

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ADMINISTRATIVNA USPOSOBLJENOST REPUBLIKE SLOVENIJE
ZA ČRPANJE SREDSTEV KOHEZIJSKE POLITIKE
EVROPSKE UNIJE**

Ljubljana, junij 2007

ANA VUČINA VRŠNAK

KAZALO

1. UVOD	1
2. EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA	3
2.1. Osnovna načela kohezijske politike	3
2.2. Cilji in instrumenti kohezijske politike	8
2.2.1. Cilji kohezijske politike	9
2.2.2. Instrumenti kohezijske politike	9
2.2.2.1. Evropski sklad za regionalni razvoj (ERDF)	10
2.2.2.2. Evropski socialni sklad (ESF)	12
2.2.2.3. Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EAGGF) in Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIFG)	13
2.2.2.4. Kohezijski sklad (CF)	15
2.2.3. Primerjava finančnih instrumentov in ciljev med obdobjema 2000–2006 in 2007–2013	16
2.3. Obseg sredstev za evropsko kohezijsko politiko	17
3. ADMINISTRATIVNA ABSORPCIJSKA SPOSOBNOSTI ZA ČRPANJE SREDSTEV EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE	22
3.1. Značilnosti koncepta absorpcijske sposobnosti	22
3.2. Administrativna usposobljenost kot del celotne absorpcijske sposobnosti države	28
4. INSTITUCIONALNI IN PROGRAMSKI OKVIR RS ZA ČRPANJE SREDSTEV EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE V OBDOBJU 2004–2006	31
4.1. Programska struktura izvajanja kohezijske politike	31
4.2. Institucionalna struktura izvajanja kohezijske politike	34
5. TRENDI RS PRI ČRPANJU STRUKTURNIH SREDSTEV	38
5.1. Stanje in dinamika pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov ..	38
5.2. Črpanje sredstev iz ERDF: 1. prednostna naloga EPD	41
5.3. Črpanje sredstev iz ESF: 2. prednostna naloga EPD	48
5.4. Črpanje sredstev iz EAGGF in FIFG: 3. prednostna naloga EPD	52
5.5. Črpanje sredstev iz naslova tehnične pomoči (ERDF in ESF): 4. prednostna naloga EPD	57
6. ANALIZA ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI RS S Poudarkom NA ADMINISTRATIVNI USPOSOBLJENOSTI	58
6.1. Analiza težav pri črpanju strukturnih sredstev	58
6.1.1. Vloga institucij	58
6.1.2. Zapletena razpisna dokumentacija	61
6.1.3. Slaba pripravljenost prijaviteljev	64
6.1.4. Sprememba namena javnega razpisa	65
6.1.5. Slabo določena ciljna skupina	66
6.1.6. Vodenje postopka	67
6.1.7. Težave pri dobro ocenjenem instrumentu	69

6.1.8. Pomanjkanje sinergij	70
6.1.9. Instrumenti brez dolgoročne strategije	72
6.1.10. Instrumenti brez jasno določenega namena	73
6.1.11. Instrumenti brez jasno določenega namena in s prenizko stopnjo koncentracije	74
6.1.12. Jasen namen in preveč koncentracije	76
6.1.13. Nepravilnosti	76
6.1.14. Strateški pomen projekta	76
6.1.15. Politično vprašanje	77
6.2. Izkušnje podjetij, ki nudijo podporo potencialnim prijaviteljem projektov	78
6.2.1. Izkušnje pri pridobivanju strukturnih sredstev	78
6.2.2. Ocena sistema pridobivanja strukturnih sredstev	79
6.2.3. Ocena pridobivanja strukturnih sredstev po posameznem skladu	80
6.3. Predlogi za izboljšanje administrativne absorpcijske sposobnosti	81
6.3.1. Predlogi za izboljšanje črpanja iz ERDF	80
6.3.2. Predlogi za izboljšanje črpanja iz ESF	83
6.3.3. Predlogi za izboljšanje črpanja iz EAGGF in FIG	84
6.4. Kadrovska zasedba v institucijah, vključenih v črpanje evropskih kohezijskih sredstev	85
6.4.1. Stanje na področju kadrov	85
6.4.2. Ukrepi oziroma predlogi za izboljšanje kadrovske usposobljenosti	88
6.4.3. Potrebe po dodatnih kadrih: koliko in za katera področja?	88
6.4.4. Finančna ocena posledic dodatnih zaposlitev	90
7. SKLEP	92
LITERATURA	94
VIRI	95
PRILOGE	1

KAZALO TABEL IN SLIK

Tabela 1:	Obseg sredstev evropskega proračuna za kohezijsko politiko po posameznih srednjeročnih finančnih perspektivah EU (v mrd evro)	7
Tabela 2:	Št. prebivalcev pod 75 % povprečnega BDP EU-25 (merjenega v obdobju 2000–2002) za skupine držav članic EU (v mio)	8
Tabela 3:	Primerjava ciljev in finančnih instrumentov kohezijske politike dveh finančnih perspektiv: 2000–2006 ter 2007–2013	16
Tabela 4:	Primerjava zgolj treh ciljev in finančnih instrumentov kohezijske politike dveh finančnih perspektiv: 2000–2006 ter 2007–2013 .	17
Tabela 5:	Dodeljene pravice črpanja za države EU-15 v obdobju 2000–2006 (v mio evro, cene 2004)	18
Tabela 6:	Dodeljene pravice črpanja za države EU-10 v obdobju 2004–2006 (v mio evro, tekoče cene)	18
Tabela 7:	Dodeljene pravice črpanja RS v obdobju 2004–2006 po ciljih (v mio evro, tekoče cene) ter delež sredstev posameznega cilja v primerjavi s celotnimi dodeljenimi sredstvi (v %)	19
Tabela 8:	Informativna razporeditev odobrenih sredstev iz strukturnih skladov po posameznih področjih v RS v obdobju 2004–2006 (v %)	19
Tabela 9:	Dodeljene pravice črpanja za države EU-27 v obdobju 2007–2013 (v mio evro, cene 2004)	20
Tabela 10:	Dodeljene pravice črpanja RS v obdobju 2007–2013 po ciljih oziroma instrumetih (cene 2004) ter delež sredstev posameznega cilja v primerjavi s celotnimi dodeljenimi sredstvi (v %)	21
Tabela 11:	Informativna razporeditev odobrenih sredstev iz strukturnih skladov po posameznih področjih v RS v obdobju 2007–2013 (v %)	21
Tabela 12:	Dokumenti različnih institucij v RS, pripravljene kot dopolnilo EPD in PD za črpanje sredstev iz strukturnih skladov (stanje: junij 2006; upoštevane so novejša različica dokumentov)	31
Tabela 13:	Institucije v RS, ki opravljajo naloge na področju strukturnih skladov	34
Tabela 14:	Institucije v RS, ki opravljajo naloge na področju Kohezijskega sklada	36
Tabela 15:	Črpanje sredstev EPD 2004–2006 po posameznih prednostnih nalogah; stanje oktober 2006 (v % razpoložljivih sredstev)	39
Tabela 16:	Črpanje razpoložljivih sredstev 1. PN EPD 2004–2006 po posameznih ukrepih; stanje oktober 2006	42
Tabela 17:	Črpanje razpoložljivih sredstev 2. PN EPD 2004–2006 po posameznih ukrepih; stanje oktober 2006	49
Tabela 18:	Črpanje razpoložljivih sredstev 3. PN EPD 2004–2006 po posameznih ukrepih; stanje oktober 2006	53
Tabela 19:	Črpanje razpoložljivih sredstev 4. PN EPD 2004–2006 po posameznima ukrepoma; stanje oktober 2006	57
Tabela 20:	Število zaposlenih v posameznih državnih organih, vključenih v različne vidike črpanja kohezijskih sredstev	83

Tabela 21:	Število zaposlenih v posameznih državnih organih, vključenih v črpanje kohezijskih sredstev, iz naslova tehnične pomoči	83
Tabela 22:	Ocena kadrovske zasedbe s strani vodij v posameznem organu	86
Tabela 23:	Ocena fluktuacije kadrov s strani vodij v posameznem organu ter skupno število odhodov in prihodov zaposlenih v organu ...	87
Tabela 24:	Povprečna delovna doba zaposlenih v posameznih organih na področju kohezijske politike in število let izkušenj izključno na področju skladov	87
Tabela 25:	Potrebe po dodatnih zaposlitvah na osnovi ocene vodilnih v posameznih državnih organih v absolutnem in relativnem smislu	89
Tabela 26:	Potrebe po kadrih po posameznih področjih dela na osnovi ocene državnih organov, vključenih v kohezijsko politico	90
Tabela 27:	Strošek zaposlenega delavca na leto (brez odstotka za rast plač, pribitka pri izračunu ter regresa) v javni upravi v RS	90
Slika 1:	Proces priprave in sprejemanja odločitev o izboru projektov/programov za ukrepe EPD 2004-2006	37
Slika 2:	Črpanje sredstev strukturnih skladov na nivoju celotnega EPD (v %)	40

UPORABLJENE KRATICE

AKTRP – Agencija Republike Slovenija za kmetijske trge in razvoj podeželja
APZ – Program aktivne politike zaposlovanja
BDP – bruto domači proizvod
BND – bruto nacionalni dohodek
CF – (*Cohesion Fund*) – Kohezijski sklad
CO – center odličnosti
EAFRD – (*European Agricultural Fund for Rural Development*) – Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
EAGGF – (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad
EFF – (*European Fisheries Fund*) – Evropski ribiški sklad
EGS – Evropska gospodarska skupnost
EPD – Enotni programski dokument
ERDF – (*European Regional Development Fund*) – Evropski sklad za regionalni razvoj
ESF – (*European Social Fund*) – Evropski socialni sklad
EU – Evropska unija
FIFG – (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*) – Finančni instrument za usmerjanje ribištva
IIA – (*Inter-Institutional Agreement*) – medinstitucionalni dogovor
IKT – informacijske in komunikacijske tehnologije
IPA – (*Instrument for Pre-Accession*) – Instrument za predpristopno pomoč
ISU – izvedbena struktura ukrepa
JAPTI – Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije
JN – javno naročilo
JR – javni razpis
KGZS – Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije
KP – končni prejemnik
KU – končni upravičenec
MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MF – Ministrstvo za finance
MG – Ministrstvo za gospodarstvo
MK – Ministrstvo za kulturo
MKGP – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
mio – milijon
mrd – milijarda
MMC – multimedijski centri
MOP – Ministrstvo za okolje in prostor
MSP – mala in srednja podjetja
MŠŠ – Ministrstvo za šolstvo in šport
MVZT – Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
MzP – Ministrstvo za promet
NO – nadzorni odbor
NOzFN – neodvisni organ za finančni nadzor
NPK – nacionalne poklicne kvalifikacije
NPP – nosilec proračunske postavke
NRRP – nacionalni raziskovalni in razvojni program

NSRF – (*National Strategic Reference Framework*) – Nacionalni strateški referenčni okvir
OP – (*Operational Programme*) – operativni program
OU – organ upravljanja
PC – poslovna cona
PD – (*Programme Complement*) – Programsko dopolnilo
PO – plačilni organ
PPP – (*public private partnership*) – javno-zasebno partnerstvo
PN – prednostna naloga
PS – programski svet
PSP – Slovenski podjetniški sklad
PT – posredniško telo
RS – Republika Slovenija
R&R – raziskave in razvoj
R&TR – raziskave in tehnološki razvoj
SOS – strokovno ocenjevalna skupina
SVLR – Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
OP – operativni program
OU – organ upravljanja
TEN – (*Trans-European Networks*) – vseevropska omrežja
UJN – Urad za javna naročila
UNP – Urad za nadzor proračuna
UO – upravni odbor
VIZ – vzgojni-izobraževalni zavod
ZRSZ – Zavod RS za zaposlovanje
ZzP – zahtevki za povračilo

1. UVOD

Kohezijski politiki Evropske unije (EU) je namenjena tretjina proračuna EU. Sredstva se porabijo za sofinanciranje najrazličnejših razvojnih projektov in programov, predvsem v najmanj razvitih regijah EU. Največ sredstev iz strukturnih skladov je rezerviranih za tiste regije, ki ne dosegajo 75 odstotkov bruto domačega proizvoda (BDP) na prebivalca (v standardih kupne moči) EU, sredstva Kohezijskega sklada pa za države, ki ne dosegajo 90 odstotkov bruto nacionalnega dohodka (BND). Republika Slovenija (RS) je po podatkih evropskega statističnega urada Eurostat iz aprila 2005 v obdobju 2000–2002¹ dosegla 74,4 odstotka povprečnega BDP 25 držav članic EU (EU-25) oziroma 75,7 BND EU-25 v obdobju 2001–2003², kar pomeni, da je v sedemletnem finančnem obdobju 2007–2013 v celoti upravičena do sredstev evropske kohezijske politike. To v številkah pomeni: v okviru strukturnih skladov je država upravičena do 2,5 mrd evrov, iz Kohezijskega pa še 1,2 mrd evrov; skupaj torej 3,7 mrd evrov v cenah 2004, kar je v primerjavi z obdobjem 2004–2006, ko je prejela 456,31 mio evrov (tekoče cene), 3,5-kratno povečanje sredstev na letni ravni.

Tolikšno povečanje sredstev, ki so namenjena izključno spodbujanju razvoja, pomeni za državo veliko odgovornost. Na eni strani je odgovorna za čim boljše črpanje sredstev oziroma čim manjšo izgubo le-teh, po drugi strani pa za čim boljši izkoristek za večjo gospodarsko rasti in nižjo brezposelnost. Da bi to dosegla, se mora država oziroma regija zelo dobro pripraviti na koriščenje kohezijskih sredstev – ne nazadnje tudi v luči uresničevanja osnovnega razvojnega cilja RS, ki je opredeljen v vseh ključnih strateških dokumentih države: čim hitrejša konvergenca z najrazvitejšimi članicami unije in trajnostno povečevanje blaginje vseh prebivalcev Slovenije.

Za uspešno črpanje evropskih strukturnih sredstev mora biti izpolnjenih precej pogojev. Najprej mora država z Evropsko komisijo izpogajati t. i. programske dokumente, s katerimi podrobneje opredeli namene črpanja sredstev po prednostnih nalogah in po posameznem skladu. V programskih dokumentih je natančno določeno, koliko sredstev bo namenjenih posameznim področjem, kdo so upravičeni koristniki sredstev, kolikšna je stopnja sofinanciranja ipd. Na osnovi širših programskih dokumentov se sredstva dodelijo končnim upravičencem, ti pa jih razdelijo med končne prejemnike. Kohezijska sredstva praviloma dopolnjujejo domača sredstva, kar pomeni, da je z njimi sofinanciran le del (nikoli 100 odstotkov) celotne vrednosti projektov/programov. Poleg tega morajo biti za uspešno črpanje pripravljene primerni projekti, upravičeni do podpore iz strukturnih skladov – v skladu z omenjenimi programskimi dokumenti. Natančno morajo biti določeni tudi postopki dodeljevanja sredstev. Tako mora imeti država vzpostavljene primerne administrativne strukture, ki omogočajo črpanje evropskih kohezijskih sredstev.

