovnjaki povezujejo tudi z ovirami, ki jih povzroča poslovno okolje. Ekonomska literatura poudarja številne ovire, s katerimi se sektor srečuje tekom vsakodnevnega poslovanja. V sklopu tega navaja, da je odprava administrativnih in regulatornih ovir izredno pomembna, v kolikor želimo izboljšati poslovno okolje in konkurenčnost posameznega gospodarstva. V prejšnjem podpoglavju predstavljene komponente poslovnega okolja, so z izjemo administrativnih ovir naslovljene v sklopu 3. prednostne osi. V sklopu tega poglavja, bomo podrobneje pregledali administrativne in ostale ovire, ki sicer niso zajete v sklopu 3. osi, pa vendarle jih MSP podjetja sama in številne študije izpostavljajo, kot eno izmed poglavitnih preprek za nadaljnji

razvoj dotičnega sektorja. Operativni plan 2014–2020 administrativne ovire in modernizacijo javne uprave zajema in naslavlja v sklopu prednostne osi PO11, ki nosi naziv Pravna država, izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev Slovenije. V sklopu osi je specifično temu problemu namenjena prednostna naložba PN11.1: Naložbe v institucionalno zmogljivost ter učinkovitost javnih uprav in javnih storitev na nacionalni, regionalni in lokalni ravni za zagotovitev reform, boljše zakonodaje in dobrega upravljanja. V sklopu naložbe PN-11 se financirajo projekti javne uprave v smeri digitalizacije in številne postopkovne poenostavitve v luči učinkovitosti

Podpovprečni rezultati Slovenije na dotičnem področju, so med drugim razvidni iz slike 18. Tukaj bi izpostavil predvsem ovire, ki jih v sklopu raziskovalnih člankov izpostavljajo številni strokovnjaki poslovnega okolja Slovenije, in sicer se to nanaša predvsem na administrativne, regulatorne in davčne ovire. Namreč, ostali dve podpovprečno razviti področji poslovnega okolja, in sicer varovanje okolja in internacionalizacija poslovanja sta, kot smo že lahko videli naslovljeni v sklopu različnih prednostnih ciljev 3. osi. Pred programskim obdobjem je bilo ugotovljeno, da za MSP problem predstavlja predvsem številčnost in nejasnost predpisov. V zadnjih letih si je Slovenija prizadevala z različnimi ukrepi izboljšati poslovno okolje MSP, od katerih je bilo veliko zastavljenih ukrepov delno ali v celoti realiziranih. Kljub že vloženim naporom bo morala Slovenija tudi v prihodnje poskrbeti za spodbudnejše poslovno okolje in izvesti preostale predlagane ukrepe.

V sklopu magistrskega dela je pravilno, da opozorimo tudi na administrativne ovire, saj je s strani podjetji to prepoznano kot ena izmed ključni preprek in oteževalnih okoliščin, ki podjetja omejuje v postopkih pridobivanja kohezijskih sredstev. Nemalokrat je namreč slišati, da se posamezno podjetje odloči, da zaradi zapletenih administrativnih in regulatornih ovir ne bo sodelovalo na posameznem razpisu ali se na drug način potegovalo za pridobitev kohezijskih sredstev. Razumevanje pojma administrativna ovira zanimivo ugotovita avtorja Kalaš in Bačlija (2015), ki ugotavljata, da kar 61 odstotkov podjetij razume administrativno oviro kot nepotrebno birokracijo, med katero sodijo postopki, ki so nepotrebni in otežujejo poslovanje podjetja. Dobrih 34 odstotkov podjetij dojema te ovire kot potrebno regulacijo, katero bi bilo mogoče izboljšati. Ostalih 5 odstotkov podjetji pa razume administrativno oviro, kot potrebno regulacijo, s katero država skrbi za učinkovito poslovanje vseh deležnikov. Na tej podlagi sklepamo, da 96 odstotkov podjetij, spodbuja odpravo ali spremembo obstoječih pravil in postopkov (Fakulteta za upravo, 2016).

Slovensko gospodarstvo se trenutno srečuje z velikim številom zakonodajnih in drugih administrativnih obremenitev, katere posledice v pri vrsti občutijo predvsem MSP. Glede na to, da skoraj celotno gospodarstvo v Sloveniji predstavljajo prav ta podjetja, je ključnega pomena, da si Slovenija prizadeva zmanjšati, odpraviti, oziroma olajšati dotično breme ter s tem omogočiti boljše poslovno okolje. Strategiji razvoja javne uprave RS 2014-2020 med ključne strateške cilje uvršča izboljšanje zakonodaje in zmanjšanje zakonodajnih bremen. Na tem področju Aristovnik in Obadić (2015) ugotavljata, da je glavni cilj večine evropskih

držav, prizadevanje za zmanjšanje birokratskih ovir, saj imajo le te negativen vpliv na rast MSP, kar sta na primeru Slovenije ugotovila Bartlett in Bukvić (2001).

Splošna definicija administrativne ovire pravi, da se kot tovrstno oviro opredeli vse, kar neupravičeno obremeni poslovanje podjetji. Vsakodnevno usklajevanje z relevantno zakonodajo postopki postaja vse bolj kompleksno. Temu, v sklopu globalnega poslovanja svoje doda še diverzificirana evropska in globalna zakonodaja. V sklopu tega lahko navedemo, da pravni in administrativni okvir definira kvaliteto poslovnega okolja posamezne države in s tem močno vpliva na investicijske odločitve, konkurenčnost in rast MSP v dotičnem okolju. Namreč ovire lahko v posameznemu podjetju močno vplivajo na čas in stroške povezane s plasiranjem novih produktov, kar je vsekakor povezano z tržno uspešnostjo posameznega produkta. Dotično še posebej velja za MSP, saj primerjava z velikimi podjetji kaže, da posebno mala podjetja nimajo dovolj finančnih in človeških virov, da bi se uspešno spopadala z dodatno administracijo. V sklopu tega je potrebno opozoriti, da ni vse odvisno od sprejemanja kvalitetne regulacije, ampak dober del leži tudi na učinkovitosti javnih institucij, le ta je opredeljena kot eden izmed bolj problematičnih faktorjev v sklopu poslovnega okolja. Na podlagi ocene EK, administrativni stroški na ravni EU povprečno znašajo okvirno 3.5 odstotka BDP, medtem ko na ravni Slovenije ta strošek znaša 4.1 odstotka BDP. Poročilo o globalni konkurenčnosti 2018 Slovenijo po konkurenčnosti uvršča na 48. mesto izmed 137 držav zajetih v poročilu, ne glede na relativno dober rezultat, Slovenija zaseda 118. mesto na podlagi indikatorja, ki meri administrativno breme posamezne članice (Ropret, Aristovnik & Ravšelj, 2018).

V sklopu študije, ki obravnava percepcijo administrativnih in regulatornih ovir MSP v Sloveniji (Ropert, Ravšelj & Aristovnik, 2018), kot bomo videli v nadaljevanju je potrebno opozoriti in vzeti v obzir, da je sama percepcija in teža ovire povezana s posameznimi karakteristikami specifičnega podjetja, kot na primer velikost, uspešnost, panoga in podobno. V sklopu študije so bile zajeta vsa regulatorna področja na katerih so lahko poslovni postopki potencialno oteženi, in sicer: sektorska regulacija, zaposlovanje, plačilo dajatev, računovodsko poročanje, inšpekcijski pregledi, gradbena in obratovalna dovoljenja in spremembe poslovnega statusa. Na tej podlagi so v študiji ovrednoteni vsi indikatorji uspešnosti, na katere potencialno vplivajo posamezne ovire. Kot taki so prepoznani: delovni čas, finančni stroški, dodatne procedure in delovni procesi, dodatno komuniciranje, dodatna dokumentacija in dodatne zunanje storitve. V kolikor MSP Slovenije gledamo kot homogeno grupo dobimo naslednje rezultate (Ropret, Ravšelj & Aristovnik, 2018):

- Kot največji administrativni oviri sta izpostavljeni sektorska regulacija in gradbena dokumentacija, medtem ko najmanjšo oviro predstavljajo postopki spremembe pravnega statusa podjetja.
- Administrative ovire najbolj vplivajo na povečanje dokumentacije, povečanje potrebnega delovnega časa in pogoste spremembe delovnih postopkov. Najmanjši vpliv pa imajo na dodatne komunikacijske postopke.

Na podlagi študije celotnega vzorca opazimo, da v sklopu percepcije administrativnih ovir obstajajo heterogene skupine MSP, ki te ovire vrednotijo na različne načine. Rezultati študije, ki potrjujejo zgornjo trditev kažejo, da so za velika, bolj zrela in podjetja organizirana kot d. o. o. in d. d. bolj pomembna bremena, kot so sektorska regulacija, gradbena dokumentacija ter zaposlovanje. Po drugi strani so za ostale skupine, po večini mlajših podjetji bolj pomembna računovodska opravila povezana z javnimi plačili in dajatvami. Namreč podjetjem, ki so mlajša, manjša ali individualno vodena zunanje storitve, kot so pravne, računovodske in ostale storitve predstavljajo bistveno večje breme kot velikim podjetjem, ki imajo dotične storitve organizirane znotraj podjetja. S tem v mislih, bi bilo za naslavljanje teh težav potrebno podrobneje pogledati posamezne skupine in v tej luči iskati morebitne poenostavitve. Namreč le te so več kot potrebne za nadaljnji razvoj MSP, kar posledično odseva v povečani konkurenčnosti slovenskega gospodarstva, saj ta podjetja predstavljajo skoraj celotno populacijo slovenskih podjetji.

### 7.3.2 Davčne ovire MSP

Ne glede na to, da davčna zakonodaja in davčne breme nista tema dotičnega magistrskega dela, rezultati številnih študij področja nakazujejo, da sami rezultati, ki izhajajo iz njih, kot bomo videli v nadaljevanju vseeno nakazujejo na določeno povezavo z delom poslovnega okolja, ki je naslovljen v sklopu OP 2014-2020. Ko smo že lahko videli, se MSP podjetja soočajo s številnimi preprekami, ki izhajajo iz poslovnega okolja posamezne države, v sklopu katerih, se davčna bremena dojemajo kot ena izmed najbolj obremenjujočih za vsakodnevne poslovne operacije MSP, s tem razlogom jih bomo na kratko opredelili v ločenem poglavju. Rezultati študije na primeru MSP EU kažejo, da ima sama višina davčnega bremena manjši vpliv na poslovanje podjetja kot sami administrativni postopki, ki so s tem povezani. Dotična trditev ima še dodatno težo v kolikor gledamo izključno, podjetja v začetnih fazah podjetniške aktivnosti. Rezultati MSP Slovenije kažejo na to, da dotična podjetja ne glede na to, da Slovenija spada v skupino držav z nadpovprečno visokim davčnim bremenom, potrebujejo predvsem stabilen davčni sistem, ki je ustrezno podprt z najnovejšimi digitalnimi storitvami, ki omogočajo avtomatizacijo in poenostavitev administrativnih postopkov (Ravšelj, Aristovnik & Kovač, 2019)

Davčna politika določa skupek pravil, ki na eni strani definira višino davčnih obveznosti in administrativne postopke na drugi strani. V sklopu 9. poglavja se osredotočamo na administrativno breme, ki ga povzročajo davčni postopki. Namreč višina davčnega bremena ni neposredno povezana z obravnavano tematiko, medtem ko so administrativne razbremenitve zajete v sklopu 11. prednostne osi. Številne EU članice se soočajo z izzivi, ki jih prinaša davčna zakonodaja 21. stoletja, ki je po večini izrazito obsežna in kompleksna. Posplošene spletne aplikacije, regulacija in postopki zajemajo celoten spekter gospodarstva, ki zajema podjetja različnih velikosti, tako so MSP izpostavljena tudi številnim operacijam, ki bi jih načeloma lahko izvrševala samo velika podjetja. Posledica posplošenega delovanja so predvsem prevelika davčno-administrativna bremena, s katerimi se morajo z bistveno manj kadra in razpoložljivih sredstev ukvarjati tudi MSP. Študija, ki preučuje davčne breme



na MSP zaključuje, da bi med samim oblikovanjem članice morale jasno opredeliti cilje in procedure davčne politike in administracije, in sicer na bolj ciljan način, ki bo zmanjšal nepotrebne administrativne naloge in poenostavil davčno poročanje MSP. Samo na tak sistematičen način lahko pridemo do davčne stabilnosti in posledično stimulativnega okolja (Ravšelj, Aristovnik & Kovač, 2019).