Ključna za črpanje sredstev je torej absorpcijska sposobnost države/regije, ki jo sestavlja več vidikov. V nalogi se osredotočamo zgolj na administrativnega – na administrativno usposobljenost Slovenije v procesu črpanja evropskih kohezijskih sredstev. Slovenski sistem črpanja je evropska komisarka za regionalno politiko

¹ Obdobje 2000–2002 je referenčno obdobje za izračun razvitosti, ki se je uporabilo za dodelitev sredstev strukturnih skladov 2007–2013.

² Obdobje 2001–2003 je referenčno obdobje za izračun razvitosti, ki se je uporabilo za dodelitev sredstev Kohezijskega sklada 2007–2013.

Danuta Hübner³ označila za »zelo specifičnega«, ki ga ni mogoče primerjati z nobeno drugo državo. Cilj magistrske naloge je tako ugotoviti, kakšna je administrativna usposobljenost Slovenije, pri čemer analiziramo institucionalno strukturo črpanja, programske dokumente, splošne trende črpanja (stanje in težave) ter trende pri posameznem skladu. Manj poudarka je na drugih vidikih absorpcijske sposobnosti – denimo na makroekonomski in finančni usposobljenosti Slovenije. V okviru naloge smo opravili tudi kadrovsko analizo ključnih institucij, vključenih v črpanje kohezijskih sredstev. Poleg tega smo podjetjem, ki nudijo storitve podpore potencialnim prijaviteljem projektov, poslali vprašalnik o izkušnjah na terenu. Tako smo po eni strani pridobili znanje o ključnih problemih znotraj državnih institucij, po drugi strani pa smo od podjetij neposredno izvedeli, kakšne težave imajo prijavitelji na terenu.

Tema magistrske naloge zahteva interdisciplinarno obravnavo in uporabo različnih metodoloških pristopov. Naloga je študija primera administrativne usposobljenosti Slovenije za črpanje sredstev evropske kohezijske politike, pri čemer smo uporabili predvsem fokusirane intervjuje, vprašalnika, analizirali pa primarne vire. Manj je analize sekundarnih virov, ker jih na področju absorpcijske usposobljenosti ni prav veliko. V nalogi se pri podatkih in primerjavah osredotočamo na dve finančni obdobji: 2000–2006 ter 2007–2013. Analiza tako ne vključuje obdobja pred letom 2000.

Pri analizi so nas vodile naslednje hipoteze:

- ◆ H1: Sistem črpanja sredstev evropske kohezijske politike v RS ne omogoča preglednega in preprostega pridobivanja teh sredstev.
- ◆ H2: Večji delež pridobljenih sredstev iz evropskega proračuna za sofinanciranje projektov pomeni boljšo usposobljenost administracije za črpanje sredstev evropske kohezijske politike.
- ◆ H3: Administrativna usposobljenost RS za črpanje evropskih kohezijskih sredstev je slaba.

Magistrska naloga ima deset poglavij. V Uvodu predstavimo obravnavano problematiko, podamo raziskovalni cilj naloge ter opredelimo uporabljeno metodologijo in ključne hipoteze. V drugem poglavju predstavimo kohezijsko politiko EU – njeno pravno podlago, osnovna načela, instrumente izvajanja ter obseg sredstev po upravičenih območjih. Osnovna predstavitev te pomembne politike EU je ključna za razumevanje naslednjih poglavij, v katerih analiziramo stanje v Sloveniji. Tretje poglavje je namenjeno teoretičnemu konceptu absorpcijske sposobnosti v okviru črpanja sredstev evropske kohezijske politike s poudarkom na administrativni usposobljenosti. Sledi poglavje s programsko in institucionalno strukturo črpanja sredstev. V petem poglavju obravnavamo stanje in dinamiko oziroma splošne trende črpanja evropskih strukturnih sredstev v Sloveniji in trende po posameznih strukturnih skladih (Kohezijskega sklada v tem poglavju podrobneje ne obravnavamo). Šesto poglavje je analiza absorpcijske sposobnosti s poudarkom na administrativni usposobljenosti Slovenije za črpanje strukturnih sredstev, v kateri izpostavimo vse ključne težave v tem procesu. V analizi podamo ključne ugotovitve po posameznem skladu, predloge za izboljšanje sistema, nekateri vidiki analize pa se nanašajo tudi na Kohezijski sklad. Na koncu sledijo še sklepi, literatura in viri, seznam slik in tabel ter priloge.

³ Intervju s komisarko je bil opravljen v Bruslju, 29. maja 2007.

2. EVROPSKA KOHEZIJSKA POLITIKA

2.1. Osnovna načela kohezijske politike

EU sestavljajo samostojne države članice, vendar se nanjo ne gleda samo kot na skupnost držav, temveč tudi kot na skupnost regij (*Evropa regij*), med katerimi obstajajo ogromne razlike. Te so velike že znotraj držav članic, če primerjamo regije na evropski ravni, pa so še izrazitejše. To posebej velja za obdobje po največji širitvi v zgodovini EU, torej po 1. maju 2004.

Tako imamo na eni strani različno razvite regije, na drugi strani pa skupno željo vseh po čim hitrejšem razvoju. Pojem, ki povezuje obe strani, je kohezija. Kohezija namreč pomeni pospeševanje razvoja manj razvitih delov celote, da bi se tako kar najhitreje razvijala tudi celota sama. V EU so hitro ugotovili, da je nerealno pričakovati napredek oziroma razvoj celote (države oziroma EU kot celote), če obstajajo in se še poglobljajo razlike v njenih delih. Drugače povedano, če se vlaga v manj razvite predele nekega območja (kohezija), bo s tem pridobilo (se razvijalo) celotno območje. EU namenja sredstva manj razvitim regijam, ki denar črpajo na osnovi projektov/programov, dokler ni dosežen cilj, za katerega so bila finančna sredstva določena. Ko prejemnice podpore dosežejo višjo stopnjo razvoja, se jim pomoč postopoma ukine.

Ekonomski in socialni koheziji je v Pogodbi o Evropski skupnosti (PES) namenjen celoten Naslov XVII s členu od 158 do 162.

Člen 158 PES pravi: *»Da bi Skupnost pospešila svoj vesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske in socialne kohezije.*

*Skupnost si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij ali otokov z najbolj omejenimi možnostmi, tudi podeželja.«
(PES)*

V nadaljevanju omenjeni členu govorijo o tem, da države članice EU svoje gospodarske politike vodijo na način, ki omogoča doseganje ciljev kohezije, Skupnost pa to počne z delovanjem v okviru strukturnih skladov.

Kohezija je bila v Pogodbi o Ustavi za Evropo (PUE) omenjena takoj v I. Delu, in sicer v Členu 3, točka 3. Člen nosi naslov Cilji Unije. Omenjena pogodba naj bi nadomestila vse sedanje, vendar je vse države EU niso ratificirale. Trenutno se članice EU pogajajo o novi, t. i. reformni pogodbi EU.

Člen 3, točka 3 PUE: *» ... Unija ... spodbuja gospodarsko, socialno in teritorialno kohezijo ter solidarnost med državami članicami.« (PUE)*

Pogodba o Evropski uniji (PEU), podpisana v Maastrichtu 7. februarja 1992, je sicer tista, ki je zaznamovala novo fazo v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med

narodi Evrope. (Moussis, 1999, str. 36) Njen cilj kohezije bi lahko bil na prvi pogled v nasprotju s ciljem konkurenčnosti, za kar si po drugi strani prav tako prizadeva EU, ki za vzpodbujanje konkurenčnosti prek programov Skupnosti namenja precej sredstev. Konkurenca daje poudarek EU kot celoti, kohezija pa je povezana z vzpodbujanjem razvoja revnejših regij znotraj EU. O igri ničelne vsote ne moremo govoriti, saj hitra rast enega dela unije pomeni, da pridobi celota. (Sharp, 1998, str. 569-573)

Evropska kohezijska politika deluje na osnovi nekaterih načel, ki jih morajo države članice upoštevati, če želijo za svoje razvojne projekte/programme pridobiti sredstva iz strukturnih skladov. Da so načela zelo pomembna in da brez njih kohezijska politika ne bi dobro delovala, kaže tudi dejstvo, da je Evropska komisija že v obrazložitvenem memorandumu v predlogih novih uredb, ki urejajo področje kohezijske politike v letih 2007-2013, poudarila, da ključna načela kohezijske politike še vedno veljajo. Omenjena načela so torej navedena v splošni uredbi o strukturnih skladih za posamezno finančno perspektivo, na tem mestu pa jih povzemamo po Uredbi Sveta 1260/1999 o splošnih določbah strukturnih skladov, osrednji uredbi, ki v obdobju 2000–2006 opredeljuje delovanje strukturnih skladov, ter po Uredbi Sveta 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe 1260/1999, ki je ključna uredba v obdobju 2007–2013.

Osnovna načela, na katerih temelji kohezijska politika, so:

- ◆ načelo partnerstva,
- ◆ načelo programiranja,
- ◆ načelo koncentracije,
- ◆ načelo dodatnosti,
- ◆ načelo subsidiarnosti,
- ◆ načelo učinkovitosti.

Načelo partnerstva združuje partnerstvo med Evropsko komisijo in državo članico pa tudi partnerstvo med državo in različnimi akterji znotraj nje. Uredbi 1260/1999 in 1083/2006 določata, da dejavnosti Skupnosti dopolnjujejo nacionalne dejavnosti, pri čemer pa morajo biti dejavnosti EU dorečene v tesnem sodelovanju oziroma posvetovanju – partnerstvu – med Evropsko komisijo in državo članico, vključno z oblastmi in telesi, ki jih imenujejo države članice v skladu s svojimi pravili in prakso. Člen pri tem navaja regionalne in lokalne oblasti in druga pristojna telesa, ekonomske in socialne partnerje ter druga telesa, pomembna v tem okviru. Načelo partnerstva vključuje pripravo, izvajanje, spremljanje in vrednotenje pomoči EU, države članice pa morajo v proces programiranja (kar pomeni načrtovanje za posamezno finančno obdobje) na vseh stopnjah vključiti tudi relevantne partnerje. Vključitev partnerjev v proces programiranja pomeni vplivanje na vsebino prednostnih nalog in uspešnejše izvajanje dejavnosti, saj bodo tudi partnerji sami med izvajalci oziroma nosilci projektov, ki se bodo potegovali za sredstva iz naslova evropske kohezijske politike. Kot partnerji lahko sodelujejo tudi nevladne organizacije, ki pa v splošnem s sodelovanjem z vladami niso zadovoljne, saj naj bi jim te pripisale zgolj obrobno vlogo v procesu. (Harvey, 2006, str. 28)

Načelo programiranja oziroma načrtovanja programov pomeni proces organiziranja, odločanja in financiranja z namenom večletnega izvajanja skupnih dejavnosti države in EU za doseg ciljev kohezijske politike. Člen 10 iz Uredbe 1083/2006 določa, da

se cilji skladov zasledujejo v okviru večletnega večstopenjskega sistema programiranja, ki vključuje prednostne cilje, postopek upravljanja, sprejemanje odločitev in financiranje. Programiranje z drugimi besedami pomeni načrtovanje, za katere namene in koliko sredstev bo država/regija (upravičeno območje) porabila. Porabo mora namreč načrtovati vnaprej, kar pomeni, da morajo biti programski dokumenti pripravljene pred začetkom finančne perspektive. Nato se sredstva dodeljujejo na osnovi pripravljenih dokumentov, ki so rezultat pogajanj med Evropsko komisijo in državo/regijo. V primeru težav – če je črpanje v okviru enega ukrepa odlično, pri drugem pa nastajajo težave, ali če se zgodi kaj nepredvidenega – se lahko sredstva pod določenimi pogoji in v okviru predpisanega postopka prerazporedijo med prvotno predvidenimi nameni. Evropska komisija v Tretjem poročilu o gospodarski in socialni koheziji ugotavlja, da so koristi od večletnega programiranja postale očitne šele z leti, ko so se države naučile oziroma razvile sposobnost načrtovanja programov. Dolgoročno in bolj strateško načrtovanje je tako postalo lažje, s stališča financ pa večletno programiranje pomeni večjo zanesljivost in stabilnost pritoka investicij, kar še posebej velja za večje investicijske potrebe. Zavezujoča narava programskih dokumentov nedvomno prispeva k dolgoročnejšemu, strateškemu pristopu k razvojni politiki države. (Wostner, 2004, str. 10)

Programiranje lahko ponazorimo s konkretnim primerom: države članice za posamezno finančno obdobje kot okvir za pridobivanje evropskih strukturnih sredstev pripravijo dokument, v katerem opredelijo prednostne naloge in način črpanja evropskega denarja. Države, ki so v obdobju 2000–2006 prejele več kot milijardo evrov sofinanciranih sredstev iz evropskega proračuna, so pripravile Okvir podpore Skupnosti (*Community Support Framework*), tiste z manj kot milijardo evrov podpore pa *Enotni programski dokument – EPD (Single Programming Document)*. Slednjega je za obdobje 2004–2006 z Evropsko komisijo izpogajala tudi Slovenija. Poleg EPD so morale države pripraviti še *Programsko dopolnilo – PD (Programme Complement)*, ki je podrobnejši dokument in za vsako prednostno nalogo oziroma ukrep iz EPD določi cilje, kazalnike, upravičene dejavnosti, upravičene stroške, končne prejemnike, merila za izbor ter skladnost z horizontalnimi prednostnimi nalogami. Za Kohezijski sklad je bilo treba pripraviti *Referenčni okvir*. Za obdobje 2007–2013 so države ne glede na višino dodeljenih sredstev pripravile en strateški dokument za vse sklade z naslovom *Nacionalni strateški referenčni okvir (National Strategic Reference Framework – NSRF)*, v katerem so opredelile širšo strategijo. Poleg tega so bodisi države bodisi regije pripravile še *operativne programe (Operational Programmes – OP)*, ki so ožji dokumenti za črpanje iz posameznega sklada. Medtem ko je EPD v okviru prednostnih nalog vključeval vse strukturne sklade (za Kohezijski sklad se je uporabljal ločen dokument), pa je od leta 2007 naprej vsak posamezen OP namenjen enemu skladu. Izjema je Kohezijski sklad, ki se mora v okviru enega OP dopolnjevati z Evropskim skladom za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund – ERDF*).

Načelo koncentracije pomeni osredotočanje sredstev iz namena kohezijske politike na tista območja (regije), ki so najmanj razvita in najbolj potrebujejo podporo. Največ sredstev je v tem okviru namenjenih regijam pod 75 odstotkov povprečne razvitosti EU. Kohezijska sredstva so bila v obdobju 2000–2006 osredotočena na regije Cilja 1, v obdobju 2007–2013 pa na t. i. konvergenčne regije (regije Cilja konvergenca). V obeh primerih so to regije, ki v nekem trenutku (gre za obdobje, ki se določi v

pogajanjih med državami članicami EU) niso dosegle omenjene meje razvitosti. Učinek strukturnih skladov verjetno ne bi bil tako močan, če bi lahko kohezijska sredstva prejela vsaka regija ne glede na razvitost. Poleg geografske koncentracije je pomembna tudi tematska koncentracija sredstev, ki pomeni, da so sredstva osredotočena na omejeno število področij oziroma prednostnih nalog. Tako ne pride do prevelike razdrobljenosti investicij v finančnem pogledu ali po političnih prednostnih nalogah. (Novo partnerstvo za kohezijo – približevanje konkurenčnosti sodelovanje: Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji, 2004, str. 164)

Načelo dodatnosti ima v kohezijski politiki izreden pomen. To načelo (člen 11 Uredbe 1260/1999 in člen 13 Uredbe 1083/2006) namreč določa, da prispevki strukturnih skladov ne smejo nadomestiti javnih ali primerljivih strukturnih izdatkov države članice. Ti javni izdatki pa ne smejo biti manjši od realne višine povprečnih letnih izdatkov, prejetih v prejšnjem programskem obdobju. (Wostner et al., 2005, str. 274) Višina izdatkov se določi glede na splošne makroekonomske pogoje, v katerih poteka financiranje, in ob upoštevanju določenih posebnih gospodarskih razmer. Dodatnost sredstev preverja Evropska komisija. V obdobju 2000–2006 so bila predvidena tri preverjanja – predhodno, vmesno in še zadnje v letu 2005, za obdobje 2007–2013 pa sta načrtovani dve – sredi leta 2011 in naknadno do konca junija 2016. Če država članica do tega datuma ne more dokazati, da je bilo načelo dodatnosti, sicer dogovorjeno že v NSRF, spoštovano, komisija sproži postopek t. i. finančnega popravka. Načelo dodatnosti pravzaprav pomeni, da evropska sredstva ne nadomeščajo nacionalnih razvojnih izdatkov, temveč jih dopolnjujejo. Tako evropski denar pomeni dodano vrednost lastnim razvojnim sredstvom države.

Omenjeno načelo vodi v sklep, da bi lahko država, ki za lastne razvojne potrebe namenja razmeroma malo denarja, iz evropskega proračuna za namen kohezije prejela manj sredstev, kot bi jih, če bi za isti namen sama rezervirala več sredstev. Pri tem obstaja zgornja meja, poznana pod imenom »4 % cap«. Država po tem pravilu Uredbe Sveta 1260/1999 iz strukturnih skladov letno ne more prejeti več kot štiri odstotke svojega BDP. Ta meja za večino držav ni sporna, lahko pa pomeni težave za tiste članice, ki načrtujejo velike infrastrukturne projekte. Na te projekte namreč odpade večina dodeljenih sredstev, manj sredstev pa ostane za druge, tudi prednostne naloge. V obdobju 2007–2013 je ta t. i. »največja stopnja prenosa iz skladov« variabilna in je odvisna od razvitosti posamezne članice. Določena je v Prilogi 2 Uredbe 1083/2006 in znaša največ 3,7893 odstotka za države članice, ki ne dosega 40 odstotkov povprečnega BND EU v obdobju 2001–2003. Iz tega sledi, da bo lahko v prihodnjih letih posamezna članica črpala razmeroma manj sredstev, kot jih je lahko v letih pred največjo širitvijo EU v zgodovini. Glede na to, da znaša BND Slovenije v obdobju 2001–2003 57,7 odstotka povprečja EU, bo za Slovenijo v sedemletnem obdobju 2007–2013 znašala omenjena zgornja meja 3,1498 odstotka njenega BDP.

Načelo subsidiarnosti pomeni izvajanje ukrepa/dejavnosti/politike na tisti ravni, ki je najbolj učinkovita, oziroma se izvaja na višji administrativni ravni samo, če se ne more učinkovito izvesti na nižji ravni. Tako pri strukturnih skladih ostaja izvedba programov odgovornost držav članic, in sicer na ustreznih teritorialnih ravni, v skladu z institucionalnim sistemom, lastnim državi članici.

Načelo učinkovitosti prav tako sodi med osnovna načela kohezije. Kot so države članice odgovorne za izvajanje in nadzor strukturne politike, so odgovorne tudi za učinkovitost ukrepov te politike. Države se vzpodbuja k čim učinkovitejši porabi sredstev iz evropskega proračuna, med drugim tudi z nagrajevanjem najuspešnejših projektov. Nagrajevanje najboljših dopolnjuje vrednotenje, ki se nanaša na že izvedene projekte/programme, lahko pa tudi na postopke. Vrednotenje analizira morebitne priložnosti za izboljšave ter izpostavi dobre in slabe stvari v postopkih, vsebini ipd.

Kohezijska politika, ki ji je iz leta v leto namenjenih več sredstev, se izvaja s posebnimi instrumenti – strukturnimi in Kohezijskim skladom. V posamezni finančni perspektivi so delovanje skladov in njihovi cilji prilagojeni trenutnim razmeram. Prednostne naloge tako niso vedno identične, razlikujejo se lahko tudi skladi med seboj oziroma pobude, ki sklade dopolnjujejo.

Odpravljanje razlik v stopnji gospodarske razvitosti tako med državami članicami kot tudi notranjih razlik med regijami v posameznih članicah je za EU vse pomembnejše. Podpora regionalnemu razvoju narašča hkrati s širitvami EU. Iz Tabele 1 je mogoče razbrati, koliko sredstev je bilo in je namenjenih kohezijski politiki EU v različnih obdobjih oziroma t. i. finančnih perspektivah.

Tabela 1: Obseg sredstev evropskega proračuna za kohezijsko politiko po posameznih srednjeročnih finančnih perspektivah EU (v mrd evro)

Finančna perspektiva	1989– 1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013
Obseg sredstev	68	200	258	308

Vir: Regional Policy – Inforegio: European Commission, Regional Policy, Background (http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm, 2007).

V obdobju 2000–2006 je bilo od 258 mrd evrov starim 15 državam članicam EU namenjenih 213 mrd evrov, sredstva v višini 45 mrd evrov pa so bila namenjena desetim novim članicam, med njimi Sloveniji. (Benko, 1999, str. 56) V obdobju 2007–2013 je kohezijski politiki namenjenih 308,041 mrd evrov, kar je znesek, ki so ga pogajalske skupine Evropskega parlamenta, Evropske komisije in Sveta EU dosegle 4. aprila 2006 v okviru medinstitucionalnega dogovora (*Inter-Institutional Agreement – IIA*) o vsebini in obsegu finančne perspektive 2007–2013, podpisanem 17. maja 2006. (Strategija za rast in delovna mesta ter reforma evropske kohezijske politike: Četrto poročilo o napredku glede kohezije, 2006, str. 5) Obseg 307,619 mrd evrov v cenah 2004 za kohezijo v obdobju finančne perspektive 2007–2013 je znesek, o katerem so se decembra 2005 na Evropskem svetu dogovorili voditelji držav članic EU. Prvotni predlog Evropske komisije je znašal 336 mrd evrov.

Ker kohezijska politika temelji na načelu solidarnosti bogatejših z revnejšimi, je kohezijskih sredstev z vsako širitvijo EU več. Razlike se poglobljajo, hkrati pa si EU z Lizbonsko strategijo prizadeva do leta 2010 postati najkonkurenčnejše na znanju temelječe gospodarstvo na svetu. Hitrejši razvoj bo torej mogoč le s spodbujanjem manj razvitih regij, vendar bo treba pri tem zagotoviti določeno stopnjo koncentracije kohezijskih sredstev na tista področja, ki najbolj prispevajo k uresničevanju lizbonskih ciljev. (The National Strategic Reference Frameworks: Between Myth and Reality –

Towards a New Generation of Structural Funds Strategies, 2006, str. ix) To so raziskave in tehnološki razvoj (R&TR), inovacije in podjetništvo, informacijska družba, promet, energetika, varstvo okolja in preprečevanje tveganj, povečanje prilagodljivosti delavcev in podjetij, izboljššan dostop do zaposlitve in trajnostna udeležba na trgu dela, povečanje socialne vključenosti ter izboljšanje človeškega kapitala. Vlaganje v navedena področja pomeni v splošnem hitrejšo rast in večjo konvergenco, kar je značilno za razvitejše oziroma naprednejše regije. (Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives – Study, provisional version, 2005, str. 7)

Razvojne razlike so se s širitvijo EU leta 2004 na deset novih članic (EU-10) podvojile, z vstopom Bolgarije in Romunije leta 2007 pa so se še povečale. To dejstvo krepi pomen evropske regionalne politike tudi za prihodnje. (Evropski strukturni skladi (2004–2006) Slovenija.) S pristopom teh dveh držav (EU-2) pod mejo 75 odstotkov povprečnega BDP EU živi v EU že 154 mio ljudi, medtem ko je bilo pred širitvijo 2004 v starih članicah EU (EU-15) takih le 55 mio prebivalcev.

Tabela 2: Št. prebivalcev pod 75 % povprečnega BDP EU-25 (merjenega v obdobju 2000–2002) za skupine držav članic EU (v mio)

Območje	EU-15	EU-10	EU-2	Skupaj (EU-27)
Št. prebivalcev	55	69	30	154

Vir: Multiannual Financial Framework 2007–2013, Fiche no. 57 REV2, 2005, str. 2-3.

Tabela 2 kaže, da se z vstopom novih članic število ljudi, ki ne dosegajo tri četrtine razvitosti EU-25, drastično večja, kar upravičuje obstoj in nadaljnji razvoj kohezijske politike. Kot primer navajamo najrevnejšo romunsko regijo Nord-Est, ki ne dosega niti 20 odstotkov povprečne razvitosti EU, kar je manj od katere koli bolgarske regije. (Multiannual Financial Framework 2007–2013, Fiche no. 57 REV2, 2005, str. 3.) Pred tem je bilo pet najmanj razvitih regij iz Poljske. (Prizorišče za kohezijsko politiko 2007–2013. Informacijsko pismo inforegio št. 149, 2006, str. 2)

Novim razmeram se mora prilagajati tudi kohezijska politika, ki se je skozi leta izpopolnjevala, njen cilj pa vseskozi ostaja enak: krepitev ekonomske in socialne kohezije na celotnem ozemlju EU. (Kezunovič, 2003, str. 96) Na spremembe kaže različna zakonodajna ureditev skozi finančne perspektive. Še vedno je glavna pomoči namenjena najmanj razvitim regijam in še vedno veljajo ključna osnovna načela, poudarki pa se skozi leta spreminjajo, saj se spreminjajo potrebe regij. Kot primer lahko navedemo teritorialno sodelovanje, ki iz pobude Skupnosti v obdobju 2000–2006 prerašča v sam cilj kohezijske politike v obdobju 2007–2013. (Territorial Cooperation and Cohesion: At the True Heart of Europe., 2005, str. 3)

2.2. Cilji in instrumenti kohezijske politike

Kohezijska politika EU se izvaja v okviru strukturnih skladov, Kohezijskega sklada in različnih pobud. Vsak sklad oziroma pobuda je namenjen točno določenim področjem pomoči, vsakemu pa je pred začetkom finančne perspektive tudi natančno določen obseg finančnih sredstev. (Structural Policies and European Territories:

Competitiveness, sustainable development and cohesion in Europe – From Lisbon to Gothenburg, 2003, str. 12) Ko se države skupaj z Evropskim parlamentom dogovorijo o finančni perspektivi, kar pomeni dogovor o vsebinskih oziroma proračunskih prednostnih nalogah, s tem pa tudi o zgornji meji izdatkov evropskega proračuna, se določi obseg sredstev za celotno kohezijsko politiko. Nato se na osnovi določene metodologije in kriterijev ta celotna sredstva razdelijo med države po posameznem skladu. Sredstva iz strukturnih skladov se običajno ne uporabljajo za samostojne projekte, temveč se odobrijo na osnovi programskih dokumentov. Programe, ki so financirani s strukturnimi skladi, vedno predlaga država članica, spodbudi pa jih lahko država članica ali Evropska komisija.

2.2.1. Cilji kohezijske politike

Cilji strukturne politike v obdobju 2000-2006 so trije:

- ◆ Cilj 1: pospeševanje razvoja manj razvitih regij,
- ◆ Cilj 2: pomoč regijam s strukturnimi težavami,
- ◆ Cilj 3: razvoj človeških virov.

Nekateri omenjajo celo devet ciljev kohezijske politike. Do te številke pridemo s seštevanjem vseh ciljev strukturnih skladov (3), cilja Kohezijskega sklada (1), pobud (4) ter razvoja podeželja in prestrukturiranja ribištva izven Cilja 1 (1).

V obdobju 2007-2013 so cilji prav tako trije, vendar se formalno ne imenujejo več s številkami:

- ◆ Cilj konvergenca: pospeševanje razvoja v najmanj razvitih regijah,
- ◆ Cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje: namenjen vsem regijam, ki niso zajete v cilju konvergenca in jih določijo države same,
- ◆ Cilj evropsko teritorialno sodelovanje: združuje čezmejno, medregionalno in transnacionalno sodelovanje.

2.2.2. Instrumenti kohezijske politike

V obdobju 2000–2006 se je kohezijska politika izvajala v okviru Kohezijskega sklada ter štirih strukturnih skladov:

- ◆ Evropski sklad za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund – ERDF*),
- ◆ Evropski socialni sklad (*European Social Fund – ESF*),
- ◆ Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF*),
- ◆ Finančni instrument za usmerjanje ribištva (*Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG*).

Poleg skladov so bile v tem obdobju na voljo še štiri pobude Skupnosti:

- ◆ Interreg III (čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje),
- ◆ Urban (ekonomska in socialna preobrazba mest in mestnih območij, ki so v krizi, s ciljem pospeševanja trajnostnega urbanega razvoja),
- ◆ Leader+ (razvoj podeželja na osnovi iniciativ lokalnih skupnosti),
- ◆ Equal (sodelovanje v boju proti vsem vrstam diskriminacije in neenakosti na trgih dela).

V obdobju 2007–2013 se kohezijska politika izvaja prav tako v okviru Kohezijskega sklada ter zgolj dveh strukturnih skladov: ERDF in ESF. Področji kmetijstva in ribištva v okviru razvoja podeželja urejata novoustanovljena Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (*European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*) ter Evropski ribiški sklad (*European Fisheries Fund – EFF*), ki pa ne sodita več pod okrilje kohezije. V tem obdobju tudi pobude niso več predvidene, saj se omenjene razsežnosti, ki so opredeljevale vsebino pobud, bolj ali manj vključujejo v cilje strukturnih ter Kohezijskega sklada.