## **8 VPLIV EPIDEMIJE COVID-19 NA IZVAJANJE 3. OSI**

Ne glede na to, da magistrsko delo zajema in obdeluje podatke do konca leta 2019, je svet in s tem Slovenijo tekom pisanja dela v letu 2020 zajela globalna epidemija Sars Covid-19, ki ima poleg zdravstvenih tudi močne posledice na globalno gospodarstvo, kar še posebno občutijo MSP. Evropska komisija je v zadnji gospodarski napovedi objavila, da naj bi se gospodarstvo evrskega območja v letu 2020 skrčilo za 7 odstotkov, nato pa v letu 2021 zraslo za 4 odstotke in v letu 2022 za 3 odstotke. Povprečni BDP celotne EU, v letu 2022, po pričakovanjih ne bo ponovno dosegel ravni, kakršna je bila pred pandemijo. Gospodarski učinki pandemije se po EU zelo razlikujejo, kar velja tudi za obete glede okrevanja. Oboje je odvisno od širjenja virusa, strogosti javnozdravstvenih ukrepov sprejetih za njegovo zajezitev, sektorske sestave nacionalnih gospodarstev in moči odzivov nacionalnih politik. Izguba delovnih mest in povečanje brezposelnosti številnim Evropejcem močno otežujejo možnosti preživljanja. Stopnja brezposelnosti v EU naj bi se po napovedi zvišala za 2 odstotka s 6,7 odstotkov v letu 2019 na 8,6 odstotkov v letu 2021.

Epidemija je tudi na področju izvajanja Evropske kohezijske politike povzročila enormne spremembe in s tem močno vplivala tudi na obravnavano tematiko. S tem razlogom je ključno, da ne glede na obravnavano obdobje v zadnjem delu opozorimo na vpliv in spremembe, ki jih epidemija prinaša na področje izvajanja kohezijske politike in s tem obravnavane 3. osi. Evropska komisija in slovenski organi upravljanja kohezijske politike so se nemudoma odzvali na spremenjene razmere. EU se je od pretekle finančne krize opremila z robustnim orodjem, ki je namenjeno podpori držav članic in zagotavljanju stabilnosti finančnih trgov. Na podlagi izkušenj iz preteklih let so na voljo vsa razpoložljiva orodja EU. Poleg tega je EU za pomoč ljudem in gospodarstvu sprejela celovit gospodarski paket in s tem v celoti izkoristila prožnost fiskalnih pravil EU, spremenila svoja pravila o državni pomoči in oblikovala naložbeno pobudo za zagotavljanje likvidnosti gospodarstva in pomoč zdravstvenemu sektorju. Poleg ukrepov, ki jih je napovedala EK, so v okviru usklajenega odziva na voljo še nadaljnji nacionalni ukrepi. V duhu solidarnosti bo potrebno ukrepati skupaj ter kar najbolje izkoristiti razpoložljive instrumente EU. Izbruh epidemije predstavlja izziv za evropsko gospodarstvo in vsakdanje življenje državljanov in državljanek. Med to zdravstveno krizo je bistvenega pomena, da ne zaščitimo samo ključnih sektorjev našega gospodarstva, ampak tudi naša sredstva, tehnologijo in infrastrukturo. Predvsem moramo zaščititi delovna mesta in s tem ohraniti ključni kader in znanje, ki ga le ta poseduje. To bo omogočilo, da bodo podjetja preživela in da se bo gospodarstvo lahko ponovno zagnalo (Evropska komisija, 2020b).

## 8.1 Poenostavitve izvajanja OP 2014- 2020

EK je aprila 2020 predlagala daljnosežne ukrepe za mobilizacijo vsakega evra iz proračuna EU za zaščito življenj in možnosti preživetja gospodarskih subjektov. Komisija je uvedla novo pobudo, imenovano SURE, za podporo zmanjševanju tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah, da bi pripomogla k ohranjanju delovnih mest in podprla družine. Prav tako je predlagala preusmeritev vseh razpoložljivih sredstev ESI skladov v odzivanje na izbruh epidemije, kar članicam omogoča, da s črpanjem skladov kohezijske politike podpirajo svoje sisteme zdravstvenega varstva, spodbujajo delavce in njihove delodajalce s shemami skrajšanega delovnega časa ter zagotavljajo likvidnost MSP. Na podlagi te pobude lahko članice sredstva uporabijo za prožno odzivanje na hitro nastajajoče potrebe v najbolj izpostavljenih sektorjih, kot so zdravstvo, MSP in trg dela. V tem duhu se lahko ves nerazporejeni denar iz treh skladov kohezijske politike nameni ublažitvi učinkov krize na področju javnega zdravja. Komisija v ta namen predlaga največjo možno prožnost pri prenašanju sredstev med skladi in med kategorijami regij. Da se zagotovi uporaba vseh razpoložljivih sredstev, bo zahteva po obveznem nacionalnem sofinanciranju izjemoma odpravljena za vse sklade kohezijske politike. To je ukrep, sprejet prvič nasploh, ki odraža potrebo članic, da v tem trenutku izkoristijo vsa razpoložljiva sredstva za podporo svojim državljanom. Komisija poleg tega predlaga odpravo omejitev porabe po ciljih kohezijske politike, oziroma zahtev glede tematske osredotočenosti, ki izhaja iz OP. To bo zagotovilo, da bodo sredstva prerazporejena tja, kjer so najbolj potrebna (Evropska komisija, 2020a).

V sklopu te pobude je EK Sloveniji odobrila prerazporeditev sredstev kohezijske politike v višini 275 milijonov evrov za namene projektov, ki so namenjeni spopadanju z gospodarskimi in socialnimi učinki pandemije. Sredstva bodo preusmerjena znotraj OP 2014-2020 in sicer na prednostne naložbe, ki so namenjene krepitvi zdravstvenega sektorja, zagotavljanju likvidnosti MSP, varovanju delovnih mest, pomoči ranljivim skupinam preko socialnih storitev in spodbujanju digitalnih tehnologij v izobraževalnem sektorju. Poleg sredstev, ki bodo prerazporejena v sklopu obstoječih pravic porabe je EK v okviru predloga načrta za okrevanje »Next Generation EU« za programsko obdobje 2014-2020 predlagala pobudo REACT-EU, ki vključuje 55 milijard evrov dodatnih sredstev. Z REACT-EU se bodo obstoječim programom kohezijske politike dodala nova dodatna sredstva k obstoječim sredstvom za obdobje 2014–2020 in tudi nadgradila predlagana sredstva za obdobje 2021–2027. Sloveniji bo v tem sklopu na voljo okvirno 350 milijonov evrov, ki bodo na voljo v začetku leta 2021. Pobuda bo zagotovila dodatno financiranje za najpomembnejše sektorje, ki bodo temelj trdnega okrevanja. Vključevala bo naložbe za ohranjanje delovnih mest in podporo za samozaposlene. Ta sredstva se lahko med drugim uporabljajo za ustvarjanje delovnih mest, zagotavljanju obranih sredstev, zaposlovanju mladih in za različne naložbene podpore za MSP. Takšna podpora bo na voljo za vse gospodarske sektorje. Dodatna podpora se bo uporabila tudi za naložbe v evropski zeleni dogovor in digitalni prehod ter dopolnila obstoječe naložbe na navedenih področjih, ki se že izvajajo v okviru kohezijske politike EU (SVRK, 2020d).

Evropska komisija je v okviru Strokovne skupine za izvajanje ESI skladov konec aprila 2020 podala usmeritve v zvezi s pravilnim izvajanjem operacij oz. možnosti prilagoditev operacij, v okviru tega je dovolila nekatere poenostavitve pravil izvajanja v primerjavi uredbo EU št. 1303/2013. Ker so bile podane usmeritve zelo splošne, so se v državah članicah, vključno s Slovenijo, pojavila številna nepojasnjena vprašanja. Evropska komisija je tako septembra 2020 na svoji platformi, vprašanja in odgovori v zvezi z izvajanjem evropske kohezijske politike v času izrednih razmer, objavila natančnejše usmeritve izvajanja EKP, ki so bile posredovane članicam. Tako EK, kot državni organi vpliv epidemije v izvajanju projektov opredeljujejo kot višjo silo, oziroma drugo dejanje zunaj sfere upravičenca EU sredstev, ki ga ni bilo mogoče pričakovati, se mu izogniti ali ga odvrniti. To ustvarja posebno situacijo, ki jo je treba obravnavati s posebnimi ukrepi za podporo upravičencem za optimalno doseglo namena in ciljev projektov ter ne nazadnje za doseganje ciljev OP. OU je izdal usmeritve za premostitev težav na projektih, ki se že izvajajo, in sicer za podaljšanja terminskih načrtov izvajanja projektov in upravičenih stroškov ter upravljalnih preverjanj. Usmeritve OU za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja EKP opredeljujejo ravnanje ob izrednih okoliščinah na način, da obravnava dodatnih stroškov, sprememba terminskega načrta in obdobja upravičenosti stroškov operacije poteka mimo pogojev in drugih zahtev razpisa, se pravi poteka prilagojeno, od primera do primera. Operacije, ki potrebujejo spremembo zaradi epidemije, lahko to izvedejo brez utemeljitve in strokovnega mnenja, in sicer na način, da se lahko sprememba izvede mimo pogojev in drugih zahtev v razpisni dokumentaciji. V tem okviru so podane usmeritve (SVRK, 2020d):

- Podaljšanja terminskih načrtov izvajanja operacij: Terminski načrti izvajanja operacij in obdobje upravičenosti stroškov se lahko podaljšajo, vendar še vedno znotraj upravičenega obdobja financiranja operacije v skladu s pogodbo o sofinanciranju pod pogojem, če so izčrpane vse druge možnosti za izvedbo aktivnosti na drug način.
- Upravičenosti stroškov in upravljalnih preverjanj: Tudi pri uveljavljanju in dokazovanju stroškov/izdatkov se situacije obravnava od primera do primera s tem, da se zagotovi ustrezna revizijska sled. OU bo na podlagi dopisa PO (in ustrezne dokumentacije) za vsak posamezen primer presodil ali je potrebna spremenjena odločitev o podpori. Kadar le ta ne bo potrebna, se bo plan stroškov uredil v e-MA z verzioniranjem in obrazložitvijo ob spremembi statusa.

## **8.2 Operacije 3. osi namenjene blaženju posledic epidemije**

V sklopu prejšnjega podpoglavja je bila predstavljena pobuda EK, da se vsa razpoložljiva sredstva ESI skladov lahko nemudoma nameni ukrepom za blaženje epidemije na področju zdravstva, trga dela in MSP, kar Sloveniji omogoča, da v sklopu 3. osi malim in srednjim podjetjem, poleg obstoječih sredstev nameni dodatne spodbude, ki bodo podjetjem olajšale prebroditi izjemno težko obdobje. Namreč gospodarstvo in še posebno MSP podjetja se v času epidemije soočajo z izjemno težkimi posledicami na področju likvidnosti, povpraševanja in povečanju stroškov dela. V sklopu te pobude so poleg prerazporejenih

prostih sredstev v letu 2020 (275 milijonov evrov) na voljo še sredstva iz pobude React-EU (okvirno 350 milijonov evrov), ki bodo na voljo v začetku leta 2021. Po do sedaj znanih podatkih (september 2020), so na 3. os uvrščeni naslednji projekti, ki so namenjeni spopadanju s posledicami epidemije Covid-19, in sicer (SVRK, 2020e):

- Finančni instrumenti za omilitev posledic ekonomske krize zaradi epidemije COVID-19: Sredstva ESRR v višini 65 milijonov evrov preko Sklada skladov upravlja SID banka. FI v obliki dolžniškega financiranja so namenjeni pomoči ob epidemiji ter za spodbujanje rasti, razvoja, investicijskih vlaganj in tekočega poslovanja MSP. Sredstva so na voljo tudi velikim podjetjem za namen raziskav in inovacij.
- Spodbujanje MSP na področju internacionalizacije poslovanja: Namen javnega poziva je blaženje posledic epidemije v MSP in sicer na področju internacionalizacije poslovanja. Pomoč podjetjem bo usmerjena v ohranjanje, oziroma vzpostavitev novih stikov s tujimi kupci in poslovno javnostjo ter zagotovitev pogojev za promocijo njihovih izdelkov oziroma storitev na tujih trgih. Za ta namen je bilo odobreno 800.000 evrov iz sklada ESRR.
- Nakup zaščitne opreme MSP: Za projekt v višini 10 milijonov evrov, ki ga bo izvajal Javni sklad RS za podjetništvo prek javnega poziva, bo ESRR prispeval dobrega 7,2 milijona evrov. Namen projekta je zagotovitev ustrezne varnosti zaposlenih in varnega poslovanja podjetij, kot preventiva pred ponovnim širjenjem virusa. V okviru projekta se bo podjetjem sofinanciral nakup zaščitne opreme.
- Financiranje spodbud za ponovni zagon poslovanja podjetij v obmejnih problemskih območjih: Namen razpisa je podpreti ponovni zagon podjetij in omogočiti ohranitev obstoječih delovnih mest. S podporo se omogoči ponoven zagon poslovne dejavnosti v malih podjetjih z 10-49 zaposlenimi, ki so še posebej izpostavljena neugodnim razmeram poslovanja. Težava izvira iz odmaknjenosti obmejnega območja, s pojavom virusa COVID-19 pa jim je bilo poslovanje še dodatno oteženo (zaprtost mej).
- Financiranje preoblikovanja turistične ponudbe v vodilnih turističnih destinacijah zaradi epidemije: Namen razpisa je ublažitev padca prihodov in prenočitev turistov ter prilivov iz naslova izvoza potovanj. Za ta namen je na voljo 5 milijonov evrov.
- Sofinanciranje obratovalnih stroškov podjetjem v gostinstvu in turizmu zaradi epidemije: Namen razpisa je sofinanciranje obratovalnih stroškov, ki so nastali zaradi izpada prihodkov kot posledice epidemije. Za ta namen je na voljo 7 milijonov evrov.

Trenutni sveženj ukrepov je namenjen predvsem temu, da gospodarstvo prejme tisto nujno za preživetje. Namenjen je temu, da se olajša življenje delavcu, ki ga skrbi, ali bo obdržal službo, delodajalcu, zaskrbljenemu za svoje zaposlene, malim podjetjem, ki jih skrbi njihova prihodnost, in samozaposlenim osebam, ki jih skrbi za dohodek. V tej luči EK že podpira države članice, da lahko sredstva čim prej dosežejo tiste, ki jih potrebujejo. Zdaj je čas, da v sklopu naslednjega programskega obdobja zagotovimo proračun EU, ki bo Evropi pomagal, da se bo spet postavila na noge in da bomo pot nadaljevali še močnejši. S tem v mislih je EK predlaga oblikovanje novega instrumenta za okrevanje imenovanega Next Generation EU,

ki bo vključen v učinkovit, sodoben in prenovljen dolgoročni proračun EU. Evropska unija bo z instrumentom vrednim 750 milijard evrov in s ciljno usmerjenimi okrepitevami, za dolgoročni proračun EU v naslednjem programskem obdobju povečala skupno finančno zmogljivost proračuna na 1,824 milijard evrov. Dogovor o svežnju za obnovo Evrope je vrh EU dosegel konec julija 2020. Nadaljevanje kohezijske politike mora potekati v luči ponovnega zagona gospodarstva. Medtem ko se Evropa spoprijema s krizo in si prizadeva za gospodarsko okrevanje, je še bolj odvisna od solidarnosti ter skupnega delovanja.

## **9 UKREPI ZA POSPEŠITEV ČRPANJA SREDSTEV**

Kot je razvidno iz opravljene analize, izvajanje 3. osi ne poteka skladno z načrti. Na to je bilo v letu 2018 opozorjeno na seji Odbora za spremljanje izvajanja evropske kohezijske politike in na sejah razvojnih svetov obeh kohezijskih regij, poleg tega so na to opozorili Državni zbor RS, Državni svet RS in drugi deležniki. Organu upravljanja je bilo naloženo, naj pripravi akcijski načrt, ki bodo privedli do učinkovitejšega izvajanja kohezijske politike. Za opredelitev do uspešnosti koriščenja evropskih kohezijskih sredstev je ključno poznavanje faz investicijskega cikla, ki so bile predstavljene v podpoglavju Postopek črpanja sredstev. Pospešitev črpanja sredstev na podlagi ugotovljenih slabosti dosedanjega izvajanja OP EKP obravnava splošne in specifične ukrepe, njihove nosilce in časovni okvir izvedbe. Ključna splošna cilja akcijskega načrta sta (SVRK , 2018a):

- Kratkoročno – odprava razkoraka med že izvedenimi izplačili iz državnega proračuna in zahtevki za izplačilo, poslanim na EK,
- Srednjeročno – pospešitev ključnih faz izvajanja evropske kohezijske politike.

V nadaljevanju so predstavljeni v akcijskem načrtu načrtovani ukrepi, ki naj bi omogočili učinkovito izvajanje projektov s fokusom na doseganju zastavljenih rezultatov in dogovorjenih mejnikov po posameznih zastavljenih kazalnikih. Glede na to, da je akcijski načrt stopil v veljavo konec leta 2018 je nekaj omenjenih ukrepov že izvedenih oziroma v izvajanju. Spremljanje in poročanje o izvajanju akcijskega načrta se bosta zagotavljala v okviru rednih četrtletnih poročil o izvajanju evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020, ki jih bo pripravljala organ upravljanja.

### **9.1 Splošne težave, rešitve in izvedeni ukrepi**

Na podlagi ugotovljenih splošnih in nekaterih specifičnih tveganj, ugotovljenih v okviru analize na ravni prednostnih osi, so spodaj opredeljene težave in predlagane oziroma že izvedene aktivnosti za odpravo težav, ki se nanašajo na celoten OP. Specifične težave, ki se ne nanašajo na 3. os niso zajete (SVRK, 2018a).

Težava 1 Pospeševanje pošiljanja zahtevkov za povračilo Evropski komisiji: Razkorak med plačili iz proračuna in zahtevki za plačilo, poslanimi EK. Poleg same neuspešnosti realizacije izplačil, tveganje predstavlja predvsem nedoseganje pravila N + 3, ki zahteva določeno

vrednost letnih zahtevkov za izplačilo. Izplačil iz državnega proračuna je za ta namen dovolj, če bi bile v informacijskem sistemu (e-MA) zagotovljene specifične rešitve, ki bi dovoljevale nemoten prenos plačanih in preverjenih zahtevkov za izplačilo do organa za potrjevanje in v nadaljevanju do EK. Aktivnosti za odpravo (SVRK, 2018a):

- OU interno okrepi ekipo za urejanje prenosa podatkov med sistemi.
- Dnevno odpravljanje ovir pri prenosu podatkov med sistemi.
- Dnevno pozivanje resorjev k morebitnim potrebnim dopolnitvam ali popravkom.
- Dnevno spremljanje višine prenesenih zahtevkov v sistemu e-CA.

Realizacija ukrepov:

- Leto 2018: Slovenija je za leto 2018 dosegla in preseгла potrebno višino certificiranih izdatkov za doseganje pravila N+3. Aktivnosti za odpravo napak smo na UO-ju v celoti izpolnili..
- Leto 2019: za leto 2019 je doseganje pravila N+3 pomenilo, da so na EK poslani zahtevki v kumulativni vrednosti 312 mio EUR, kar je Slovenija do 31. 12. 2019 že dosegla, saj je certificirala skupaj za 316.309.805 EUR. Razkorak med izplačili iz EU in izplačili iz DP je konec leta 2019 znašal približno 80 mio EUR (SVRK, 2020c).

Težava 2 Razvoj in vzpostavitev informacijskega sistema OU (eMA): Za informacijski sistem eMA je v času pisanja akcijskega načrt veljalo, da je le ta, ena izmed glavnih težav pri črpanju sredstev. Opredeljeno je, da je premalo funkcionalen in ni prijazen za uporabo. Zato je določeno, da se izvedejo usposabljanja za systemske uporabnike in upravičence in se tako zagotovi, da se v informacijskem sistemu zagotovi revizijska sled izvajanja OP in da le ta postane orodje uporabnikom za celovit pregled stanja in hitrejšo izvedbo aktivnosti. V času pisanja magistrskega dela je bilo večina težav odpravljenih in informacijski sistem deluje tekoče, ne glede na to se na mesečni ravni izvajajo dopolnitve. Občasno nastajajo težave pri med systemski komunikaciji (SVRK, 2020c).

Težava 3 Konsistentnost uporabe načela pripravljenosti operacij za izvedbo v postopkih izbora: Kadar gre za izbor v več fazah, bo lahko potrebna systemska prilagoditev načela potrjevanja le pripravljenih projektov, zaradi česar bo potreben daljši rok za potrditev sofinanciranja, izvedba projekta pa bo zato hitrejša, saj se bodo obdelovale izključno operacije, ki so dejansko izvedljive v doglednem času.

Opredeljena rešitev težave: PO pri ocenjevanju kakovosti in OU kot osnovni pogoj pred presojo zahtevajo visoko pripravljenost operacije za izvedbo (npr.: pripravljena investicijska in projektna dokumentacija, pridobljena upravna in druga dovoljenja, vzpostavljeni pogoji za dejansko izvedbo na terenu) (SVRK, 2018a).

Težava 4 Sočasna izvedba dodeljevanja evropskih sredstev in postopkov oddaje javnih naročil pri uporabnikih proračuna: Z namenom pospeševanja dejanske izvedbe in posledično zmanjševanja razkoraka med plačili in podpisanimi pogodbami, Vlada RS napotuje SVRK in ministrstva, da proučijo možnosti zagotovitve ustreznih podlag za hitrejšo/sočasno izvedbo postopkov (oddaja javnih naročil in dodeljevanje sredstev) pred prevzemom dejanskih obveznosti iz javnih sredstev. Pri tem se posebna pozornost nameni zagotavljanju varovank pri pripravi dokumentacije, javnem naročanju, izbiri izvajalcev in v izogib tveganjem pri morebitni ne-izbiri izvajalcev zaradi neuspešno zaključenega postopka dodelitve sredstev (SVRK, 2018a).

V vmesnem času je SVRK pripravil mnenje in postopkovnik OU o sočasnosti postopkov dodeljevanja namenskih sredstev EU in drugih finančnih mehanizmov, izvajanja naložb in o zahtevah glede zapiranja finančne konstrukcije (uvrščanju projektov v NRP) in ga objavil na spletni strani eu-skladi.si (SVRK, 2020c).

Težava 5 Optimizacija usmeritev/navodil za izvajanje evropske kohezijske politike: Število izdanih navodil za izvajanje se je v tem programskem obdobju povečalo. To je posledica normiranosti na ravni EU in v nacionalni zakonodaji. Da se zmanjša administrativna obremenitev za upravičence in sistemske deležnike, se pregledajo in uskladijo vsa navodila in, če je ustrezno poenotijo in poenostavijo (SVRK, 2018a).

Težava 6 Podpora pri izvajanju evropske kohezijske politike: Številni upravičenci so izrazili potrebo, da se organizirajo usposabljanja, podajanje informacij in pomoč v različnih fazah izvedbe javnih razpisov in izvajanja projektov. V prvi fazi, ko sredstva še niso dodeljena in je treba projekte pripraviti za kandidiranje na razpisu, je naloga posameznega resorja, da zagotovi ustrezne informacije in pomoč, če je to potrebno. Seveda je treba pri tem zagotoviti enako obravnavo vseh upravičencev. V naslednji fazi, ko se projekti izvajajo, pa je možno izvajalcem informacije nuditi prek osrednjih kanalov (Fina točka – splošna vprašanja in CPU-eMA pri vprašanjih, povezanih z informacijskim sistemom) in informativnih dogodkov (SVRK, 2018a).

Realizacija ukrepov:

- uporabnikom je zagotovljena pomoč prek Fina EU točke, katere glavni namen je na preprost, pregleden in uporabniku prijazen način sporočiti vse ključne informacije, ki jih morajo poznati potencialni prijavitelji in izvajalci projektov. Tehnična pomoč je nudena preko centra za podporo uporabnikom informacijskega sistema (CPU).
- organizacija dogodkov z upravičenci po kohezijskih regijah v letu 2019 ni bila izvedena, kar pa se je v vmesnem času nadomeščalo z drugimi oblikami sodelovanja na raznih srečanjih, sestankih in z izobraževanji.
- OU je sestavil skupine strokovnjakov, ki izvajajo izobraževanja za delo v informacijskem sistemu. V letu 2019 so bile organizirane delavnice, na katerih so bili

predstavljeni postopki prenosov podatkov med MFeRAC in sistemom eMA. Pripravljen je tudi plan specifičnih izobraževanj za leto 2020, ki bi bila izvedena v organizaciji OU za ministrstva, vključena v EKP (SVRK, 2020c).

Težava 7 Analiza dodatnih pravic porabe kot podlaga za omogočanje pogojev za 100-odstotno črpanje sredstev do konca programskega obdobja: Povišanje dodatnih pravic porabe je potreben korak za prilagoditev sistema evropske kohezijske politike v Sloveniji, ki bo omogočil zadosten dvig načrtovanih sredstev in bo v končni fazi omogočil 100 odstotno črpanje. Povedano poenostavljeno, zaradi ostankov sredstev, ki so posledica vrednostno nižje sklenjenih pogodb v primerjavi z dodeljenimi sredstvi, vrednostno nižjih izplačil glede na sklenjene pogodbe in pogosto neuspešnih javnih razpisov, je treba zagotoviti dodatne pravice porabe iz proračuna RS, kar omogoča prevzem obveznosti preko dodeljenih pravic porabe EKP (3.064.000.000 EUR) (SVRK, 2018a).

SVRK je v letu 2018 pričel s pripravo predlogov rezerve za uspešnost. Predvidevalo se je, da se bo na podlagi teh predlogov v letu 2019 izvedla naslednja sprememba OP. OU je sočasno z uvajanjem korektivnih ukrepov tekom 2019 oblikoval predlog spremembe OP zgolj in samo iz delov, ki so neposredno povezani s prerazporeditvijo rezerve za uspešnost. OU je ocenil, da se rezerva za uspešnost prerazporedi iz manj uspešnih prednostnih osi na tiste kjer je črpanje intenzivnejše. Dodatne pravice porabe so ostale enake (SVRK, 2020c).