V okviru strukturnih skladov se v posameznih regijah oziroma državah članicah EU sofinancirajo različni projekti/programi na področju gospodarstva, sociale, infrastrukture ipd. Sčasoma so se programi v finančnem in geografskem smislu razvijali v smeri decentralizacije upravljalvske strukture, višje stopnje učinkovitosti in vedno večjega nadzora, saj je tudi sredstev za ta namen vedno več. (Mrak, 2004, str. 34) Na splošno literatura strukturnim skladom priznava povečan učinek na disciplino v upravljanju, še posebej v manj bogatih regijah. (Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives – Study, provisional version, 2005, str. 13) Ob tem velja izpostaviti tudi vedno večjo vidnost (opaznost) skladov, sodelovanje v administrativnih procesih, predvsem pa akumulacijo neoprijemljivega kapitala v obliki metodološkega dizajna, institucionalnih dogovorov in sodelovanja širokega spektra akterjev. Vse to je izjemno pomembno pri upravljanju lizbonskega procesa. (The Impact and Added Value of Cohesion Policy. Directorate General for Regional Policy, 2005) (Measurement of Impact of Structural Actions on Employment, Quality of Life and Infrastructure. Relevant Indicators, 2006, str. 7)

2.2.2.1. Evropski sklad za regionalni razvoj (ERDF)

ERDF je bil ustanovljen leta 1975 (Moussis, 1999, str. 177) in je po obsegu finančnih sredstev največji med strukturnimi skladi. ERDF namreč sofinancira ukrepe v najmanj razvitih regijah, kar v praksi pomeni regije Cilja 1 oziroma Cilja konvergence, tem regijam pa je namenjenih tudi največ kohezijskih sredstev.

Namen ERDF je prispevati h krepitvi ekonomske in socialne kohezije, in sicer s podporo regionalnemu gospodarstvu s ciljem zmanjšati največja razvojna neravnovesja v regijah. ERDF sofinancira tudi ukrepe v okviru teritorialnega sodelovanja, ki vključuje čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje. Pri tem se ERDF osredotoča na krepitev konkurenčnosti in inovativnosti, ustvarjanje in ohranjanje trajnih delovnih mest ter zagotavljanje trajnostnega razvoja.

ERDF prispeva k financiranju produktivnih naložb, zlasti v mala in srednja podjetja (MSP), k financiranju naložb v infrastrukturo ter razvoja endogenega potenciala z ukrepi, ki podpirajo regionalni in lokalni razvoj. Ti ukrepi vključujejo pomoč podjetjem in storitve zanje, ustvarjanje in razvoj finančnih instrumentov, kot so skladi tveganega kapitala, posojilni in jamstveni skladi ter skladi za lokalni razvoj, subvencioniranje obresti, povezovanje v mreže, sodelovanje in izmenjava izkušenj med regijami, mesti ter zadevnimi socialnimi, gospodarskimi in okoljskimi udeleženci.

ERDF konkretno podpira številne tipe naložb. V prvi vrsti gre za R&TR, inovativnost in podjetništvo, izboljšanje povezav med MSP, institucijami višješolskega izobraževanja, raziskovalnimi institucijami ter raziskovalnimi in tehnološkimi centri ter

razvoj poslovnih omrežij. Nadalje gre za spodbujanje javno-zasebnega partnerstva (*public private partnership – PPP*) in grozdov, podporo zagotavljanju poslovnih in tehnoloških storitev skupinam MSP, pospeševanje podjetništva in nudenje finančnih sredstev za inovacije v MSP z instrumenti finančnega inženiringa.

ERDF poleg omenjenega sklopa dejavnosti podpira tudi ukrepe v okviru informacijske družbe, vključno z razvojem infrastrukture elektronskih komunikacij, lokalnih vsebin, storitev in porabniških programov ter izboljšanjem varnega dostopa do javnih storitev na spletu in njihovega razvoja. Pomoč je namenjena predvsem MSP in storitvam za njih s ciljem, da prevzamejo ter učinkovito uporabijo informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT), ali da izkoriščajo nove ideje.

ERDF podpira tudi naložbe na področju okolja, vključno z oskrbo z vodo ter upravljanjem z vodami in ravnanjem z odpadki, ravnanjem s komunalnimi odpadnimi vodami in kakovostjo zraka. V tem okviru podpira tudi preprečevanje in nadzor širjenja puščav ter boj proti temu. Čeprav se večina držav EU ne spopada s težavami na področju širjenja puščav, sofinanciranje tudi teh področij kaže, da je podpora posameznega sklada do neke mere prilagojena potrebam posameznih držav. Po drugi strani pa je slednje odvisno tudi od pogajalskih spretnosti in moči držav. Širjenje puščav je denimo aktualno zgolj za Španijo, morda v manjši meri še za kakšno drugo članico, pa je vendarle zapisano v kohezijski zakonodaji 2007-2013. To je posledica dejavnih prizadevanj Španije v času pogajanj o kohezijski zakonodaji za obdobje 2007–2013, saj prvotno besedilo podpore v primeru dezertifikacije ni predvidelo.

ERDF podpira tudi ukrepe za ublažitev posledic podnebnih sprememb, obnovo naravnega okolja, vključno z onesnaženimi rastišči in zemljišči ter starimi, opuščenimi industrijskimi območji; spodbuja biotsko raznovrstnost in varstvo narave, vključno z naložbami v območja NATURA 2000. Ob tem pomaga MSP pri spodbujanju trajnih načinov proizvodnje z uvedbo stroškovno učinkovitih sistemov upravljanja z okoljem ter s sprejetjem in uporabo tehnologij za preprečevanje onesnaženja.

V povezavi z okoljem ERDF podpira preprečevanje tveganj, vključno z razvojem in izvajanjem načrtov za preprečevanje naravnih in tehnoloških tveganj ter spopadanjem z njimi. To je zelo pomemben preventivni ukrep, ki lahko prepreči veliko škode. Sklad podpira tudi vlaganja v turizmu, vključno s spodbujanjem naravnih dobrin kot priložnosti za razvoj trajnostnega turizma, varstvom in povečanjem vrednosti naravne dediščine v podporo družbenogospodarskemu razvoju ter pomočjo za izboljšanje ponudbe turističnih storitev z novimi storitvami z višjo dodano vrednostjo in za spodbujanje, novih, bolj trajnostnih vrst turizma. S tem so povezane investicije v kulturo – vključno z varstvom, spodbujanjem in ohranjanjem kulturne dediščine; razvojem kulturne infrastrukture v podporo družbenogospodarskemu razvoju, trajnostnemu turizmu in povečanju privlačnosti regij ter pomočjo za izboljšanje ponudbe kulturnih storitev z novimi storitvami z dodano vrednostjo, kar ERDF prav tako podpira.

Pomoč iz tega naslova lahko gre tudi za naložbe v transport, vključno z izboljšanjem vseevropskih omrežij (*Trans-European Networks – TEN*) in povezavami z vseevropskimi transportnimi omrežji, celovitimi strategijami za čisti promet, ki

prispevajo k izboljšanju dostopa do storitev za prevoz potnikov in blaga ter kakovosti teh storitev, doseganju bolj uravnotežene strukture transportnih zvrsti, spodbujanju intermodalnih sistemov in zmanjšanju vplivov na okolje. Mogoče so tudi naložbe v energijo, ki prispevajo k izboljšanju varnosti oskrbe, vključevanju okoljskih vidikov, izboljšanju energetske učinkovitosti in razvoju obnovljivih virov energije.

Med bolj »mehkimi« vsebinami, ki jih ERDF podpira, pa so naložbe v izobraževanje (tudi poklicno usposabljanje) ter v zdravstveno in socialno infrastrukturo, ki prispevajo k regionalnemu in lokalnemu razvoju, oboje pa k izboljševanju kakovosti življenja.

Iz navedenega lahko ugotovimo, da ERDF kot sklad z največ strukturnimi sredstvi pravzaprav podpira številna področja. To pomeni, da lahko najmanj razvite države oziroma regije finančno podporo porabijo za financiranje velike večine svojih potreb. Smiselno je tudi, da je obseg pomoči vendarle nekoliko omejen na produktivne naložbe, saj se tako dosega tematska koncentracija skladov in s tem sinergični učinki, ki so potrebni v luči doseganja lizbonskih ciljev.

2.2.2.2. Evropski socialni sklad (ESF)

ESF je najstarejši med skladi, saj je bil ustanovljen že z Rimsko pogodbo leta 1957 – predvsem na pobudo Italije, ki je bila takrat najrevnejša država šesterice članic Evropske gospodarske skupnosti (EGS). (Bainbridge, 2002, str. 266)

Namen ESF je prav tako prispevati h krepitvi ekonomske in socialne kohezije, vendar z razliko od ERDF z izboljšanjem možnosti zaposlovanja in delovnih mest, s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti ter več in boljših delovnih mest. ESF podpira politike držav članic, katerih cilj je doseči polno zaposlenost ter kakovost in storilnost pri delu, ki spodbujajo socialno vključenost in zmanjšujejo nacionalne, regionalne in lokalne razlike v zaposlovanju. ESF še zlasti podpira ukrepe v skladu z ukrepi držav članic, oblikovanimi na podlagi smernic, sprejetih v okviru Evropske strategije zaposlovanja.

ESF prispeva k financiranju različnih področij v okviru zaposlovanja. V prvi vrsti spodbuja prilagodljivost delavcev, podjetij in podjetnikov, predvsem z vseživljenjskim učenjem ter večjimi vlaganji v človeške vire s strani podjetij in delavcev ter z inovativnejšimi in produktivnejšimi oblikami organizacije dela. ESF podpira tudi izboljšanje dostopa do zaposlitve iskalcem zaposlitve in neaktivnim osebam in njihovo trajnostno vključitev na trg dela. Brezposelnost se preprečuje z naslednjimi ukrepi: posodobitvijo in krepitvijo institucij trga dela, izvajanjem aktivnih in preventivnih ukrepov za zagotavljanje zgodnjega prepoznavanja potreb s posamičnimi akcijskimi načrti in osebnim svetovanjem, vključevanjem v politike in posebne ukrepe za izboljšanje dostopa do zaposlitve in povečanje obsega trajnostne udeležbe in napredka žensk v zaposlovanju ter za zmanjšanje razlik med spoloma na trgu delovne sile ter nenazadnje s posebnimi ukrepi za povečanje sodelovanja migrantov v zaposlovanju. ESF krepi tudi socialno vključenost prikrajšanih ljudi za njihovo trajno vključitev v zaposlitev in boj proti kakršni koli diskriminaciji na trgu dela. V tem okviru je ESF sofinanciral aktivnosti v okviru pobude Equal.

Eden izmed ključnih namenom ESF je tudi krepitev človeškega kapitala. Pri tem gre za prenovo sistemov izobraževanja in usposabljanja, mrežne aktivnosti med

visokošolskimi zavodi, raziskovalnimi in tehnološkimi centri ter podjetji in spodbujanje partnerstev, paktov in pobud s pomočjo mrežnega povezovanja ustreznih interesnih skupin, kot so socialni partnerji in nevladne organizacije. Pri tem gre konkretnije za izvajanje reform v sistemih izobraževanja in usposabljanja z namenom izboljšati odzivnosti ljudi za potrebe na znanju temelječe družbe in vseživljenjskega učenja ter za povečano udeležbo v izobraževanju in usposabljanju skozi celotno življenjsko dobo. To na eni strani pomeni zmanjšanje obsega predčasnih opustitev šolanja ter po drugi strani razvoj človeških virov na področju raziskav in inovacij, zlasti s pomočjo podiplomskih študijev in usposabljanja raziskovalcev.

Izrednega pomena predvsem v obdobju 2007–2013 je podpora ESF institucionalni usposobljenosti in učinkovitosti javne uprave in javnih služb na nacionalni, regionalni in lokalni ravni v smeri boljše reguliranosti in dobrega upravljanja, posebno na gospodarskem področju, na področju zaposlovanja in izobraževanja ter na socialnem, okoljskem in pravosodnem področju. To je še posebej pomembno za nove članice EU, ki se pri črpanju evropskih kohezijskih sredstev spopadajo s številnimi vprašanji, težavami in izzivi, povezanimi z dobrim upravljanjem. Težave se pojavljajo v vseh fazah črpanja sredstev, zato je za izboljšanje črpanja nujna podpora ESF tako izboljšanju oblikovanja dobrih političnih strategij in programov ter spremljanja in vrednotenja – vključno s študijami, statističnimi analizami in strokovnimi nasveti ter podporo medresorskemu usklajevanju in dialogu med zadevnimi javnimi in zasebnimi telesi – kot krepitevi zmogljivosti za izvajanje politik in programov na ustreznih področjih v okviru stalnega usposabljanja vseh kadrov ter posebne podpore ključnim storitvam (vključno z najrazličnejšimi partnerji). Ne gre prezreti tudi dejstva, da se države članice v okviru omenjenih ukrepov osredotočijo na tiste, ki so zanje najprimernejši. Ta prožnost ESF bi morala vsekakor pozitivno vplivati na pripravljenost pri črpanju sredstev.

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

ESF je torej ključni finančni instrument, ki podpira cilje Evropske strategije zaposlovanja z vlaganjem v ljudi. Eno od načel je tudi partnerstvo z različnimi akterji, nevladnimi organizacijami, sindikati ipd. S sredstvi sklada upravlja predvsem država, ki s tem nase prevzame velik del odgovornosti na področju zaposlovanja in prilagodljivosti trga dela. ESF zaradi različnih potreb tudi dopušča dovolj prožnosti, tako da se lahko za lokalne težave poiščejo lokalne rešitve.

2.2.2.3. *Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EAGGF) in Finančni instrument za usmerjanje ribištva (FIFG)*

EAGGF je bil prav tako ustanovljen z Rimsko pogodbo leta 1957, delovati pa je pričel leta 1962. FIFG je bil ustanovljen leta 1993 pred novim finančnim obdobjem 1994–1999. (Clancy et al., 1998, str. 97)

EAGGF ter FIFG v sedemletnem obdobju 2007–2013 nista več predvidena kot sklada v okviru kohezijske politike, temveč sta prenehala obstajati. Področja, ki sta jih pokrivala, so prenešana izven okvirov kohezije. Področji kmetijstva in ribištva bosta v okviru razvoja podeželja v obdobju 2007–2013 urejala novoustanovljena EAFRD ter

EFF. Oba sklada sodita pod Naslov 2 – Ohranjanje in varovanje naravnih virov⁴, kamor sodi kmetijstvo na sploh. Preostala strukturna sklada – ERDF in ESF – ter Kohezijski sklad sodijo v Podnaslov 1B – Kohezija za rast in zaposlovanje.

EAGGF podpira povezanost kmetijstva in podeželja, izboljševanje konkurenčnosti kmetijstva, gospodarsko prestrukturiranje in ohranjanje poseljenosti podeželskih območij, ustvarjanje pogojev za doseganje enakovredne ravni dohodka kmetijskega prebivalstva, varovanje okolja ter ohranjanje naravne in kulturne dediščine podeželja.

Sklad je sestavljen iz dveh oddelkov: usmerjevalnega in jamstvenega. Jamstveni oddelek podpira okolju prijaznejše načine kmetovanja in spodbuja k trajnostnemu gospodarjenju s podeželskimi območji ter naravnimi viri, usmerjevalni oddelek pa zagotavlja sredstva za izboljšanje konkurenčnosti kmetijskega in živilskega sektorja. Jamstveni del v Sloveniji se nanaša na ukrepe razvoja podeželja, ki so zapisani v *Načrtu razvoja podeželja 2004–2006*, usmerjevalni del pa na ukrepe v okviru 3. prednostne naloge EPD 2004–2006 – *Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva*. V nalogi analiziramo prav slednjega, ki pomeni vlaganje v kmetijski sektor za večjo konkurenčnost. (http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ekujs.html, 2006)

EAGGF v okviru razvoja podeželja podpira ukrepe, ki dopolnjujejo druge instrumente skupne kmetijske politike EU. Ukrepi razvoja podeželja morajo biti povezani z ukrepi za razvoj in strukturno prilagajanje manj razvitih regij. Podpora EAGGF je konkretno namenjena investicijam v kmetijska gospodarstva za izboljšanje njihove strukture pa tudi strukture za predelavo in marketing kmetijskih izdelkov. Pri tem gre za naložbe za modernizacijo kmetij, znižanje produkcijskih stroškov, zvišanje kakovosti izdelkov, diverzifikacijo dejavnosti ter razvoj komplementarnih dejavnosti ipd. (http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_en.htm, 2006)

Poleg naložb v kmetije in izdelke EAGGF podpira tudi mehkejške ukrepe v okviru napredka na kmetijah. Sklad spodbuja usposabljanje na kmetijah, še posebej pa je pozornost usmerjena na mlajše kmete in zgodnje upokojevanje starejših kmetov – nosilcev kmetij. To je pomemben ukrep za razvoj podeželja, saj velikokrat starejši kmetje kmetijskih gospodarstev nočejo prepustiti mlajšim, bolj izobraženim in naprednejšim. Poleg tega želi sklad odpraviti neenakosti in spodbuditi enake možnosti za moške in ženske, še posebej se podpira projekte, ki jih zasnujejo in tudi izvajajo ženske. Vse to pomeni izboljšanje delovnih in življenjskih pogojev na kmetijah.

EAGGF spodbuja tudi trajnostni razvoj gozdov z različnimi ukrepi na področju gozdarstva. EAGGF sofinancira pobudo Leader.

Ukrepe za razvoj podeželja iz EAGGF dopolnjujejo ukrepi FIG, ki so podrobneje določeni v Uredbi 1263/1999. FIG skrbi predvsem za vzdržno ravnotežje med ribolovnim fondom in njegovim izkoriščanjem. Nadalje je cilj FIG okrepitev konkurenčnosti ribiškega sektorja ter razvoj ribiških podjetij, ki so sposobna preživeti

⁴ Celotni obseg sredstev v perspektivi 2007–2013 je razdeljen v pet političnih prioritet oz t. i. Naslovov. Največ sredstev (44 odstotkov) je v finančne obdobju usmerjenih v Naslov 1 – Konkurenčnost in kohezija za rast in zaposlovanje ter v Naslov 2 – Ohranjanje in varovanje naravnih virov (43 odstotkov). Sledijo Naslov 3 – Državljanstvo, svoboda, varnost in pravica (1,2 odstotka sredstev), Naslov 4 – EU kot globalni partner (5,7 odstotka) ter Naslov 5 – Administracija (5,8 odstotka).

na trgu. FIGG podpira tudi boljšo ponudbo na trgu ter višjo dodano vrednost ribiškemu sektorju ter proizvodov na tem področju. Pomoč je namenjena ponovnemu oživiljanju območij, ki so odvisna od ribištva in akvakulture.

FIGG za te namene sofinancira naslednje ukrepe: prenovo in modernizacijo ribiških plovil, skupna ribiška podjetja, manjši priobalni ribolov, zaščito obalnih virov in voda, akvakulturo, izboljšanje zmogljivosti ribiških pristanišč, proizvodnjo in predelavo rib in akvakulture, iskanje novih trgov, inovativne akcije ter tudi začasno prekinitve dejavnosti in finančna nadomestila v tej povezavi. Država pa mora ob tem zagotoviti, da so vsi ukrepi v skladu s skupno ribiško politiko EU.

Podpora ribištvu je izrednega pomena za nekatere manj razvite regije. Morski ribolov, ki predstavlja pretežni del ribištva, ima zelo posebno socialno strukturo ter težke življenjske in delovne pogoje. Ribolov je v nekaterih obalnih regijah, ki nimajo drugih gospodarskih virov, ključen za preživetje. Kljub nekaterim ukrepom v sedemdesetih in osemdesetih letih minulega stoletja se je ribištvo znašlo v veliki krizi v devetdesetih letih minulega stoletja, zato se je še pred novim finančnim obdobjem 1994–1999 ustanovil FIGG. (Moussis, 1999, str. 456–457)

2.2.2.4. Kohezijski sklad (CF)

Kohezijski sklad je bil ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo, podpira pa projekte v okviru TEN na področju okolja in prometne infrastrukture. (Stehn, 1999, str. 9) Poleg teh dveh osnovnih področij se v finančni perspektivi 2007–2013 okolju in prometu dodaja nova tematika – področja, ki spodbujajo trajnostni razvoj z jasno okoljsko razsežnostjo. Gre predvsem za obnovljive vire energije in učinkovito rabo energije, v prometnem sektorju izven TEN pa za področja železniškega, rečnega in morskega prometa, intermodalne prometne sisteme in njihovo interoperabilnost, upravljanje cestnega, morskega in zračnega prometa, čisti mestni promet ter javni prevoz.

Podpora iz CF se ustrezno porazdeli med ukrepe okolja in prometa. V Sloveniji se je v prvih letih članstva v EU polovica sredstev CF namenila za okolje in druga polovica za promet.

V obdobju 2007–2013 znaša delež CF tretjino celotnih dodeljenih finančnih sredstev v okviru kohezijske politike. Tako so se države dogovorile na pobudo Evropske komisije zaradi znatnih potreb novih držav članic EU na področju prometne in okoljske infrastrukture. Slovenija je sredstva CF v tem obdobju porazdelila približno tako: okoli dve tretjini za prometno infrastrukturo, tretjino pa za okolje, kar pomeni, da v primerjavi s prejšnjim finančnim obdobjem več denarja namenja prometu.

Z razliko od strukturnih skladov je CF namenjen državam (ne regijam), ki ne dosežajo 90 odstotkov povprečnega BND EU. (Walsh, 2004, str. 4) To so bile prvotno samo štiri države: Irska, Španija, Portugalska in Grčija. Potem je omenjeno mejo razvitosti najprej presegla Irska, nato pa še Španija. V obdobju 2007–2013 so tako do podpore iz CF upravičene vse nove države članice ter Grčija in Portugalska. Španija bo v tem obdobju prejela prehodno podporo.

Za koriščenje sredstev iz CF velja posebnost, ki ni značilna za strukturne sklade. CF namreč večinoma podpira velike infrastrukturne projekte, ki zahtevajo znatno

sofinanciranje države. Visoka lastna udeležba pa je neposredno povezana z morebitnim proračunskim primanjkljajem, ki je eden od maastrichtskih konvergenčnih kriterijev za članice območja evra. Države z evrom morajo namreč imeti svoj proračunski primanjkljaj strogo pod nadzorom. V primeru čezmernega primanjkljaja lahko Svet EU odloči, da se pomoč iz CF v celoti ali deloma prekine za določen čas. Če se ugotovi, da je država sprejela ustrezne ukrepe, se pomoč znova sprosti.

Medtem ko je bilo treba za črpanje sredstev iz strukturnih skladov v obdobju 2000–2006 pripraviti bodisi Okvir podpore Skupnosti bodisi Enotni programski dokument, je bilo treba za CF pripraviti Referenčni okvir. Slovenija je za obdobje 2004–2006 pripravila dva takšna dokumenta – za področje prometa oziroma okolja. V obdobju 2007–2013 velja en OP za CF, ki se bo dopolnjeval z ukrepi ERDF na tem področju.

2.2.3. Primerjava finančnih instrumentov in ciljev med obdobjema 2000–2006 in 2007–2013

V obeh finančnih perspektivah so določeni trije ključni cilji skladov. Prvi je osnovni cilj – pomoč najmanj razvitim regijam, ki ne dosegajo tri četrtine povprečnega BDP EU, preostala pa se prilagajata potrebam v posameznem obdobju. Nekoliko se razlikuje podpora sklada posameznim ciljem in pobudam.

Tabela 3: Primerjava ciljev in finančnih instrumentov kohezijske politike dveh finančnih perspektiv: 2000–2006 ter 2007–2013

Finančna perspektiva 2000–2006		Finančna perspektiva 2007–2013	
Cilji: skupaj 9	Finančni instrumenti: skupaj 6	Cilji: skupaj 3	Finančni instrumenti: skupaj 3
Cilj 1	ERDF ESF EAGGF- usmerjevalni in jamstveni del FIFG	Konvergenca	ERDF ESF Kohezijski sklad
Kohezijski sklad	Kohezijski sklad		
Cilj 2	ERDF ESF	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	ERDF ESF
Cilj 3	ESF		
Interreg	ERDF	Evropsko teritorialno sodelovanje	ERDF
Urban	ERDF		
Equal	ESF		
Leader+	EAGGF- usmerjevalni del		
Razvoj podeželja in prestrukturiranje ribištva izven Cilja 1	EAGGF-jamstveni del FIFG		

Vir: Kohezija na prelomu leta 2007. Informacijski bilten info regio, 2004, str. 8.

Opazimo, da se je struktura precej poenostavila. Pobude Skupnosti so vpete v samo vsebino novih ciljev, izvajanje Kohezijskega sklada pa je poenoteno s strukturnimi skladi. Če primerjamo zgolj tri cilje iz vsakega finančnega obdobja, ugotovimo, da v bistvu prvi cilj – pomoč najmanj razvitim regijam – ostaja v ospredju kohezijske politike. Sledi pomoč sicer razvitejšim regijam, ki se spopadajo z resnimi težavami in bi lahko brez podpore evropskih sredstev nazadovale. Tudi v obdobju 2007–2013 ostaja podobno, saj denar ni namenjen najmanj razvitim regijam, ki bodo podporo črpale iz prvega cilja, temveč države članice prejemnice določijo med regijami, ki sodijo v cilj konvergenca. Cilj 3 iz obdobja 2000–2006 je vpet v cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje. Novi tretji cilj nove finančne perspektive pa se osredotoča predvsem na teritorialno sodelovanje in tako pobudo Interreg povzdiguje na raven cilja. Primerjavo zgolj treh ciljev si lahko ogledamo v spodnji tabeli.

Tabela 4: Primerjava zgolj treh ciljev in finančnih instrumentov kohezijske politike dveh finančnih perspektiv: 2000–2006 ter 2007–2013

Finančna perspektiva 2000–2006		Finančna perspektiva 2007–2013	
Cilji: skupaj 3	Finančni instrumenti: skupaj 4	Cilji: skupaj 3	Finančni instrumenti: skupaj 3
Cilj 1: Razvoj in strukturno prilagajanje regij, ki zaostajajo	ERDF ESF EAGGF – usmerjevalni in jamstveni del FIFG	Cilj 1: Konvergenca	ERDF ESF Kohezijski sklad
Cilj 2: Podpora gospodarski in družbeni preobrazbi regij, ki se soočajo s strukturnimi težavami	ERDF ESF	Cilj 2: Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	ERDF ESF
Cilj 3: Prilagoditev ter moderniziranje politik in sistemov izobraževanja, usposabljanja ter zaposlovanja	ESF	Cilj 3: Evropskoteritorialno sodelovanje	ERDF

Vir: Lastna zasnova

2.3. Obseg sredstev za evropsko kohezijsko politiko

Že iz Tabele 1 smo razbrali, da kohezijska politika v razvoju EU ne izgublja pomena. S širitvami v EU vstopajo manj razvite države, zato se za revnejše regije namenja vedno več sredstev. Koliko sredstev je EU namenila posameznim državam članicam oziroma njihovim regijam v obdobju 2000–2006 oziroma v obdobju 2004–2006, si lahko ogledamo v spodnjih tabelah. 25 članic smo razdelili v dve tabeli (15 starih + 10 novih članic EU), saj se je deset držav EU priključilo sredi leta 2004. Z začetkom

istega leta je omenjena deseterica tudi začela koristiti sredstva evropske kohezijske politike. Ker je obdobje za deset novih članic precej krajše od obdobja petnajsterice starejših članic, številke ne bi bile primerljive, zato smo osnovali dve tabeli: prvo s podatki za EU-15 v obdobju 2000–2006 ter drugo za EU-10 za obdobje 2004–2006.

Največje prejemnice kohezijske pomoči med starimi članicami so Španija, Italija, Nemčija, Grčija, Portugalska, Velika Britanija in Francija, vse preostale so daleč zadaj. Španija dobi slabo četrtnino vsega kohezijskega denarja. Med novimi članicami več kot polovico dobi Poljska – več kot vseh preostalih devet novih članic skupaj.

Tabela 5: Dodeljene pravice črpanja za države EU-15 v obdobju 2000–2006 (v mio evro, cene 2004)

Država	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3	FIFG	Kohezijski sklad	Pobude	Skupaj sredstev
Avstrija	288	740	585			395	2.008
Belgija	690	486	817	33		231	2.257
Danska		199	397	221		92	909
Finska	1.008	541	442	33		280	2.304
Francija	4.201	6.569	5.013	254		1.155	17.192
Nemčija	22.035	3.776	5.057	121		1.775	32.765
Grčija	23.143				3.388	952	27.483
Irska	3.409				584	183	4.177
Italija	24.424	2.749	4.129	110		1.294	32.707
Luksemburg		44	44			14	103
Nizozemska	136	861	1.866	33		719	3.615
Portugalska	21.010				3.388	741	25.139
Španija	42.061	2.904	2.363	221	12.357	2.162	62.067
Švedska	797	431	795	66		307	2.396
Velika Britanija	6.902	5.068	5.046	132		1.061	18.209
EU-15	150.104	24.367	26.553	1.226	19.717	11.361	233.328

Vir: Working for the Regions, 2004, str. 13.

Tabela 6: Dodeljene pravice črpanja za države EU-10 v obdobju 2004–2006 (v mio evro, tekoče cene)

Država	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3	Kohezijski sklad	Interreg	Equal	Skupaj sredstev
Ciper		28,02	21,95	53,94	4,30	1,81	113,44
Češka	1.454,00	71,30	58,79	936,05	68,68	32,10	2.621,19
Estonia	371,36			309,03	10,60	4,07	695,06
Madžarska	1.995,72			1.112,67	68,68	30,29	3.207,36
Latvija	625,57			515,43	15,26	8,03	1.164,29
Litva	895,17			608,17	22,49	11,87	1.537,70
Malta	63,19			21,94	2,37	1,24	88,74
Poljska	8.275,81			4.178,60	221,36	133,93	12.809,70
Slovaška	1.041,04	37,17	44,94	570,50	41,47	22,27	1.757,39
Slovenija	237,51			188,71	23,65	6,44	456,31
EU-10	14.959,64	136,49	125,68	8.495,04	478,86	252,05	24.451,18

Vir: Working for the Regions, 2004, str. 13.