Težava 8 Operacije, za katere je odločitev o podpori izdana, a se v daljšem časovnem obdobju ne dosega tehtnejša realizacija: V akcijskem načrtu so opredeljene operacije s pomembnim finančnim vplivom na izvajanje EKP, za katerega je odločitev o podpori izdana, a se v daljšem časovnem obdobju ne dosega načrtovana realizacija. Predlagana sta dva ukrepa, in sicer pospešitev izvajanja operacij in najmanj četrletno spremljanje stanja na pripravi vloge in na izvajanju operacije. Če se stanje ne bo izboljšalo, se preveri možnost za preklic ter re-lokacija dodeljenih sredstev za druge namene (SVRK, 2018a).

## **9.2 Specifične težave 3. prednostne osi in predvideni ukrepi**

V akcijskem načrtu so poleg navedenih splošnih težav, opredeljene tudi težave, ki se nanašajo izključno na 3. prednostno os. V nadaljevanju so predstavljene težave, predvideni ukrepi in njihova realizacija do konca leta 2019 (SVRK, 2018a).

Ob analizi izvajanja 3. prednostne osi so ugotovljene naslednje težave in ozka grla:

- Neučinkovito izvajanje finančnih instrumentov.
- Izvajanje po pristopu endogene (prilagojene) regionalne politike.
- Dolgotrajno načrtovanje operacij ali javnih razpisov.
- Dolgotrajni postopki izvedbe javnih razpisov.
- Pomanjkanje večje medsebojne skladnosti in dopolnjevanja ukrepov.



- Izvajanje operacij v sklopu SPIRIT.

Načrtovani ukrepi, s katerimi v akcijskem načrtu naslavlajo ugotovljene težave:

- Nasloviti in ovrednotiti težave glede črpanja finančnih instrumentov.
- Zagotovitev pogojev za izvedbo javnih razpisov v skladu s dogovorjenimi roki.
- Priprava operacij ali javnih razpisov v skladu z INOP.
- Na nacionalni ravni zagotoviti strateške podlage ter pripraviti operacije in javne razpise, ki zagotavljajo večje sinergije med predvidenimi ukrepi podpornega okolja.
- Zagotoviti izvajanje pogodbe o sofinanciranju v skladu s pogoji in preveriti alternative.

Po poročanju OU v sklopu osi konstantno sodelujejo s PO s ciljem izboljšanja črpanja. Nadaljuje se potrjevanje vlog projektov, v okviru endogene regionalne politike. Realizacija ukrepov na področju FI je opisana v naslednjem podpoglavju (SVRK, 2020c).

V akcijskem načrtu so opredeljene operacije, za katere je odločitev o podpori izdana, a se v daljšem časovnem obdobju ne dosega tehtnejša realizacija. V času kreiranja akcijskega načrta je skupna vrednost prispevka EU za operacije s pomembnim finančnim vplivom na izvajanje OP znašala 404.151.947,44 EUR (realizacija 2018 = 4.488.997,10 EUR ali 1,1 odstotka). Spodaj so opredeljene operacije s pomembnim vplivom na črpanje, ki se izvajajo v sklopu 3 prednostne osi in pri katerih so zaznani večji odstopi od načrtovane časovnice v INOP. Predlagana sta dva ukrepa, in sicer pospešitev izvajanja operacij in četrtletno spremljanje stanja na pripravi vloge in pozneje izvajanju projekta. Če se stanje na pripravi operacije ne bo izboljšalo, se preveri možnost za odstop in preklic odločitve o podpori ter relokacija sredstev za druge namene (SVRK, 2018a). Realizacija in uspešnost procesov črpanja glede na operacijo je bila že predstavljena v sklopu poglavja ki naslavlja programiranje. Spodaj so predstavljene v akcijskem načrtu opredeljene neučinkovite operacije in njihov napredek do konca leta 2019.

Operacija SPOT 4: Operacija se izvaja v sklopu prednostne naložbe 3.2. Vzpostavitev in delovanje nacionalne slovenske poslovne točke, upravičenec je SPIRIT, odločitev o podpori izdana januarja 2018, vrednost prispevka iz sklada ESRR skupaj znaša 8.643.811 EUR. Do 31. 3. 2020 realizacija operacije znaša 454.763,92 EUR oziroma 5 odstotkov dodeljenih sredstev. Izvedene aktivnosti (SVRK, 2020c):

Operacija Poslovni modeli 2018–2022: Operacije se izvaja v sklopu prednostne naložbe 3.2. V sklopu operacije poteka spodbujanje razvoja in uporabe novih poslovnih modelov za lažje vključevanje v globalne verige vrednosti, upravičenec je SPIRIT, odločitev o podpori je bila izdana februarja 2018, vrednost prispevka iz sklada ESRR znaša: 8.134.376,52 EUR. Do 31. 3. 2020 je bilo realizirano 450.464 EUR (5 odstotkov dodeljenih sredstev)

Operacija finančni instrumenti: Upravičenec sredstev je SID banka. Odločitev o podpori je bila izdana: novembra 2017, vrednost dodeljenega prispevka sklada ESRR znaša

253.000.000 EUR. FI se sicer izvajajo v sklopu štirih osi in sicer 1, 3, 4, 6. Na vsaki od osi so zajeti v sklopu načrta operacij. Novembra 2017 potrjena operacija FI 2014–2020 v višini 253 mio EUR se izvaja prek Sklada skladov. Sredstva so na voljo v obliki posojil, jamstev in lastniškega kapitala. Prvo črpanje sredstev EU je bilo izvedeno konec 2017 v višini 25 odstotkov (63.000.000 EUR). Pogoj za drugo črpanje je, da upravičenec zagotovi porabo 60 odstotkov prve tranše. V času pisanja akcijskega načrta je bilo porabljeno 400.000 EUR oziroma 0,6 odstotka prve tranše. V nadaljevanju so bile izvedene aktivnosti predstavljene spodaj (SVRK, 2020c).

- Do konca leta 2018 je SID banka razvila dva produkta posojil in sicer namensko za MSP in velika podjetja. Sredstva so pod ugodnimi pogoji v sklopu enega produkta namenjena za krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij (RRI), v sklopu drugega produkta so mikro-posojila za MSP. Banka je že podpisala pogodbe s tremi finančnimi posredniki v vrednosti 73 mio EUR. Finančnim posrednikom je Sklad skladov pod okriljem SID banke zagotovil sredstva v višini 27,59 milijonov EUR.
- Do konca septembra 2019 je SID banka razvila in tržila pet finančnih produktov (EKP posojila za celovito energetska prenova javnih stavb, EKP posojila za urbani razvoj, EKP posojila za RRI za neposredno izvajanje in EKP lastniško in kvazi lastniško financiranje za MSP). Tako je bilo konec leta 2019 za izvajanje omenjenih produktov s posredniki sklenjenih za 151 milijonov EUR sporazumov.
- Do konca 2019 je bilo prek finančnih posrednikov končnim prejemnikom odobrenih 82,1 mio EUR sredstev (od tega 51,3 mio EUR EU sredstev) ter sklenjenih 1.920 pogodb. V skladu z akcijskim načrtom je SID banka zagotovila pogoje za izvedbo drugega črpanja sredstev ter predložila zahtevek za izplačilo druge tranše. Izplačilo je bilo izvedeno v začetku decembra 2019. V načrtu je SID banka do konca leta 2019 razvila še preostale načrtovane finančne produkte, tako imenovane garancije na področju razvoja, raziskav in inovacij ter MSP-jev.

## **SKLEP**

V Evropski uniji je za podporo MSP ključna podpora preko sklada ESRR. V programskem obdobju je za slovensko podporo MSP preko 3. prednostne osi namenjeno največ sredstev. Sredstva so namenjena predvsem za krepitev podpornega okolja in za izvajanje finančnih instrumentov, če vključimo še, da kohezijska politika prvič podpira tudi internacionalizacijo podjetij, predstavlja to obdobje veliko priložnost za slovenska MSP, katera pa je bila deloma že zamujena. Namreč del sredstev 3. osi se je zaradi neuspešnega črpanja prenesel na druge prednostne osi. Črpanje sredstev osi je ključnega pomena in z ustreznim planiranjem in implementacijo lahko bistveno prispeva k povišanju konkurenčnosti slovenskih MSP v primerjavi s podjetji iz najbolj razvitih gospodarstev. Strateški dokumenti Slovenije s področja spodbujanja MSP so vedno bolj usklajeni z večletnimi finančnimi okviri kohezijske politike, kar kaže, da se država zaveda pomena kohezijske politike za razvoj MSP. Skozi magistrsko delo smo preučevali tri glavna raziskovalna vprašanja, katera bomo na koncu

skušali poenotiti v nekaj zaključnih misli. Osrednji cilj magistrskega dela je bil na podlagi 3 raziskovalnih vprašanj preučiti uspešnost Slovenije pri izvajanju 3. prednostne osi Operativnega programa 2014-2020.

Na podlagi prvega raziskovalnega vprašanja smo preverjali uspešnost Slovenije pri pridobivanju sredstev na podlagi 3 osi. Uspešnost dosedanjega črpanja smo ovrednotili tudi v luči pogleda v naprej, se pravi ali je Slovenija sposobna, ob dosedanji dinamiki črpanja, uspešno doseči cilj 100 odstotnega črpanja dodeljenih sredstev. V tem sklopu smo preverjali hipotezo, ki glasi Slovenija v proučevanem programskem obdobju uspešno črpa sredstva na podlagi 3. prednostne osi OP 2014-2020. Črpanje Slovenije do konca leta 2019 se ni izkazalo kot uspešno. Izrazito omejeno se je črpanje sredstev izkazalo predvsem v začetnih letih programskega obdobja. Zaradi strahu pred dokončno izgubo sredstev je Slovenija v letu 2017 izvedla trajno prerazporeditev pravic porabe iz 3. osi na osi kjer črpanje poteka intenzivnejše. Prerazporeditev sredstev predstavlja odmik od zastavljenih ciljev strategije Evropa 2020 in s tem nudi le kratkoročno rešitev črpanja sredstev, ne rešuje pa bistvenega problema Strategije EU-2020 in sicer intenzivnega spodbujanja malih in srednjih podjetji, čemur je namenjena 3. prednostna os.

V sklopu študije smo ugotovili, da je razlogov za neuspešno črpanje več. Ne glede na to, lahko med poglavitne razloge za odmik od planov navedemo predvsem to, da se je šele v letih 2015 in 2016 delalo na pripravi različnih podlag, ki so potrebne za črpanje sredstev. V sklopu tega se je pripravljalo podlage za črpanje sredstev tretje prednostne osi in med tem izvajalo aktivnosti za črpanje sredstev iz prejšnjega programskega obdobja. Zaradi nižje realizacije v prvih letih programskega obdobja, se načrtuje vse večja poraba v zaključku obdobja. Na tem mestu je potrebno opozoriti, da bo zaradi omejenega obdobja upravičenosti izdatkov v krajšem času potrebno izvesti več operacij, obenem pa v primeru nastalih nepravilnosti ne bo na razpolago dovolj časa za ponovno uporabo sproščenih sredstev za financiranje drugih projektov. Poleg zamude pri začetku planiranja in posledično zamika celotnega izvajanja, zamude nastajajo tudi v fazi izvedbe javnih razpisov in v zamiku izplačil upravičencem. Stanje se do leta 2018 ni bistveno izboljšalo, s tem razlogom so na MGRT v začetku leta 2018 spremenili organizacijo dela, kar skupaj z izvajanjem ukrepov na podlagi akcijskega načrta kaže na boljše rezultate v nadaljevanju obdobja. Na podlagi ugotovitev smo zastavljeno hipotezo, ki trdi da je Slovenija pri črpanju uspešna morali zavreči.

V sklopu drugega raziskovalnega vprašanja smo skušali ovrednotiti programiranje in efektivnost pridobljenih sredstev, predvsem v luči smiselnosti podprtih operacij v odnosu na namen in zastavljene cilje prednostne osi. V tem sklopu smo preverjali hipotezo, ki glasi Slovenija uspešno pridobljena sredstva plasira skladno z zastavljenimi cilji in naložbenimi prioritetami 3. prednostne osi tako, da le ta pozitivno vplivajo na zastavljene kazalnike rezultata, ki spremljajo stanje MSP v Sloveniji. Ugotovili smo, da predlagani načrti operacij v celoti sovpadajo s prioritetami in namenom naložbe. Tudi višina sredstev, ki je opredeljena za izvedbo posameznega načrta operaciji, sovpada s prioritetami oziroma pričakovanimi

rezultati specifičnega cilja kateremu NIO pripada in posledično, v primeru uspešne implementacije pozitivno vpliva na zadan kazalnik rezultata. Glede na to in glede na presežene vrednosti kazalnikov rezultata smo zastavljeno hipotezo potrdili. Ne glede na to je potrebno opozoriti, da primerjava gibanja letnih vrednosti kazalnikov z intenzivnostjo črpanja sredstev po posameznih letih kaže, da na kazalnike, poleg kohezijskih sredstev vplivajo tudi drugi dejavniki. Kot je v magistrskem delu ugotovljeno, problem Slovenije ni v neustreznem strateškem planiranju ali v neustreznem programiranju sredstev. Ključna težava Slovenije nastane pri dejanski implementaciji zastavljenih načrtov, zavira jo predvsem neučinkovita organiziranost, rigidnost in visoka stopnja birokracije. Kot pravijo Cepin, Čandek in Gornik (2005) absorpcijska sposobnost črpanja sredstev temelji na dveh dejstvih. Prvi je tehnični, predstavlja usposobljenost državnih institucij za črpanje sredstev. Na drugi strani pa je projektna absorpcija, ki predstavlja število kakovostno pripravljenih projektov, ki so vsebinsko, tehnično in finančno ustrezni za izvedbo. Projektna absorpcija je s široko paleto zastavljenih projektov na različnih področjih dobro pokrita. Na drugi strani pa čutimo pomanjkanje kakovostne tehnične absorpcijske sposobnosti.