Slovenija kot ena manjših držav članic prejema razmeroma malo kohezijskih sredstev, ki pa so zanjo izrednega pomena. Pomemben je namreč namen pomoči iz evropskih skladov: sredstva so namenjena razvojnim projektom in programom, in če bo Slovenija temu tudi sama namenjala zadostna sredstva, lahko računa na sorazmerni delež iz EU. Koliko podpore je bila in še bo deležna, je razvidno iz spodnjih tabel.

Tabela 7: Dodeljene pravice črpanja RS v obdobju 2004–2006 po ciljih (v mio evro, tekoče cene) ter delež sredstev posameznega cilja v primerjavi s celotnimi dodeljenimi sredstvi (v %)

	Cilj 1	Cilj 2	Cilj 3	Kohezijski sklad	Interreg	Equal	Skupaj
Pravice	237,51	0	0	188,71	23,65	6,44	456,31
Delež	52,0	0	0	41,4	5,2	1,4	100,0

Vir: Working for the Regions, 2004, str. 13.

Sloveniji je bilo v obdobju 2004–2006 namenjenih dobrih 450 mio evrov v tekočih cenah; od tega gre večina (52 odstotkov) za Cilj 1, 41 odstotkov za Kohezijski sklad, preostala sredstva pa za pobudi Interreg in Equal. V prvih letih članstva v EU Slovenija v preostalih dveh pobudah – Leader+ in Urban – ni sodelovala.

Za namene porabe omenjenega denarja za Cilj 1 je Slovenija z Evropsko komisijo izpogajala EPD 2004–2006, ki podrobno – po prednostnih nalogah in ukrepih – določa cilje porabe. Ukrepi so dodatno opisani v PD, ki ga država Evropski komisiji predloži zgolj v vednost. Za namene CF ima država dva dokumenta: Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje prometa za obdobje 2004–2006 ter Referenčni okvir za Kohezijski sklad za področje okolja za obdobje 2004–2006.

Informativna razporeditev odobrenih sredstev iz strukturnih skladov v Sloveniji v obdobju 2004–2006 kaže, da država dobro polovico denarja namenja spodbujanju konkurenčnosti v okviru proizvodnih naložb, tretjino pa človeškim virom. Slovenija pri vlaganju v konkurenčnost in ljudi prekaša vse nove države članice (izjema je le Malta, ki malenkostno več namenja konkurenčnosti), poleg tega najmanj med deseterico novink namenja kmetijstvu, razvoju podeželja in ribištvu.

Tabela 8: Informativna razporeditev odobrenih sredstev iz strukturnih skladov po posameznih področjih v RS v obdobju 2004–2006 (v %)

Področje	Delež
Konkurenčnost/Proizvodnja in podjetništvo	57,5
Razvoj kadrov	31,9
Kmetijstvo, razvoj podeželja in ribištvo	9,9
Preostalo (vključno s tehnično pomočjo)	0,8
Skupaj	100,0

Vir: Novo partnerstvo za kohezijo – približevanje konkurenčnosti sodelovanje: Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji, 2004, str. 186.

V finančnem obdobju 2007-2013 je državam EU namenjenih več kot 300 mrd evrov. Slovenija je v tem obdobju upravičena do skupaj 3.729.381.086⁵ evrov, od tega dve tretjini iz strukturnih skladov in eno tretjino iz Kohezijskega sklada. Razmerje dve tretjini za strukturne in ena tretjina za Kohezijski sklad je določeno v Prilogi II Uredbe 1083/2006. Razmerje med strukturnima skladoma ERDF in ESF znaša v Sloveniji v omenjenem obdobju približno 75 : 25.

Tabela 9: Dodeljene pravice črpanja za države EU-27 v obdobju 2007–2013 (v mio evro, cene 2004)

Država	Konvergenca			Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje		Evropsko teritorialno sodelovanje	Skupaj
	Konvergenca	Kohezijski sklad	Prehodna podpora	Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje	Prehodna podpora		
Avstrija			159	914		228	1.301
Belgija			579	1.268		173	2.019
Ciper		193			363	24	581
Ceška	15.149	7.830		373		346	23.697
Danska				453		92	545
Estonija	1.992	1.019				47	3.058
Finska				935	491	107	1.532
Francija	2.838			9.123		775	12.736
Grčija	8.379	3.289	5.779		584	186	18.217
Irska				261	420	134	815
Italija	18.867		388	4.761	879	752	25.647
Latvija	2.647	1.363				80	4.090
Litva	3.965	2.034				97	6.097
Luksemburg				45		13	58
Madžarska	12.654	7.589			1.865	343	22.451
Malta	495	252				14	761
Nemčija	10.553		3.770	8.370		756	23.450
Nizozemska				1.477		220	1.696
Poljska	39.486	19.562				650	59.698
Portugalska	15.240	2.722	254	436	407	88	19.147
Slovaška	6.230	3.433		399		202	10.264
Slovenija	1.239	2.407				93	3.739
Španija	18.727	3.250	1.434	3.133	4.495	497	31.536
Švedska				1.446		236	1.682
Velika Britanija	2.436		158	5.349	883	642	9.468
Bolgarija	3.873	2.015				159	6.047
Romunija	11.143	5.769				404	17.317
Nerazdeljeno						392	392
EU-27	177.083	61.558	12.521	38.742	10.385	7.750	308.041

Vir: Prizorišče za kohezijsko politiko 2007–2013. Informacijsko pismo inforegio št. 149, str. 2006: 1.

⁵ Ta številka se nekoliko razlikuje od podatkov iz Tabele 9. V tej tabeli so namreč številke zaokrožene in zato niso povsem v skladu z odločbami Komisije, ki natančno opredeljujejo, koliko sredstev bo prejela posamezna članica.

Tabela 10: Dodeljene pravice črpanja RS v obdobju 2007–2013 po ciljih oziroma instrumetih (cene 2004) ter delež sredstev posameznega cilja v primerjavi s celotnimi dodeljenimi sredstvi (v %)

	Konvergenca	Kohezijski sklad	Evropsko teritorialno sodelovanje	Skupaj
Pravice	2.401.302.729	1.235.595.457	92.482.900	3.729.381.086
Delež	64,4	33,1	2,5	100,0

Vir: Odločba Komisije I in Odločba Komisije II.

Tabela 11: Informativna razporeditev odobrenih sredstev iz strukturnih skladov po posameznih področjih v RS v obdobju 2007–2013 (v %)

Področje	Delež
Konkurenčnost/Proizvodnja in podjetništvo	43
Razvoj kadrov	25
Razvoj regij	25
Ostalo (vključno s tehnično pomočjo)	2
Skupaj	100

Vir: Lastni izračuni na osnovi osnutkov operativnih programov z dne 17.2.2007 (upoštevana sta operativna programa za ERDF in ESF).

3. ADMINISTRATIVNA ABSORPCIJSKA SPOSOBNOST ZA ČRPANJE SREDSTEV EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

3.1. Značilnosti koncepta absorpcijske sposobnosti

V tem poglavju bomo podrobneje spoznali koncept absorpcijske sposobnosti države članice EU za črpanje sredstev evropske kohezijske politike. Osnova za analizo tega koncepta so študije⁶:

- ◆ *Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report.* Rotterdam : NEI, 2002. 27 str.
- ◆ *Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report.* Rotterdam : NEI, 2005. 27 str.
- ◆ *Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds: Principal Report, Final Report.* Rotterdam : NEI, 2002. 31 str.
- ◆ *Administrative Capacity Study Phare Region – Phase 2: Main Report, 2nd Draft.* Phare, 19th March 2003. 42 str.
- ◆ Herve Yves: *EU regional Transfers and Macroeconomic Fiscal Reactions in the Cohesion Countries: An Empirical Analysis.* B.k. : Ludwig Boltzmann Institut, 1999. 39 str.
- ◆ Herve Yves, Holzmann Robert: *Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU: An Analysis of Absorption Problems and an Evaluation of the Literature.* Baden-Baden : Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Sektion Wirtschaftswissenschaft, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998. 208 str.
- ◆ Mrak Mojmir, Wostner Peter: *Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU.* IB revija, Ljubljana, 39(2005), 3, str. 4-21.

Poleg teh gradiv, iz katerih je sicer mogoče izločiti opredelitev absorpcijske sposobnosti in tudi stopnje absorpcije države članice EU za črpanje sredstev iz evropskih strukturnih skladov, smo analizirali tudi nekatera interna gradiva Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), ki so bila pripravljena v luči morebitnih izboljšav sistema črpanja evropskih kohezijskih sredstev.

Absorpcijska sposobnost pomeni:

obseg, do katerega je država sposobna uspešno in učinkovito počrpati njej dodeljena finančna sredstva. (Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report, 2002, str. 2)

Evropska komisija je prepričana, da je sposobnost uspešnega in učinkovitega črpanja evropskih kohezijskih sredstev omejena. Poleg tega je bila določena najvišja stopnja prenosa iz skladov – znana kot »4 % cap«, ki pa je v obdobju 2007–2013 variabilna.

⁶ Velja dodati, da raziskav oziroma študij na temo administrativne sposobnosti države za črpanje evropskih sredstev ni veliko. Verjetno je prave primerjalne študije težko izdelati, saj se sistemi med državami precej razlikujejo. Še težje je narediti študije za nove članice, ki svoje sisteme še izgrajujejo.

Stopnja absorpcije pomeni:

stopnja porabe, izražena v deležu celotnih dostopnih sredstev iz strukturnih skladov. (Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report, 2002, str. 3)

Če bi država počrpala vsa sredstva, ki so ji na voljo, bi njena stopnja absorpcije znašala 100 odstotkov. Stopnja absorpcije je na načetku posameznega finančnega obdobja precej nizka, proti koncu pa se dviguje. Na začetku je namreč treba pripraviti projektno dokumentacijo ipd., kar povzroči določen zamik črpanja. Čez čas se pokaže, ali je črpanje optimalno oziroma ali ostajajo na razpolago sredstva, ki ne bodo pravočasno porabljena in bodo za državo/regijo izgubljena.

Da pri učinkovitosti porabljanja evropskega denarja ne gre za zgolj neko številko, koliko odstotkov njej namenjenega denarja je upravičeno območje počrpalo, menita Herve in Holzmann. (Herve, Holzmann, 1998) Avtorja poudarjata, da se je EU v svoji praksi vrednotenja (evalvacije) učinkovitosti ukrepov strukturnih skladov osredotočila zgolj na absorpcijo kot tako: če torej neka regija črpa denar 100-dstotno, potem nima težav z absorpcijo. Herve in Holzmann trdita, da takšna zasnova ni dobra, saj se osredotoča le na input (na vložek strukturnih skladov), kar pa ne pomeni končnega cilja strukturnih skladov, ki je: večja kohezija in rast oziroma realna konvergenca. Nekateri avtorji (Boldrin, Canova, 2001, str. 211) na osnovi lastnih raziskav ugotavljajo, da v EU ne prihaja niti do konvergence niti do divergence in da regije rastejo po podobni stopnji ne glede na izhodišče. Vir večje rasti je po njunem predvsem prosta trgovina med državami in regijami EU, kar velja tudi za ZDA. Podobno menita druga avtorja (Midelfart-Knarvik, Overman, 2002, str. 351), ki za učinkovito pomoč najrevnejšim regijam spodbujata notranjo mobilnost, katere učinek je najugodnejša koncentracija delavcev, kapitala in podjetij.

Herve in Holzmann sta razvila konceptualni okvir, ki naj bi pomagal oceniti učinkovitost strukturnih skladov glede na njihove resnične končne cilje. Strukturni skladi bi morali po njunem prispevati k uresničenju določenih oprijemljivih ciljev, ti pa h gospodarski rasti območja, ki prejema kohezijska sredstva. Ker bi regija/država rasla in se razvijala, bi to v praksi pomenilo realno konvergenco manj razvitih z razvitejšimi. To je po mnenju navedenih avtorjev pravi cilj skladov, ne pa zgolj podatek o stoddstotnem črpanju.

Herve in Holzmann sta v povezavi s končnim ciljem realne konvergence postavila tri definicije:

1. Absorpcijski problem po njunem pomeni nek ekonomski mehanizem, ki gospodarstvu preprečuje doseganje najvišje možne gospodarske rasti. Pri tej najvišji razvojni poti se namreč maksimizira razlika med sedanjo vrednostjo outputa z in brez transferja (to je pomoči iz strukturnih skladov) oziroma pokaže se sedanja vrednost dodatnega outputa, ki so ga transferji sprožili.
2. Strukturni skladi so uspešni, če v primerjavi s stanjem brez transferja ustvarjajo pozitivno sedanjo vrednost dodatnega outputa.
3. Sredstva strukturnih skladov so porabljena učinkovito, če je dosežena hipotetična optimalna razvojna pot.

Herve in Holzmann sta na tej osnovi razvila pojem absorpcijske sposobnosti v dveh smereh:

- ◆ V prvem primeru gre za probleme, ki neposredno omejujejo fizični in človeški kapital in njegovo akumuliranje ter tako zavirajo gospodarsko rast: celoten transfer se ne pretvori v kapital ali pa investicije ne dosegajo najvišjega donosa. Vse se zgodi brez prilagoditve relativnih cen (absence of relative price adjustments).
- ◆ V drugem primeru so problemi že povezani s spremembami relativnih cen, ki so jih sprožili transferji. Ti lahko dolgoročno povzročijo nesorazmerje med ponudbo in povpraševanjem, posledične prilagoditve relativnih cen pa zavrejo gospodarsko rast in konvergenco. (Herve, Holzmann, 1998, str. 12–13)

Absorpcijski problemi v prvem primeru so po njenem mnenju po eni strani povezani z neporastom produkcijskih zmožnosti (gre za tehnično-administrativno neusposobljenost, iskanje rente, naraščajočo porabo) ter neoptimalno investicijsko porabo na drugi (govorimo o težavah s časom, o pomanjkanju informacij s strani organa, ki razdeljuje denar, o javni izbiri). Absorpcijske težave, povezane z drugim primerom, vključujejo t. i. Dutch disease, immiserising growth ter še poslabšanje negativnih učinkov nedelovanja trga.

Kot poudarjata navedena avtorja, so transferji sredstev iz strukturnih skladov v nekaterih primerih nedvomno škodljivi oziroma imajo negativni učinek na gospodarsko rast in realno konvergenco, a po našem mnenju v primeru kohezijske politike o drugem primeru, ko se zaradi transferjev spremenijo relativne cene, ne moremo govoriti. Avtorja sta prepričana tudi, da absorpcijske težave naraščajo z višino transferjev in da so odvisne predvsem od institucionalnih dejavnikov – tako na nacionalni kot na ravni EU. Administrativne težave je po njenem mogoče zmanjšati z izboljšanjem administrativne usposobljenosti, saj za dano administrativno strukturo kratkoročno obstaja optimalni obseg črpanja sredstev; kar je več, pomeni neučinkovite transferje. In ker so določeni stroški povezani s transferji dogajajo nenehoma, administrativne težave s črpanjem evropskega denarja nikoli ne bodo popolnoma izginile.