V sklopu prejšnje finančne perspektive je imela Slovenija, kot podlago za črpanje sredstev sprejete 3 operativne programe. Po izvedenih študijah je bila Slovenija v sklopu prejšnjega programskega obdobja ena izmed uspešnejših pri črpanju sredstev namenjenih podjetništvu, predvsem na podlagi investiranja v raziskave in razvoj (Zebec-Drobnjak, 2016). Učinki se pozitivno odražajo tudi v sklopu kazalnikov trenutnega programskega obdobja. S tem razlogom je v sklopu 3. raziskovalnega vprašanja in zastavljene hipoteze izvedena analiza na primeru TC3, v sklopu katere smo ugotavljali uspešnost črpanja sredstev Slovenije v primerjavi s preostalimi članicami. Kot ugotovljeno, v številnih državah prejemnicah, je predvsem zaradi širine naložbenih možnosti in pomembnega vpliva glede na strategijo EU 2020, za TC3 namenjenih največ dodeljenih sredstev. Zastavljeno hipotezo, ki trdi, da je Slovenija nadpovprečno uspešna pri črpanju sredstev TC-3 smo morali zavreči. Ugotovljeno je bilo, da se Slovenija z 37,8 odstotnim črpanjem sredstev uvršča na 17. mesto od 25. držav prejemnic ESRR sredstev na 3. cilju. Na tem mestu je potrebno poudariti, da je v primerjavi upoštevano zmanjšanje pravic porabe na osi, ki se je zaradi neuspešnega črpanja zgodilo konec leta 2017. V kolikor bi dejansko črpanje sredstev Slovenije primerjali z dodeljenimi sredstvi pred omenjeno spremembo bi bil rezultat bistveno slabši. Na podlagi opravljene primerjave lahko sklepamo, da ne gre za sistemske težave na ravni EU, temveč za specifične težave Slovenije. Čeprav težave nakazujejo na sistemske probleme, ki bi jih bilo smiselno reševati z reorganizacijo sistema izvajanja EKP, še sploh v kolikor lahko pričakujemo bistveno povišanje razpoložljivih sredstev v sklopu pobude Next Generation EU za okrevanje po epidemiji. V prihodnje je potrebno dosledno spremljati predvidene ukrepe iz akcijskega načrta in razmisliti o dodatnih. Prioritetno je potrebno zagotoviti povišanje stopnje realizacije projektov, kar se lahko doseže preko boljšega načrtovanja projektov. Namreč, trenutno se veliko sredstev rezervira za projekte, katerih izvedba je vprašljiva in posledično ne ostane dovolj časa za ponovno uporabo sproščenih sredstev.

Slovenija bo imela v prihodnjih letih na voljo obsežni del sredstev, tako v sklopu dodeljenega večletnega proračuna za prihodnje programsko obdobje 2021-2027 kot v sklopu instrumenta za okrevanje po epidemiji imenovanega Next Generation EU, oziroma EU prihodnje generacije. Članicam bo na voljo 750 milijard evrov. Instrument bo izredne inčasne narave. EK bo sredstva v skladu s prednostnimi nalogami EU usmerila v posebne in nove potrebe po financiranju, ki jih je izpostavila kriza, in sicer prek nepovratnih sredstev in FI. Tako bo EU svojim članicam nudila podporo, ne da bi pri tem dodatno obremenjevala njihove nacionalne proračune v obdobju, ko so že tako najbolj pod pritiskom. Sloveniji bo v prihodnjih letih na voljo preko 10 milijard evrov.

EU mora v teh težkih trenutkih za gospodarstvo in MSP, še naprej razvijati podporno okolje za podjetništvo. Poleg nujnih sredstev za samo preživetje podjetništva je v ta namen potrebno preusmeriti pretežni del sredstev. Le tako bomo ostali v stiku z vedno bolj globalnim gospodarstvom in prebivalcem EU omogočili dostojno življenje. Ob tem je potrebno poudariti, da prevelik obseg subvencij v normalnih časih lahko daje podjetniku izkrivljeno informacijo o razmerah na trgu (Rubio, Virel & Pavesi, 2018). Seveda to ne drži v trenutnih razmerah, ko zaradi globalne karantene in posledično gospodarske neaktivnosti podjetja nujno potrebujejo likvidna sredstva za golo preživetje. V normalnih časih mora država spodbujati mlada podjetja in podjetništvo kot karierno možnost ter v sklopu tega posebno pozornost nameniti področjem z visoko dodano vrednostjo. V procesu razvoja podjetij, je ključna vloga države pri zagotavljanju dostopa do finančnih virov za financiranje rasti. Zato podpiram usmeritve EK v povečano uporabo FI, saj bo na ta način dolgoročno zagotovljenih dovolj finančnih sredstev za podporo MSP. Poleg tega, povratna sredstva podjetja prisilijo k pripravi izvedljivih, potrebnih in dobro pripravljenih projektov, saj je potrebno ugodno pridobljena sredstva vrniti. S tem se posledično za uporabnika sredstev izniči možnost za nastanek moralnega hazarda. Seveda pa še vedno ostajajo področja, kjer so nepovratna sredstva edini smiseln način podpore.

## LITERATURA IN VIRI

1. Agencija RS za javnopravne evidence in storitve AJPES. (2019). *Podatki o hitrorastočih podjetjih v obdobju 2014-2018*. Ljubljana: Agencija RS za javnopravne evidence in storitve.
2. Agencija RS za javnopravne evidence in storitve AJPES. (2020). *Informacija o poslovanju gospodarskih družb v Republiki Sloveniji v letu 2019*. Ljubljana: Agencija RS za javnopravne evidence in storitve.
3. Ahtik, M. & Mencinger, J. (2012). *Ekonomika evropske integracije* (1. natis). Ljubljana: GV Založba.
4. Aristovnik, A. & Obadić, A. (2015). The impact and efficiency of public administration excellence on fostering SMEs in EU countries. *Amfiteatru Economic*, 17, 761-774.
5. Azvedao, F. & Haase, D. (2016). *Research for REGI Committee - Enhancing the competitiveness of SMEs*. Bruselj: Evropski parlament.

6. Bučar, M., Kamar, P., Ciraj, A. & Kajnič, S. (2007). *Strukturni skladi v Sloveniji zadostno izkoriščen vir?* Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
7. Cepin, M., Čandek, S. & Gornik, J. (2005). *Kako pametno porabiti EU sredstva* Ljubljana: CNVOS.
8. Evropska komisija. (2010). *EU Strategija 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast*. Bruselj: Evropska komisija.
9. Evropska komisija. (2011). *Poročilo: Pregled „Akta za mala podjetja“ za Evropo*. Bruselj: Evropska komisija.
10. Evropska komisija. (2014a). *Smernice za Komisijo in države članice v zvezi s skupno metodologijo za ocenjevanje sistemov upravljanja in nadzora v državah članicah*. Bruselj: Evropska komisija.
11. Evropska komisija. (2014b). *Finančni instrumenti kohezijske politike v obdobju 2014-2020*. Bruselj: Evropska komisija.
12. Evropska komisija. (2014c). *Kohezijska politika 2014–2020 Panorama – zima 2013*, št.:48. Bruselj: Evropska komisija.
13. Evropska komisija. (2015a). *European structural and investment funds 2014-2020*. Bruselj: Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko
14. Evropska Komisija. (2015b). *Instrument za predpristopno pomoč IPA Regionalna politika-Inforegio*. Pridobljeno 16. aprila 2020 iz [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/-thefunds/ipa/index\\_sl.cfm](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/-thefunds/ipa/index_sl.cfm)
15. Evropska komisija. (2016). *Evropski strukturni in investicijski skladi 2014-2020:Uradna besedila in komentarji*. Luksemburg: Urad za publikacije EU
16. Evropska komisija. (2019). *2019 SBA Fact Sheet Slovenia*. Pridobljeno 22. februarja 2020 iz <https://ec.europa.eu/growth/smes>
17. Evropska komisija. (2020a). *Odziv na korona-virus Mobilizacija vseh razpoložljivih sredstev na vse možne načine za zaščito življenj in možnosti preživetja*. Pridobljeno 30. septembra 2020 iz <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>
18. Evropska komisija. (2020b). *Usklajen gospodarski odziv na izbruh virusa COVID-19*. Pridobljeno 30. septembra 2020 iz <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0112&from=S>
19. Evropska unija. (2014). *Izvajanje akta za mala podjetja na regionalni ravni*. Pridobljeno 16. septembra 2020 iz <https://www.eu-skladi.si>
20. Evropsko računsko sodišče. (2017). *Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020: poraba je bolj osredotočena na prioritete strategije Evropa 2020, vendar je ureditev za merjenje smotrnosti vedno bolj zapletena*. Luksemburg: Evropsko računsko sodišče.
21. Farole, T., Rodríguez-Pose, A. & Storper, M. (2011). *Cohesion policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions*. London: London school of economics and political science.
22. Glas, M. (2000). *Elementi strategije in razvoj politike do malega gospodarstva*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
23. Hermanek, I. (2014). *Implementing small business act on regional scale*. Bruselj: Evropska komisija.
24. e-MA. (brez datuma). Pridobljeno 15. Avgusta 2020 s <https://ema.arr.gov.si/ema-api/app/#/>

25. Komisija Evropskih skupnosti. (2008). »Akt za mala podjetja« za Evropo. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu Odboru in Odboru regij. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti.
26. Lopriore, M. (2009). Supporting enterprise development and SME in Europe. *EIPAScope*, (2), 31-36.
27. Manzella, G. P. & Mendet, C. (2009). *The turning points of EU Cohesion policy*. Bruselj: European policies pasearch center.
28. Mercado, S., Welford, R. & Prescott, K. (2001). *European business* (4. izd.). Harlow: Pearson Education Limited.
29. Milatović, J. (2011). *Neodvisni nadzor nad porabo sredstev EU skladov*. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna.
30. Ministrstvo za gospodarstvo RS. (2013). *Strategija razvoja Slovenije 2014-2020*. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.
31. Mrak, M., Mrak, M. & Rant, V. (2004). *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: Samozaložba.
32. Mrak, M. & Wostner, P. (2005). Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. *IB revija*, 39(3).
33. OECD. (2016). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard*. Pariz: OECD Publishing.
34. Okorn, A. (2011). Evropska in slovenska kohezijska politika. V B. Ferfila (ur.), *Ekonomika javnega sektorja* (str. 587-617). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Open data portal for European structural and investment funds. (brez datuma). Pridobljeno 27 februar 2020 s <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>
36. Pacevicius Mente, J. & Diegelmann, C. (2013). *Kako uporabljati strukturne sklade za politiko MSP in podjetništva*. Bruselj: Evropska komisija.
37. Popa, A. S. (2013). *Performance indicators for SMEs accessing EU funds*. Resita: Konstanta Maritime University.
38. Potisek, R. & Vidovič, Z. (2015). *Nadzor nad porabo sredstev Evropskih skladov*. Pridobljeno 18. maja 2020 iz <https://si-revizija.si/datoteke/revizorji/337/nadzor-nad-porabo-sredstev-skladov-eu.pdf>
39. Ravšelj, D., Aristovnik, A. & Kovač, P. (2019). *Tax-Related Burden on SMEs in the European Union: The Case of Slovenia*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
40. Računsko sodišče RS. (2012). *Revizijsko poročilo. Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Računsko sodišče RS.
41. Računsko sodišče RS. (2018). *Revizijsko poročilo: Črpanje evropskih sredstev za konkurenčno podjetništvo*. Ljubljana: Računsko sodišče RS.
42. Rebernik, M., Širec, K., Tominc, P., Crnogaj, K., Rus, M. & Bradač-Hojnik, B. (2020). *Raznolikost podjetniških motivov: GEM Slovenija 2019*. Maribor: Slovenski podjetniški observatorij, Univerza v Mariboru.
43. Rubio, E., Virel, F. & Pavesi, B. (2018). *Making better use of public funding*. Pariz: Jacques Delors Institute.
44. Ropert, M., Ravšelj, D. & Aristovnik, A. (2018). *The Perception of Administrative Barriers and Their Implications for SMEs' Performance: Evidence from Slovenia*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

45. Saublens, C. (2013). *Regional policy for smart growth of SMEs - Guide for Managing Authorities and bodies in charge of the development and implementation of Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*. Bruselj: Evropska komisija.
46. Sklad Skladov. (brez datuma). Ljubljana: SID banka Slovenska izvozna in razvojna banka. Pridobljeno 10. februarja 2020 s <https://www.skladskladov.si/>
47. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2015a). *Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020*. Ljubljana: Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
48. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2015b). *Predhodna ocena finančnih instrumentov v Sloveniji. Končno poročilo*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
49. Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2018a). *Akcijski načrt za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020*. Pridobljeno 22. februarja 2020 iz <http://www.arhiv-spletisc.gov.si/>
50. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2018b). *Navodila organa upravljanja za finančno upravljanje evropske kohezijske politike cilja Naložbe za rast in delovna mesta v programskem obdobju 2014-2020, verzija 2.00*. Ljubljana: Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
51. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2019a). *Izvedbeni načrt Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014-2020*. Ljubljana: Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
52. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2019b). *Opis sistema upravljanja in nadzora za izvajanje Operativnega programa v programskem obdobju 2014–2020 za cilj »naložbe za rast in delovna mesta«*. Ljubljana: Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
53. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2019c). *Poročilo o izvajanju evropske kohezijske politike 2014–2020 za obdobje od januarja 2014 do konca decembra 2019*. Ljubljana: Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko.
54. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2020a). *Letni načrti vrednotenja izvajanja operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014 – 2020 za leta 2016 / 2017 / 2018 / 2019 / 2020*. Pridobljeno 14. junija 2020 iz <https://www.eu-skladi.si/portal/sl/ekp/studije-in-vrednotenja>
55. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2020b). *Navodila organa upravljanja za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014-2020, verzija 1.11*. Pridobljeno 15. aprila 2020 iz [https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/-nup\\_verzija\\_4\\_0\\_december\\_2019.pdf](https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/navodila/-nup_verzija_4_0_december_2019.pdf)
56. Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2020c). *Poročilo o izvajanju Akcijskega načrta za pospešitev črpanja sredstev iz Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020*. Pridobljeno 21. januarja 2020 iz <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/porocila-mnenja-tolmacenja/>



57. Služba vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2020d). *Odobrena prerazporeditev sredstev v višini 275 milijonov evrov za ublažitev gospodarskih in socialnih učinkov pandemije v Sloveniji*. Dostopno na: [www.eu-skladi.com](http://www.eu-skladi.com)
58. Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. (2020e). *Izvedbeni načrt Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014- 2020 20.2*. Pridobljeno 15. oktobra 2020 iz <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/-inopi/inop-20-2-dokument-pdf.pdf>
59. Statistični urad RS. (brez datuma). Ljubljana: Republika Slovenija. Pridobljeno 10. oktober 2020 iz <https://www.stat.si/StatWeb/>
60. Tekavčič, N. (2011). *Kohezijska politika EU : možne smeri za izboljšanje učinkovitosti v prihodnjem programskem obdobju 2014-2020* (diplomsko delo). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
61. Tödtling, H., Hamza C., Resch, A. & Polverari, L. (2011). *Impact and efectivness of the structural funds and EU policies aimed at SMEs in the regions*. Pridobljeno [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/pe460051\\_/pe460051\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/pe460051_/pe460051_en.pdf)
62. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. (2018). *Poročilo o razvoju 2018*. Pridobljeno 6. avgusta 2020 iz [https://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/razvoj-\\_slovenije/2018/POR\\_2018.pdf](https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj-_slovenije/2018/POR_2018.pdf)
63. Vlada Republike Slovenije. (2014). *Partnerski sporazuma med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014-2020*. Pridobljeno 18. januarja 2020 iz <https://www.eu-skladi.si/sl/dokum-enti/kljucni-dokumenti/partnerski-sporazum-slovenska-verzija.pdf>
64. Wostner, P., Aljančič, M., Klužer, F., Juvančič, L., Medved, E., Kušer, N., Granatir, E., Jerina, A., Babič, A., Arh, J., Dejak, B. & Kobal, J. (2005). *Kako do denarja EU*. Ljubljana: GV Založba.
65. Zebec-Drobnjak, N. (2016). *Ocena uspešnosti črpanja nepovratnih sredstev EU za financiranje projektov MSP* (diplomsko delo). Maribor: Ekonomsko poslovna fakulteta.

## **PRILOGE**



## Priloga 1: Metodologija MGRT za uvrščanje podjetji v kazalnik hitrorastočih podjetji

### Kriteriji izločitve po metodologiji Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo:

1.	manj kot 2 zaposlena v 2018 (pri samostojnih podjetnikih se upošteva nosilec dejavnosti + 1 zaposlen)
2.	čisti prihodki od prodaje v letu 2018 < 100.000 EUR
3.	izguba na substanci (negativna dodana vrednost) v 2018
4.	ni podatkov za 2014
5.	podjetja, ki niso poslovala 12 mesecev v 2014 ali 2018
6.	podjetja, ki so imela v letu 2018 manj zaposlenih kot v letu 2014
7.	podjetja, ki niso dosegla dvojne rasti čistih prihodkov v gospodarstvu v letu 2018 glede na leto 2014
8.	podjetja > 50 % v državni lasti
	Podjetja v dejavnostih L, O, S, T, U v letu 2018:
	L - poslovanje z nepremičninami
9.	O - dejavnosti javne uprave; obrambe; socialnega varstva
	S - druge dejavnosti
	T - dejavnosti gospodinjstev; proiz. za lastno rabo
	U - dejavnost eksteritorialnih organizacij in teles
10.	podjetja, ki so v obdobju 2014 do 2018 kumulativno izkazala čisto izgubo (pri samostojnih podjetnikih negativni poslovni izid)
11.	podjetja v 2018, ki so imela v letu 2014 izgubo na substanci ali dodano vrednost (DV) =0
12.	podjetja, pri katerih je DV v letu 2018 < DV v letu 2014
13.	podjetja, ki so imela v letu 2018 DV na zaposlenega < 21.000 EUR

*Vir: AJ PES (2019).*

## Priloga 2: Prednostne osi in prednostne naložbe

Prednostna os	Prednostna naložba
<b>01</b> -Mednarodna konkurenčnost raziskav, inovacij in tehnološkega razvoja v skladu s pametno specializacijo za večjo konkurenčnost in ozelenitev gospodarstva.	<b>1.1</b> - Krepitev infrastrukture za raziskave in inovacije ter zmogljivosti za razvoj odličnosti na tem področju, pa tudi spodbujanje pristojnih centrov evropskega pomena. <b>1.2</b> - Spodbujanje naložb podjetij v raziskave in inovacije ter vzpostavljanje povezav in sinergij med podjetji, centri za raziskave in razvoj ter izobraževalnim sektorjem.
<b>02</b> - Povečanje dostopnosti do Informacijsko-komunikacijskih tehnologij.	<b>2.1</b> - Širitev širokopasovnih storitev in vzpostavljanje visokohitrostnih omrežij ter podpora prevzemanju nastajajočih tehnologij in omrežij za digitalno gospodarstvo <b>2.2</b> - Krepitev aplikacij IKT za e-upravo, e-učenje, e-vključenost, e-kulturo in e-zdravje
<b>03</b> - Dinamično in konkurenčno gospodarstvo za zeleno gospodarsko rast.	<b>3.1</b> - Spodbujanje podjetništva, zlasti z enostavnejšim izkoriščanjem novih idej v gospodarstvu in pospeševanjem ustanavljanja podjetij prek podjetniških inkubatorjev. <b>3.2</b> - Razvoj novih poslovnih modelov za MSP, zlasti v zvezi z internacionalizacijo
<b>04</b> - Trajnostna raba in proizvodnja energije ter pametna omrežja.	<b>4.4</b> - Spodbujanje nizkoogljičnih strategij za vse vrste območij, zlasti za urbana območja., <b>4.2</b> - Spodbujanje proizvodnje in distribucije energije iz obnovljivih virov <b>4.1</b> - Spodbujanje energetske učinkovitosti, pametnega upravljanja z energijo in uporabe energije iz obnovljivih virov v javni infrastrukturi, vključno z javnimi stavbami. <b>4.3</b> - Razvoj in uporaba pametnih distribucijskih sistemov, ki delujejo pri nizki napetosti.
<b>05</b> – Prilaganja podnebnim spremembam.	<b>5.1</b> - Podpiranje naložb za prilaganje podnebnim spremembam, vključno s pristopi, ki temeljijo na ekosistemu.
<b>06</b> - Boljše stanje okolja in biotske raznovrstnosti.	<b>6.2</b> - Varovanje in obnavljanje biotske raznovrstnosti in tal ter spodbujanje ekosistemskih storitev, vključno z omrežjem Natura 2000 in zelenimi infrastrukturami. <b>6.3</b> - Ukrepi za izboljšanje urbanega okolja, oživitve mest, sanacijo in dekontaminacijo degradiranih zemljišč (vključno z območji, na katerih poteka preobrazba), zmanjšanje onesnaženosti zraka in spodbujanje ukrepov za zmanjšanje hrupa. <b>6.1</b> - Vlaganje v vodni sektor za izpolnitev zahtev okoljske zakonodaje Unije ter za zadovoljitev potreb po naložbah, ki jih opredelijo države članice.
<b>07</b> – Gradnja infrastrukture in ukrepi za spodbujanje trajnostne mobilnosti.	<b>7.2</b> - Izboljšanje regionalne mobilnosti s povezovanjem sekundarnih in terciarnih prometnih vozlišč z infrastrukturo TEN-T, tudi prek multimodalnih vozlišč. <b>7.3</b> - Podpiranje multimodalnega EU prometnega območja z vlaganjem v TENT. <b>7.1</b> - Razvoj in obnova celostnih, visokokakovostnih in interoperabilnih železniških sistemov ter spodbujanje ukrepov za zmanjševanje hrupa.
<b>08</b> – Spodbujanje zaposlovanja in transnacionalna mobilnost delovne sile.	<b>8.1</b> - Dostop do delovnih mest za iskalce zaposlitve in neaktivne osebe, vključno z dolgotrajno brezposelnimi in osebami, ki so oddaljene od trga dela, tudi z lokalnimi pobudami za zaposlovanje in spodbujanjem mobilnosti delavcev. <b>8.2</b> - Trajnostna vključitev mladih na trg dela (ESS), zlasti tistih, ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje, vključno z mladimi, ki jim grozi socialna izključenost, in mladimi iz marginaliziranih skupnosti, tudi prek jamstva za mlade. <b>8.3</b> - Aktivno in zdravo staranje
<b>09</b> - Socialna vključenost in zmanjševanje tveganja revščine.	<b>9.3</b> - Vlaganje v zdravstveno in socialno infrastrukturo, ki prispeva k razvoju na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, zmanjšanje neenakosti glede zdravstvenega stanja, spodbujanje socialnega vključevanja z lažjim dostopom do socialnih, kulturnih in rekreacijskih storitev in prehod z institucionalnih storitev na storitve v lokalnih skupnosti. <b>9.5</b> - Vlaganje v okviru strategij lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost <b>9.1</b> - Aktivno vključevanje, spodbujanje enakih možnosti in povečanje zaposljivosti. <b>9.2</b> - Spodbujanje razpoložljivosti cenovno dostopnih, trajnostnih in visokokakovostnih storitev, vključno z zdravstvenimi in socialnimi storitvami splošnega pomena. <b>9.4</b> - Spodbujanje socialnega podjetništva in poklicnega vključevanja v socialna podjetja ter socialnega in solidarnega gospodarstva, da bi vsem olajšali dostop do zaposlitve.
<b>10</b> - Znanje, spretnosti in vseživljenjsko učenje za boljšo zaposljivost.	<b>10.3</b> - Vlaganje v izobraževanje, usposabljanje in poklicno usposabljanje za spretnosti in vseživljenjsko učenje z razvojem infrastrukture za izobraževanje in usposabljanje . <b>10.1</b> – Krepitev enake dostopnosti do vseživljenjskega učenja za vse starostne skupine pri formalnih, neformalnih in priložnostnih oblikah učenja, posodobitev znanja, spretnosti in kompetenc delovne sile ter spodbujanje prožnih oblik učenja, <b>10.2</b> - Izboljšanje relevantnosti izobraževalnih sistemov in sistemov usposabljanja za trg dela, olajšanje prehoda iz izobraževanja v zaposlitev ter krepitev sistemov poklicnega izobraževanja in usposabljanja in njihove kakovosti, tudi z mehanizmi za napovedovanje potreb po spretnostih, prilagoditvijo učnih.
<b>11</b> – Pravna država, izboljšanje Institucionalnih zmogljivosti, učinkovita javna uprava, podpora razvoju NVO ter krepitev zmogljivosti socialnih partnerjev.	<b>11.1</b> - Naložbe v institucionalno zmogljivost ter v učinkovitost javnih uprav in javnih storitev na nacionalni, regionalni in lokalni ravni za zagotovitev reform, boljše zakonodaje in dobrega upravljanja. <b>11.2</b> - Krepitev zmogljivosti za vse zainteresirane strani s področja izobraževanja, vseživljenjskega učenja, usposabljanja in zaposlovanja ter socialnih politik, tudi prek sektorskih in ozemeljskih paktov za spodbujanje reform.