Glede širitve EU na države Srednje in Vzhodne Evrope, na večino nekdanj komunističnih dežel torej, Herve in Holzmann ugotavljata naslednje:

- ◆ Administrativna ozka grla so v državah na nižji stopnji razvoja ključna ovira za prenos transferjev v produktivni kapital. Številne države Srednje in Vzhodne Evrope imajo namreč precejšnje težave na področju administrativne usposobljenosti za črpanje evropskega denarja. Gre za nedokončane administrativne reforme, neugodno starostno strukturo zaposlenih (premalo mladih), potrebo po dodatnih izobraževanjih ter nizke plače. Hitrih sprememb ni pričakovati, pravita avtorja in dodajata, da je edina možna rešitev v postopnih transferjih ter močni institucionalni izgradnji.
- ◆ Večina težav z absorpcijo je po njenem mnenju povezana tudi z motnjami politične narave, zato predlagata, da se v te države raje namenljajo skromna sredstva (na primer odstotek BDP) in tako kar najbolj znižajo izgube.
- ◆ Tudi če omenjenih političnih motenj ne bi bilo, bi se težave še vedno pojavljale zaradi že tako ali tako velikih prilivov kapitala v te države.
- ◆ Zaradi načela dodatnosti se te države soočajo s še večjimi proračunskimi težavami. Če bodo želele zagotoviti zadosten lastni delež sredstev, bodo prisiljene del denarja odvzeti drugim področjem.

Res je, da so se države članice, ki so v EU vstopile leta 2004, soočale s prenekaterimi težavami, o čemer ne nazadnje pričajo študije o teh državah. Ker pa so se v zgodnji fazi osredotočile na preprečitev izgube sredstev, se je zdelo, da je najpomembnejši dotok sredstev, ne pa njihova čim smotrnejša poraba. (Karlsson, 2005, str. 203–232)

Absorpcija sredstev iz evropskega proračuna ni enoznačna, temveč je odvisna od številnih dejavnikov. Kot smo spoznali, evropska kohezijska politika temelji na številnih načelih in pravilih, ki morajo biti upoštevana, da se obstoječa in dodeljena sredstva sploh lahko koristijo. Najprej mora Evropska komisija na osnovi izpogajanih pravil (metodologije) vsaki članici dodeliti njej pripadajoči delež celotne kohezijske vreče za vsako leto posebej v okviru finančne perspektive, sama država mora (1) zagotoviti lastno udeležbo kot vir sofinanciranja projektov ter (2) imeti usposobljen kader za izvajanje kohezijske politike.

Usposobljenost za črpanje oziroma absorpcijsko sposobnost lahko razdelimo na več kategorij (povzeto po Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report, 2002 in Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report, 2005):

- ◆ makroekonomska usposobljenost za črpanje,
- ◆ finančna usposobljenost za črpanje,
- ◆ upravljavsko-administrativna usposobljenost za črpanje.

Mrak in Wostner (2005) absorpcijsko sposobnost še nekoliko bolj razčlenita:

- ◆ realna absorpcijska sposobnost,
- ◆ finančna absorpcijska sposobnost
- ◆ programsko/projektna absorpcijska sposobnost,
- ◆ administrativna absorpcijska sposobnost.

Avtorji razdelijo absorpcijsko sposobnost na več kategorij, pri čemer se med seboj dopolnjujejo. Ločitev na več kategorij je smiselna, saj vsaka kategorija zase pove, kako uspešno je črpanje evropskih kohezijskih sredstev. Če bi denimo imeli dovolj sredstev za zadostitev načela dodatnosti, ne pa tudi usposobljenih ljudi, ki bi znali pripravljati projekte, črpanja ne bi bilo. Velja tudi obratno: regija/država ima lahko številne ideje za projekte, vendar ne more zagotoviti lastnih sredstev in črpanje prav tako ni mogoče. Ločitev omenjenih kategorij oziroma dejavnikov absorpcijske sposobnosti je torej smiselna, da se v primeru slabšega (neuspešnega) črpanja evropskih kohezijskih sredstev ugotovi, kje je v regiji/državi ozko grlo. Ali z drugimi besedami: da se ugotovi, kaj je treba spremeniti oziroma izboljšati, da bo prejemnik kohezijske pomoči porabil čim več dodeljenih sredstev.

V nadaljevanju so podrobneje predstavljene posamezne kategorije usposobljenosti.

Makroekonomska absorpcijska sposobnost pomeni:

obseg dodeljenih sredstev iz evropskih strukturnih skladov, BDP. (Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report, 2002)

Obseg sredstev, ki jih upravičeno območje lahko prejme iz skladov, je omejen. V obdobju 2000–2006 je zgornja meja določena pri štirih odstotkih BDP, v obdobju 2007–2013 pa variira v odvisnosti od stopnje razvitosti.

Finančna absorpcijska sposobnost pomeni:

sposobnost sofinanciranja projektov in programov, ki jih je podprla EU, načrtovanje in zagotavljanje lastne udeležbe v okviru večletnega proračuna ter zbiranje sredstev podpore od partnerjev, ki imajo interes do teh projektov in programov. (Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report, 2002)

Finančna usposobljenost torej vključuje tako sposobnost sofinanciranja na strani prejemnikov sredstev kot tudi sposobnost države zagotoviti javno sofinanciranje – treba je torej zagotoviti izpolnitev načela dodatnosti. Pri tem velja izpostaviti finančno sposobnost prijaviteljev projektov, ki morajo v prvi vrsti sami zagotoviti sredstva za investicije. Stroške jim nato delno povrne država iz svojega proračuna, šele nato so sredstva povrnjena iz evropskega proračuna. Kot vidimo, EU že dodeljena sredstva samo povrne in ne izplačuje vnaprej nobenega denarja – razen predplačil v začetku posameznega finančnega obdobja. Podrobneje je finančni tok predstavljen v nadaljevanju.

Prijavitelji projektov se srečujejo z dvema glavnima težavama: (1) najprej morajo sami zagotoviti zadostna sredstva za izvedbo projekta, (2) temu se lahko pridruži še likvidnostni problem, saj morajo sami plačati ne le svoj del investicije, temveč tudi del, ki bo kasneje povrnjen iz proračuna. Poleg finančne sposobnosti vlagateljev je tu še sposobnost države za sofinanciranje. Država mora namreč k evropskim sredstvom primakniti ustrezni del javnega nacionalnega sofinanciranja, kar pomeni, da mora v državnem proračunu zagotoviti vsaj toliko sredstev, ki bodo omogočila počrpati ves razpoložljiv evropski denar. Omenjena sredstva, ki jih mora država zagotoviti, pravzaprav pomenijo dvoje: lastno udeležbo, torej nacionalno sofinanciranje, ter akontacijo za porabo sredstev iz evropskega proračuna. (Mrak, Wostner, 2005) Če ima država lastna sredstva, ki jih namenja za pospeševanje razvoja svojih regij, lahko pričakuje, da bo tudi iz naslova kohezijske politike prejela dodatna sredstva. Če pa svojih sredstev država ne more zagotoviti, je finančno neusposobljena za črpanje denarja iz EU.

Zadostna lastna nacionalna sredstva so torej osnovni pogoj za pridobitev sredstev EU. V primeru lastne udeležbe oziroma načela dodatnosti gre pravzaprav za več stvari hkrati: evropski kohezijski denar ne nadomešča nacionalnih vlaganj in pomeni dodano vrednost nacionalnim virom; hkrati s tem se zagotovi tudi višja kakovost načrtovanih projektov – projekti so namreč bolj kakovostni, če so vlagatelji pripravljene sami zagotoviti svoj del sredstev za izvedbo projekta. Če je vlagatelj pripravljen financirati nek projekt, pomeni, da vanj verjame, kar pomeni tudi, da je proučil morebitna tveganja. V tem, da imajo vlagatelji zadostna lastna sredstva za sofinanciranje svojih projektov, se sicer skriva past: hitro se lahko namreč zgodi, da država s svojim in z evropskim denarjem sofinancira projekte, ki bi jih v vsakem primeru izvedli vlagatelji sami brez podpore skladov, saj imajo dovolj sredstev za to. Zavedati se je treba, da je smiselno podpirati kakovostne projekte, te pa pogosto pripravijo vlagatelji, ki imajo zadosti lastnega denarja, da jih sami izvedejo. Seveda ne gre zavrniti vseh takšnih projektov, morda bi veljalo zgolj vzdrževati ravnotežje med temi projekti in tistimi, ki brez podpore evropskih kohezijskih sredstev ne bi bili izvedeni.

Realna absorpcijska sposobnost pomeni:

obseg realnih potreb glede na zastavljene cilje in sprejete mednarodne obveznosti, pri čemer zanemarimo finančne omejitve za njihovo uresničitev, ter razpoložljivost produkcijskih faktorjev za identifikacijo, organizacijo in izvedbo projektov in programov. (Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report, 2002)

Avtorja opozarjata na nujnost omejitve »realnih potreb«. Če govorimo o kohezijski politiki v času, ko EU na vseh ravneh poudarja potrebo po doseganju lizbonskih ciljev, potem so realne potrebe zgolj tiste, katerih zadovoljevanje spodbuja rast in pri katerih je utemeljena javna intervencija; pri čemer gre za realno izvedljive cilje in je možno obseg investicijskih potreb z mednarodno sprejetimi obveznostmi zelo natančno oceniti.

Poleg tega za realizacijo omenjenih realnih potreb ni dovolj le denar. Na voljo morajo biti tudi ustrezni drugi produkcijski faktorji – človeški, institucionalni in prostorski viri. Ljudje morajo biti sposobni za izvedbo vseh dejavnosti v izvedbi projekta; nadalje je pomembno stanje na področju podjetništva, izobraževalnih institucij, državnih ustanov ipd; ne nazadnje pa se vsak projekt odvija v določenem prostoru, kar pomeni, da brez zagotovitve ustreznih prostorskih razmer njegove izvedbe ne bo (Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report, 2002).

Slovenija je svoje potrebe v prihodnosti opredelila v več dokumentih. Na eni strani so širši dokumenti, ki niso omejeni zgolj na podporo iz EU in bi morali torej izražati dejanske potrebe na različnih področjih, na drugi strani pa dokumenti, ki opredeljujejo potrebe, upravičene do podpore iz naslova kohezijske politike (iz strukturnih in Kohezijskega sklada). Koristno bi bilo, če bi lahko del »širših« potreb sofinancirali iz kohezijskih sredstev, saj so ta vedno bolj usmerjena v doseganje lizbonskih ciljev, kar pomeni v višjo rast in nova delovna mesta. Če »širših« temeljnih potreb vsaj delno ni mogoče sofinancirati iz strukturnih in Kohezijskega sklada, potem niso usmerjene v rast in zaposlovanje.

Slovenija je izdelala analizo potreb v okviru dokumenta *Investicijske prioritete Republike Slovenije v obdobju 2007–2013*, konkretno pa so ključni projekti za državo strnjeni v osnutku *Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023*. Mnenja o omenjeni Resoluciji so zelo različna, skupna vrednost projektov, ki jih Resolucija zajema, pa je ocenjena na 26,29 mrd evrov, pri čemer naj bi podpora iz naslova kohezije 2007–2013 znašala 1,898 mrd evrov.

Programsko/projektna absorpcijska sposobnost pomeni:

ustrezno strategijo in programske osnove glede na realne potrebe, ustrezne konkretne izvedbene instrumente ter pripravljenost projektne dokumentacije. (Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report, 2002)

Država mora tako na nacionalni kot na regionalni in lokalni ravni opredeliti strategijo razvoja. Jasno mora definirati svoje prioritete na različnih področjih, saj bo le tako lahko vlagala sredstva tja, kjer so največje potrebe in kjer je največja dodana vrednost. Če bo država vedela, katere so njene prioritete v povezavi z določenim

obsegom denarja, ki je na voljo, se bo znala usmeriti v odnosu do EU in potreb drugih držav. Na osnovi dobrih programskih dokumentov bo država lahko pripravila tudi dobre izvedbene instrumente – javne razpise (JR), javna naročila (JN), javna povabila ali programe. Instrumenti morajo biti oblikovani tako, da je z njimi mogoče zajeti čim več potencialno kakovostnih projektov oziroma programov, pri tem pa ne gre zanemariti kriterijev, ki upravičujejo javno intervencijo ter same cilje instrumenta. Ne nazadnje je pomembna tudi pripravljenost projektne dokumentacije, še posebej za velike investicijske projekte (infrastruktura). Proces priprave dokumentacije in pridobivanja dovoljenj za te projekte lahko traja tudi dve leti, zato je pomembno, da je to pripravljeno vnaprej, s čimer se preprečijo zamude pri začetku izvajanja. Zamude so slabe vsaj zaradi dvojega: (1) kasnejša izvedba pomeni kasnejšo žetev koristi, (2) zamuda lahko vodi tudi do izgube sredstev zaradi pravila $n + 2$ ter samodejnega prenehanja prevzetih obveznosti (t. i. *automatic decommitment*).

Evropska komisija za vsako državo članico za posamezno leto v določenem finančnem obdobju določi odobrene pravice za prevzem obveznosti (t. i. *commitment appropriations*). To so sredstva, ki jih lahko država počrpa za sofinanciranje projektov iz strukturnih skladov. Pravice, ki jih za določeno leto (n) podeli Evropska komisija, mora država porabiti najkasneje v drugem letu po letu, ko so ji bile dodeljene ($n + 2$). Če so ji bile pravice dodeljene za leto 2002, pomeni, da mora denar porabiti najkasneje do 31. decembra 2004. Nove članice EU so si v finančnem obdobju 2007–2013 izpogajale nekoliko ugodnejše določilo: do leta 2010 zanje velja pravilo $n + 3$, nato pa do konca perspektive pravilo $n + 2$.

Če v obdobju $n + 2$ Evropska komisija od države članice ne prejme zahtevka za plačilo, se razume, da denar ni bil porabljen. V tem primeru pravice za prevzem obveznosti (letna dodeljena sredstva za sofinanciranje iz strukturnih skladov) samodejno prenehajo. Sredstev, ki jih država ni počrpala v obdobju $n + 2$, kasneje ni več mogoče prejeti za sofinanciranje projektov.

3.2. Administrativna usposobljenost kot del celotne absorpcijske sposobnosti države

Administrativna absorpcijska sposobnost pomeni:

usposobljenost v smislu zmožnosti in veščin centralnih in lokalnih oblasti za: pravočasno pripravo primernih načrtov, programov in projektov ter njihov izbor; koordiniranje ključnih partnerjev; ureditev dokumentacije za potrebe administracije in poročanja; financiranje in nadzor nad pravilno izvedbo projektov in programov ter izogibanje nepravilnostim v največji možni meri. (Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia, 2002; Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia, 2005).