Vir: SVRK (2019a).

### Priloga 3: Spremembe načrtovanja črpanja EU sredstev na 3. osi po letih

INOP	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
7.2015	50.000	105.295.900	98.949.822	105.880.899	97.360.446	45.437.015	38.238.330	34.866.012	0
8.2015	50.000	99.878.230	93.449.822	33.196.875	50.947.249	69.041.667	80.228.749	99.285.832	0
1.2016	50.000	99.878.230	93.449.822	37.736.875	50.947.249	69.041.667	80.228.749	94.745.832	0
7.2016	0	12.655.813	103.682.341	89.850.621	53.056.690	112.491.870	46.378.719	106.362.371	0
4.2017	0	2.941.083	76.514.397	59.728.451	125.396.423	43.500.095	111.858.870	104.539.105	0
7.2017	0	2.941.083	65.197.472	48.510.241	76.705.383	35.064.553	109.747.275	77.000.952	29.921.514
11.2017	0	2.941.083	56.216.203	43.721.296	78.534.640	39.105.753	101.465.680	88.088.742	35.015.076
4.2018	0	2.941.083	51.911.695	51.206.701	87.110.355	62.090.831	84.388.219	88.437.788	17.001.802
7.2018	0	2.941.083	51.912.019	47.220.481	89.651.376	59.369.801	80.796.302	76.233.567	36.963.846
10.2018	0	2.941.083	51.912.019	39.486.557	87.914.085	62.227.772	80.777.478	98.725.832	21.103.648
2.2019	0	2.941.083	51.912.019	29.301.360	87.882.396	68.002.155	92.164.237	89.309.534	23.575.691
12.2019	0	2.941.083	51.912.019	29.301.360	69.195.560	72.323.355	97.210.859	84.150.724	38.053.515

*Prilagojeno po SVRK (2019a).*

**Priloga 4: Stanje črpanja EU sredstev na 3. osi po posameznih fazah (konec 2019)**

<b>Razpoložljiva EU sredstva</b>	<b>1 FAZA</b>	<b>2. FAZA</b>	<b>3. FAZA</b>	<b>4. FAZA</b>
	Odločitve o podpori (EU)	Potrjene operacije (EU)	Oddani zahtevki za izplačilo iz D.P.	Zneski v e-CA terjatev do EU
445.088.474	412.435.354	298.916.019	155.265.831	144.072.995
Odstotki razpoložljivih sredstev	93%	67%	35%	32%

*Prirejeno po e-MA (brez datuma).*

### Priloga 5: Črpanje sredstev 3. TC glede na naložbeno področje EU/SLO

Naložbeno področje	EU mil/eur planirano	EU odločeno	EU realizirano	SLO mil/eur planirano	SLO odločeno	SLO realizirano
001 Produktivne investicije v MSP	10.460 €	134%	72%	67 €	103%	48%
067 Spodbujanje podjetništva in MSP inkubatorji	5.471 €	98%	44%	157 €	59%	21%
066 Podporne storitve MSP	2.798 €	84%	32%	79 €	35%	15%
056 Podpora MSP na področju raziskav in inovacije	1.838 €	149%	67%	0 €	0%	0%
000 Ostale MSP investicije	1.593 €	73%	23%	2 €	0%	0%
072 Poslovna infrastruktura za MSP	1.333 €	72%	28%	24 €	92%	63%
069 Podpore za okolju prijazne procese v MSP	714 €	51%	21%	8 €	0%	0%
064 Podpore za raziskovalne in inovacijske procese	669 €	84%	34%	0 €	0%	0%
075 Razvoj in promocija turističnih storitev MSP	459 €	87%	39%	17 €	94%	59%
063 Podpore za združevanje in mreženje	410 €	27%	15%	7 €	43%	17%
082 Podpore za inform. in komunikacijske storitve	352 €	55%	30%	0 €	0%	0%
074 Razvoj in promocija turističnih sredstev MSP	286 €	78%	22%	0 €	0%	0%
068 Energetska učinkovitost MSP	128 €	114%	60%	71 €	141%	75%
073 Podpore za socialno podjetništvo	174 €	31%	7%	10 €	40%	25%

*Vir: Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).*

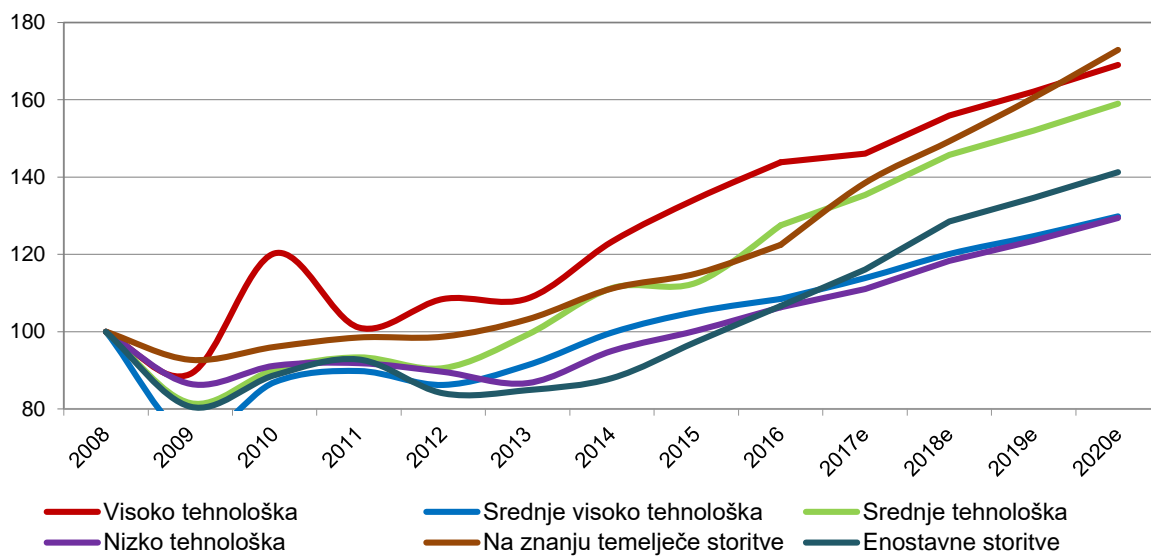


## Priloga 6: Struktura slovenskega gospodarstva v primerjavi z EU

Velikost podjetja	Število podjetji			Število zaposlenih oseb			Dodana vrednost		
	Slovenija		EU	Slovenija		EU	Slovenija		EU
	število	delež	delež	število	delež	delež	miljarda €	delež	delež
Mikro	138.556	94,7 %	93,0 %	225 459	34,8 %	29,7 %	5,8	23,7 %	20,8 %
Majhna	6.235	4,3 %	5,9 %	118 252	18,3 %	20,1 %	4,8	19,5 %	17,6 %
Srednja	1 205	0,8 %	0,9 %	122 381	18,9 %	16,8 %	5,2	21,3 %	18,0 %
MSP skupaj	145.996	99,8 %	99,8 %	466 092	72,0 %	66,6 %	15,8	64,5 %	56,4 %
Velika	246	0,2 %	0,2 %	181 485	28,0 %	33,4 %	8,7	35,5 %	43,6 %
Skupaj	146.242	100 %	100 %	647.577	100 %	100%	24,6	100%	100 %

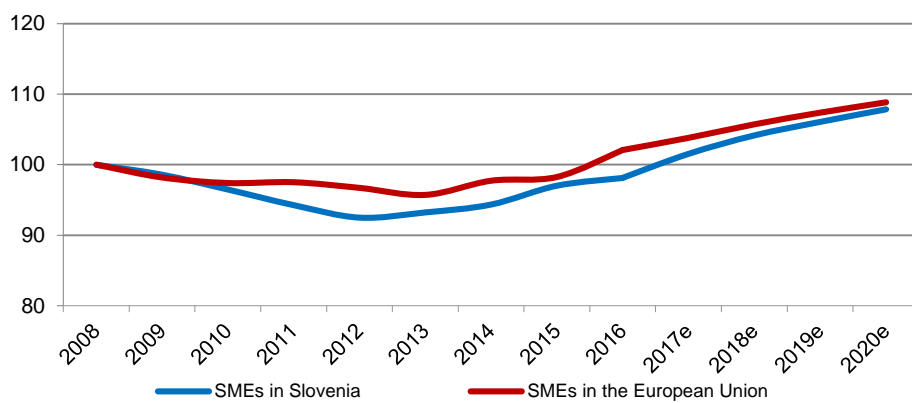
*Vir: Evropska Komisija (2019).*

**Priloga 7: Relativna rast dodane vrednosti glede na tehnološko razvitost MSP (2008=100)**



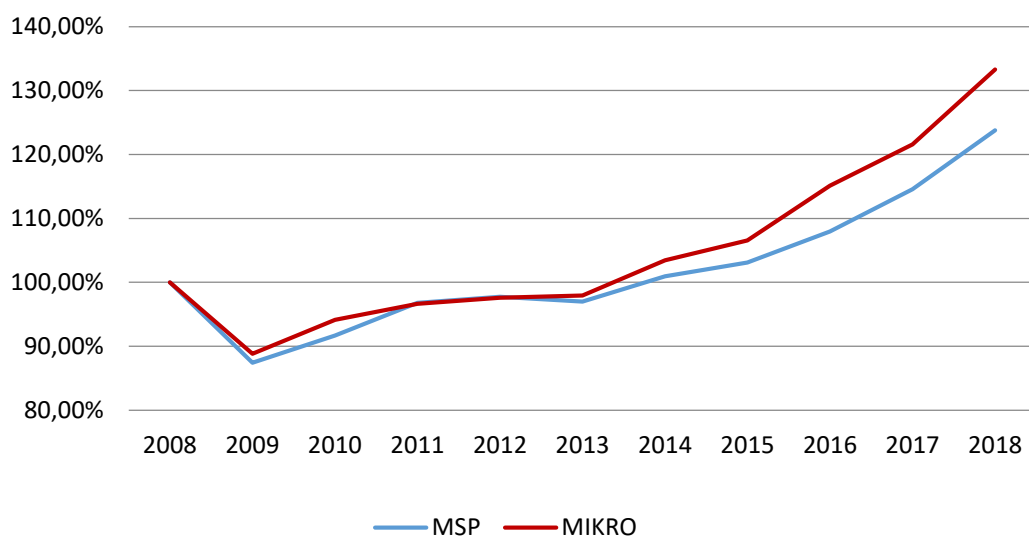
Vir: Evropska Komisija (2019).

### Priloga 8: Število zaposlenih oseb v MSP EU/SLO (2008=100)



Vir: Evropska Komisija (2019).

## Priloga 9: Gibanje prihodkov MSP in mikro podjetji Slovenije



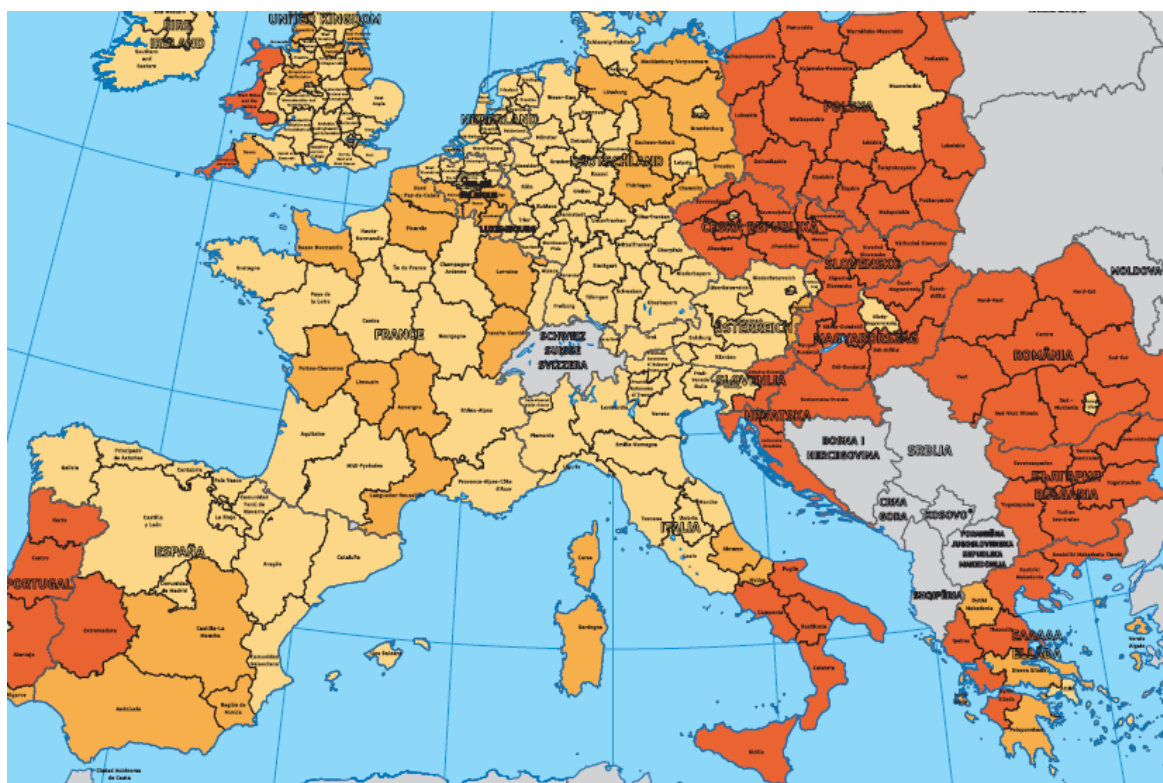
*Vir: Statistični urad RS (brez datuma).*

**Priloga 10: Črpanje sredstev sklada ESRR na podlagi TC 3. po državah članicah**

Država članica	Dodeljena ESRR	2016	2017	2018	2019
Grčija	221.422.018	0,00%	2,71%	4,98%	7,89%
Slovaška	401.038.493	4,27%	6,27%	13,75%	29,45%
Italija	3.750.522.753	0,35%	28,89%	20,64%	29,50%
Danska	68.002.040	5,19%	13,73%	23,35%	30,59%
Irski	65.168.569	0,00%	8,38%	17,18%	32,47%
VB	1.852.137.839	0,37%	12,43%	25,72%	35,76%
Belgija	63.564.803	0,76%	16,34%	24,10%	36,88%
Slovenija	445.088.472	0,48%	8,54%	19,51%	37,76%
Španija	2.543.654.770	14,98%	18,17%	27,19%	43,39%
Češka	1.035.296.259	0,35%	12,34%	32,17%	44,68%
Avstrija	170.391.008	0,15%	9,20%	22,91%	47,40%
Latvija	296.191.303	9,85%	19,94%	39,62%	51,58%
Poljska	4.798.084.507	4,35%	12,52%	32,16%	51,86%
Madžarska	1.382.870.593	6,13%	18,91%	38,82%	53,33%
Švedska	290.582.266	6,42%	26,38%	43,09%	55,17%
Francija	585.194.160	5,24%	18,32%	40,15%	55,83%
Portugalska	2.495.765.028	8,02%	23,05%	43,35%	59,23%
Nemčija	1.985.169.399	9,42%	24,27%	43,43%	59,75%
Litva	546.703.254	9,93%	21,85%	44,43%	60,66%
Hrvaška	970.000.008	5,53%	23,41%	32,59%	69,74%
Malta	57.653.100	46,05%	55,74%	65,88%	74,11%
Romunija	1.229.680.851	46,55%	48,84%	62,02%	83,86%
Bolgarija	592.868.243	56,75%	76,31%	84,02%	86,29%
Finska	20.000.000	51,15%	93,09%	100,00%	100,00%

*Prilagojeno po Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).*

## Priloga 11: Klasifikacija regij 2014-2020 glede na BDP/prebivalca



- Manj razvite regije (BDP/prebivalca < 75 odstotkov povprečja EU-27)
- Regije v prehodu (BDP/prebivalca  $\geq$  75 in < 90 odstotkov povprečja EU-27)
- Bolj razvite regije (BDP/prebivalca  $\geq$  90 odstotkov povprečja EU-27)

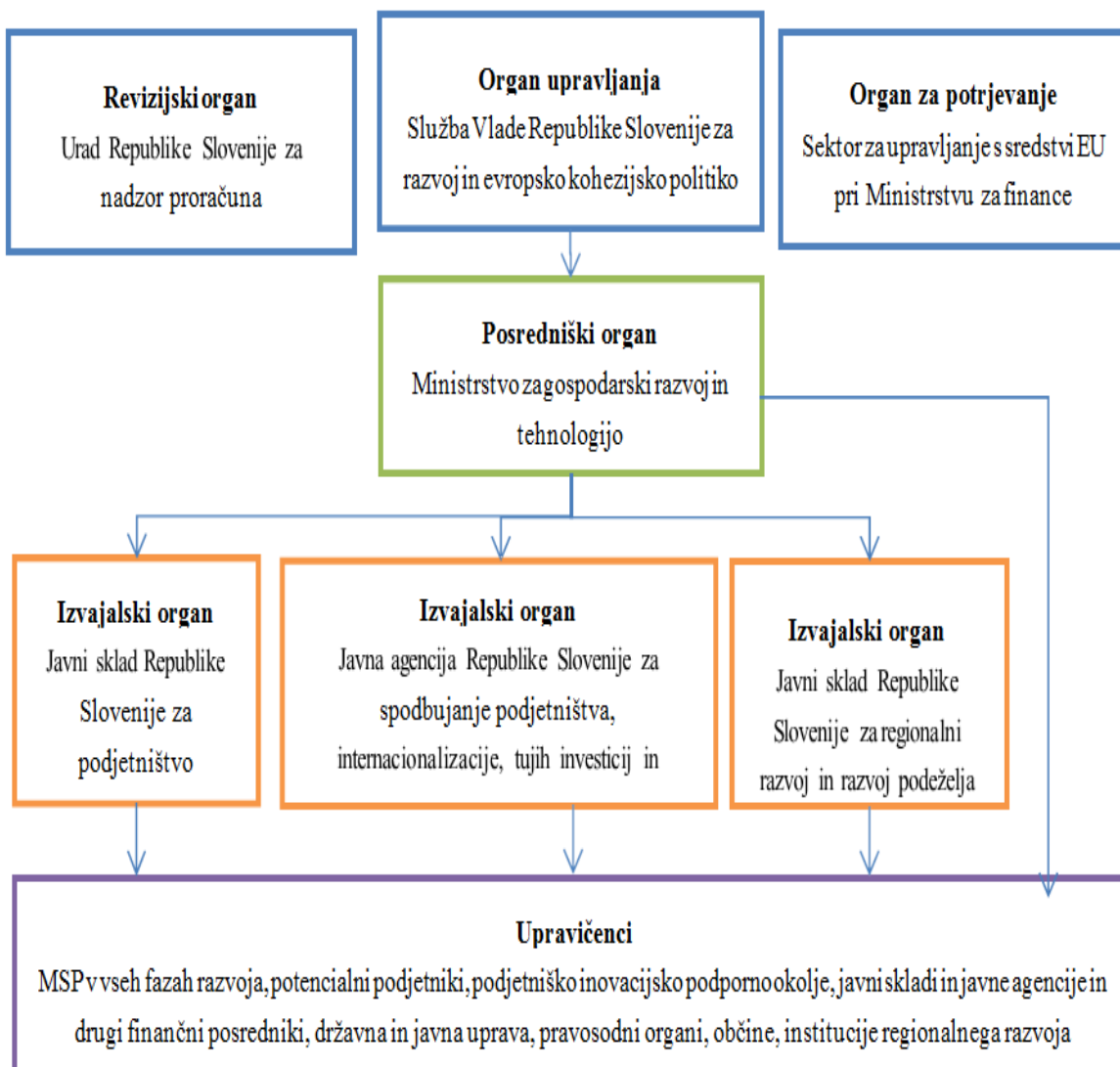
*Vir: Evropska komisija (2016).*

## Priloga 12: Delitev kohezijskih sredstev med države članice

Država	Kohezijski sklad	Manj razvite	Regije v prehodu	Bolj razvite	Najbolj oddaljene	Pobuda za zap. mladih	Skupaj
<b>Belgija</b>			1.039,70	938,60		42,40	2.020,70
<b>Bolgarija</b>	2.278,30	5.089,30				55,20	7.422,80
<b>Češka</b>	6.258,90	15.282,50		88,20		13,60	21.643,20
<b>Danska</b>			71,40	255,10			326,50
<b>Nemčija</b>			9.771,50	8.498			18.269,50
<b>Estonija</b>	1.073,30	2.461,20				5,50	3.540,00
<b>Irska</b>				951,60		68,10	1.019,70
<b>Grčija</b>	3.250,20	7.034,20	2.306,10	2.528		171,50	15.290,20
<b>Španija</b>		2.040,40	13.399,5	11.074	484,10	943,50	27.941,90
<b>Francija</b>		3.407,80	4.253,30	6.348,	443,30	310,20	14.763,10
<b>Hrvaška</b>	2.559,50	5.837,50				66,20	8.463,20
<b>Italija</b>		22.324,60	1.102,00	7.692		567,50	31.686,30
<b>Ciper</b>	269,50			421,80		11,60	702,90
<b>Latvija</b>	1.349,40	3.039,80				29,00	4.418,20
<b>Litva</b>	2.048,90	4.628,70				31,80	6.709,40
<b>Luksemburg</b>				39,60			39,60
<b>Madžarska</b>	6.025,40	15.005,20		463,70		49,80	21.544,10
<b>Malta</b>	217,70		490,20				707,90
<b>Nizozemska</b>				1.014			1.014,60
<b>Avstrija</b>			72,30	906,00			978,30
<b>Poljska</b>	23.208,00	51.163,60		2.242		252,40	76.866,40
<b>Portugalska</b>	2.861,70	16.671,20	257,60	1.275	115,70	160,80	21.342,50
<b>Romunija</b>	6.935,00	15.058,80		441,30		106,00	22.541,10
<b>Slovenija</b>	895,40	1.260,00		847,30		9,20	3.011,90
<b>Slovaška</b>	4.168,30	9.483,70		44,20		72,20	13.768,40
<b>Finska</b>				999,10	305,30		1.304,40
<b>Švedska</b>				1.512	206,90	44,20	1.763,50
<b>UK</b>		2.383,20	2.617,40	5.767		206,10	10.974,30
<b>Skupaj</b>	63.399,50	182.171,7	35.381,0	54.350,	1.555,30	3.216,80	340.074,60

Vir.: Evropska komisija (2015a).

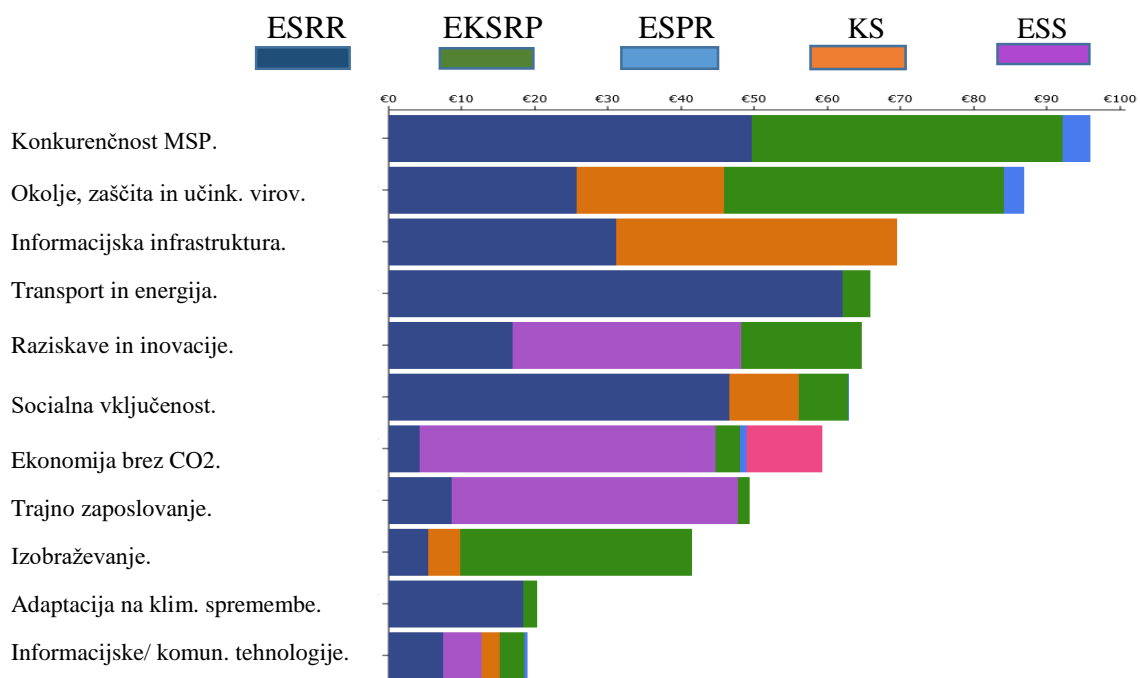
### Priloga 13: Organigram izvajalskih organov 3. prednostne osi



Vir: Računsko sodišče RS (2018).



## Priloga 14: Sredstva ESI skladov glede na tematski cilj



Vir: Open data portal for European structural and investment funds (brez datuma).