Administrativna usposobljenost vključuje usposobljen kader na eni strani ter vzpostavljene učinkovite strukture na drugi strani, kar tudi analiziramo v nalogi, saj je to ključno za črpanje kohezijskih sredstev.

Mrak in Wostner (Mrak, Wostner, 2005) v administrativno sposobnost vključujeta kapaciteto za pripravo in izvedbo administrativnega dela pri in za prijavitelje ter administrativno usposobljenost državne administracije. O pripravi dokumentacije sta

avtorja govorila že pri projektni/programski usposobljenosti, vendar je prej šlo za pripravo dokumentacije, v tem primeru pa gre za druge administrativne postopke – hranjenje dokumentov, redno poročanje, posredovanje dokazil ipd. Glede državne administracije pa avtorja menita, da je to zadnja ovira na poti do bruseljskega denarja. Gre za izpeljavo kompleksnih postopkov na državni ravni: ko izvajalci projektov/programov predložijo svoje račune pristojnemu organu, se mora sprožiti sistem kontrol in posredovanja dokazil in zahtevkov, ki na koncu procesa pomenijo posredovanje zahtevkov za plačilo sredstev s strani plačilnega organa v Bruselj. Če nepravilnosti v sistemu ni, bo država v svoj proračun dobila povrnjene odobrene pravice za prevzem obveznosti iz proračuna EU. V nalogi je poudarek predvsem na administrativni usposobljenosti državne uprave v okviru kohezije, nekoliko manj na prijaviteljih.

Raziskav o administrativni usposobljenosti za črpanje evropskih kohezijskih sredstev ni prav veliko, je pa bila med septembrom in novembrom 2002 v takrat desetih kandidatkah za vstop v EU – desetih novih članicah z izjemo Malte in Cipra ter v Bolgariji in Romuniji – opravljena raziskava z naslovom Administrative Capacity Study Phare Region – Phase 2, ki je vzela pod drobnogled pet glavnih indikatorjev:

- ◆ upravljanje,
- ◆ programiranje,
- ◆ izvedbo,
- ◆ spremljanje,
- ◆ vrednotenje in finančno upravljanje ter nadzor.

Vsak naveden indikator (horizontalno ocenjevanje) je bil v raziskavi ocenjen na podlagi štirih podindikatorjev. Vse posamezne ocene (točke) so se seštele, skupna ocena pa je nato pokazala, kako je posamezna država administrativno usposobljena za črpanje evropskih kohezijskih sredstev. Država se je lahko po posameznih področjih uvrstila od najbolj pripravljene (ocena A) do najslabše pripravljene – v bistvu nepripravljene (ocena D). Velja poudariti, da niti ena od omenjenih desetih držav pri nobenem glavnem indikatorju ni prejela ocene A. Največ B-jev je prejela Estonija (3), dva B-ja je prejela Slovaška, po enega pa Poljska, Litva, Madžarska in Slovenija.

V nadaljevanju podrobneje obravnavamo usposobljenost RS za črpanje sredstev iz evropskih strukturnih skladov (Kohezijski sklad obravnavamo manj natančno). Razlog, da nas najbolj zanima administrativna absorpcijska sposobnost, je: ne glede na količino dodeljenih kohezijskih sredstev od EU mora biti državni aparat pripravljen na primerno porabo tega denarja. Vsak razvojno porabljen evro je pametno porabljen evro, zato je pomembno, da je država usposobljena za črpanje teh sredstev.

V obdobju po letu 2006 bo Slovenija letno prejela 3,5-krat več sredstev na letni ravni, kot ji jih je bilo dodeljenih v prvih treh letih članstva. To je pomembna investicijska injekcija za gospodarstvo in družbo na sploh, zato je še toliko pomembneje, kako dobro je država pripravljena na črpanje. Eden od pomembnih razlogov za podrobno obravnavo administrativne usposobljenosti je tudi dejstvo, da se Slovenija pri ocenjevanju v zgoraj omenjeni študiji, opravljeni manj kot dve leti pred njenim vstopom v EU, ni najbolje odrezala. Med ocenami od A do D je dobila zgolj en B, sedem C-jev in en D. Pri vseh petih indikatorjih horizontalnega ocenjevanja je prejela oceno C, pri vertikalnem ocenjevanju je oceno C prejela za strukture in človeške vire,

D za sisteme in orodja ter edini B za delovanje – za to je sicer prejela najboljšo oceno med vsemi obravnavanimi državami.

Ne nazadnje je razlog za obravnavo slovenske administrativne absorpcijske sposobnosti tudi dejstvo, da država od 1. maja 2004, ko je vstopila v EU, do 1. maja 2005 – torej v celotnem prvem letu članstva v povezavi – od EU ni dobila povrnjenega niti enega porabljenega evra iz naslova kohezijske politike. Porabila je približno tretjino odobrenega denarja, pri čemer iz evropskega proračuna ni dobila povrnjenega niti evra.

4. INSTITUCIONALNI IN PROGRAMSKI OKVIR RS ZA ČRPANJE SREDSTEV EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE V OBDOBJU 2004–2006

4.1. Programska struktura izvajanja kohezijske politike

Črpanje iz strukturnih skladov v Sloveniji na najvišji ravni EPD, podrobneje po vsaki prednostni nalogi EPD pa PD. V primeru Kohezijskega sklada sta osnova za črpanje Referenčna okvira za področji okolja in prometa.

Poleg navedenih osnovnih dokumentov obstaja cela vrsta drugih priročnikov, smernic in navodil, ki še natančneje določajo sistem črpanja. Za izvajanje EPD 2004–2006, ki zajema 191 strani, skupaj s prilogami pa 235, ter PD, ki zajema 119 strani, so Ministrstvo za finance (MF), Urad za javna naročila (UJN), organ upravljanja (OU⁷), plačilni organ (PO), posredniška telesa (PT), nosilci proračunskih postavk (NPP) ter neodvisni organ za finančni nadzor (NOzFN) izdali še 26 dokumentov. Vsi ti dokumenti, navedeni v Tabeli 12, naj bi podrobneje razdelali oziroma dodelali sistem upravljanja s strukturnimi skladi v Sloveniji, vpletenim pa naj bi s svojo razlago pomagali pri črpanju sredstev kohezijske politike.

Tabela 12: Dokumenti različnih institucij v RS, pripravljene kot dopolnilo EPD in PD za črpanje sredstev iz strukturnih skladov (stanje: junij 2006; upoštevane so novejšje različice dokumentov)

Organ	Dokument	Datum	Št. strani
MF	Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS	5. verzija: 27. 1. 2006	28
OU	Vodič za izvajanje strukturnih skladov v programskem obdobju 2004–2006	30. 6. 2005	36
	Navodila organa upravljanja za sisteme upravljanja in nadzora za strukturne sklade v Republiki Sloveniji	9. 6. 2004	31
	Opis sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade v okviru Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006	17. 9. 2004, spremembe 30. 6. 2005	194 brez prilog; nova verzija 152
	Navodilo o beleženju in sporočanju sprememb opisa sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade	17. 11. 2004	2
	Navodilo nosilcem proračunskih postavk za pripravo predlogov instrumentov ter posredniškemu telesu MKGP za predloge potrditev izvedbene strukture ukrepov EPD 2004–2006	Januar 2006	18

⁷ Vloga omenjenih organov in institucij je razložena v podpoglavju 4.2. Institucionalna struktura izvajanja kohezijske politike.

Tabela 12: Nadaljevanje s str. 31

Organ	Dokument	Datum	Št. strani
OU	Priročnik za izvajanje akcijskega načrta obveščanja in informiranja javnosti o Strukturnih in Kohezijskem skladu EU	21. 5. 2004	21
	Navodila OU za izvajanje tehnične pomoči EPD 2004–2006	2. 12. 2004	14
	Obrazec za poročanje o matičnih podatkih o projektu tehnične pomoči	2. 12. 2004	7
	Poslovnik NO za EPD RS za programsko obdobje 2004–2006	7. 6. 2005	7
	Poslovnik Upravnega odbora za EPD RS za programsko obdobje 2004–2006	Julij 2004	4
SVLR	Navodila za upoštevanje regionalnega kriterija pri izvajanju EPD	12. 1. 2005	11
PO	Obrazec 03.1.a1: Zahtevki za povračilo	17. 6. 2004	3
	Navodila za izpolnjevanje obrazca 03.1.a1: Zahtevki za povračilo	17. 6. 2004	4
	Obrazec 03.1.a4: Seznam deponiranih podpisov	17. 6. 2004	2
	Navodilo PO glede pravilnega navajanja celotnih ugotovljenih upravičenih stroškov za projekt, ki se sofinancira s sredstvi strukturnih skladov EU, v zahtevku za povračilo oziroma v informacijskem sistemu ISARR-SP	9. 6. 2006	2
NOzFN	Usmeritve za poročanje o nepravilnostih za kohezijski sklad in strukturne sklade	Junij 2004	103
	Usmeritve za notranje kontrole	November 2004	31
UJN	Priročnik za postopke javnega naročanja, ki se financirajo iz splošnega proračuna EU v okviru zunanjih ukrepov		148
PT-ESF	Smernice za integracijo načela enakosti spolov	Marec 2005	19
	Navodila za izpeljavo horizontalne prednostne naloge integracija načela enakosti spolov v ukrepih EPD RS za programsko obdobje 2004–2006	Marec 2005	17
MID*	Navodila za pripravo projektov s področja informacijske družbe v ukrepih EPD RS za programsko obdobje 2004–2006	2005	4
MOP	Navodila za ocenjevanje horizontalne prednostne naloge s področja trajnostnega razvoja v okviru prednostnih nalog in ukrepov EPD 2004–2006	9. 9. 2005	16
MKGP	Navodila za kontrolo izvajanja EPD – EAGGF in FIG	December 2004	46

Tabela 12: Nadaljevanje s str. 32

Organ	Dokument	Datum	Št. strani
MKGP	Navodila za kontrolo po 4. členu v primeru izvajanja tehnične pomoči v okviru EPD	Julij 2005	16
	Priročnik za delo Sektorja za razvoj podeželja 2.01	4. 4. 2005	17
	Navodila za delo Sektorja za razvoj podeželja 2.03	4. 4. 2005	43
	Priročnik za kontrolo na kraju samem na področju razvoja podeželja (EPD) 3.11	23. 1. 2006	17
Skupno število strani:			819

* MID – nekdanje Ministrstvo za informacijsko družbo

Vir: Interna gradiva SVLR.

Poleg dveh omenjenih osnovnih dokumentov za črpanje evropskih kohezijskih sredstev – EPD in PD, ki skupaj obsegata 310 strani brez prilog – so zgoraj navedene institucije, vključene v črpanje teh sredstev, pripravile še dodatnih 26 dokumentov, ki skupaj obsegajo 819 strani (torej skoraj trikrat več kot osnovna dokumenta skupaj). Daleč v ospredju pri pripravi različnih navodil in priročnikov je po pričakovanju OU, ki je skupaj izdal za 292 strani dokumentov. Sicer pa kar trije dokumenti, povezani z izvajanjem sistema strukturnih skladov, obsegajo čez 100 strani – gre za Opis sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade v okviru Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006 (izdal OU), Usmeritve za poročanje o nepravilnostih za kohezijski sklad in strukturne sklade (izdal NOzFN) ter Priročnik za postopke javnega naročanja, ki se financirajo iz splošnega proračuna EU v okviru zunanjih ukrepov (izdal UJN).

Kljub obilici dokumentov, namenjenih lažjemu in preglednejšemu črpanju evropskih kohezijskih sredstev, NOzFN v svojem letnem poročilu za leto 2005 (Poročilo Neodvisnega organa za finančni nadzor strukturnih skladov v Republiki Sloveniji na podlagi člena 13 Uredbe 438/2001 za leto 2005, 2006, str. 6-7) ugotavlja, da OU ni izdal nekaterih dokumentov, ki bi jih moral, ter da v sistemu črpanja kohezijskih sredstev obstajajo manjkajoči določeni opisi postopkov. Iz tega razloga se je NOzFN odločil, da na OU avgusta 2006 izvede revizijo. OU je pripravil vse potrebne dokumente, a dejstvo je, da bi lahko nekatere dokumente pripravil že prej, poleg tega pa bi bilo zelo koristno – tako za uradnike, ki upravljajo s strukturnimi oziroma kohezijskimi sredstvi, kot tudi za potencialne prejemnike denarja – če bi OU pripravil en sam priročnik o strukturnih skladih, ki bi vseboval vse izdane smernice, navodila, usmeritve ipd.

V Sloveniji namreč manjka neke vrste zbornik vseh izdanih dokumentov za črpanje kohezijskih sredstev. Obstaja sicer Vodič za izvajanje strukturnih skladov v programskem obdobju 2004–2006, ki je povzetek področij, pomembnih pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov, ki pa ni zbornik obstoječih dokumentov, zato bi veljalo v vodič dodati vsaj še poglavje s seznamom vseh obstoječih dokumentov.

V praksi se dogaja, da akterji, ki upravljajo s skladi, vsebine posameznih navedenih dokumentov ne poznajo natančno. Poleg tega bi OU moral imeti zbirko vseh

predpisov, ki bi jo najprej na lastno pobudo, potem pa tudi po potrebi in povpraševanju akterjev posredoval naprej. Vse institucije, ki bi izdale kakršen koli relevantni dokument, bi morale o tem obvestiti OU pa tudi vse druge partnerje v procesu, vsi dokumenti pa bi morali biti objavljeni na skupni spletni strani skladov.

4.2. Institucionalna struktura izvajanja kohezijske politike

Sistem upravljanja in izvajanja postopkov v RS je opisan v EPD in Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 07/06). Z dnem uveljavitve te Uredbe je prenehala veljati prejšnja (30/04, 84/04, 78/04).

V sistemu upravljanja s strukturnimi skladi v Sloveniji so naštetih organi:

- ◆ Organ upravljanja – OU (ang. *Managing Authority – MA*)
- ◆ Plačilni organ – PO (*Paying Authority – PA*)
- ◆ Posredniško telo – PT (*Intermediate Body – IB*)
- ◆ Nosilec proračunske postavke – NPP (*Direct Budget User*)
- ◆ Končni upravičenec – KU (*Final Beneficiary – FB*)
- ◆ Končni prejemnik – KP (*Final Recipient – FR*)
- ◆ Neodvisni organ za finančni nadzor (*Independent Financial Control Body*)
- ◆ Nadzorni odbor – NO (*Monitoring Committee – MC*)
- ◆ Programski svet – PS (*Programme Council – PC*)

Tabela 13: Institucije v RS, ki opravljajo naloge na področju strukturnih skladov

Organ	Institucija, ki opravlja nalogo navedenega organa:
OU	Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR)
PO	Ministrstvo za finance (MF), Sektor donacij EU – nacionalni sklad
PT	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Za <i>Prvo prednostno nalogo (1.PN) EPD – Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti</i>: Ministrstvo za gospodarstvo (MG): Projektna enota ERDF ◆ Za <i>Drugo prednostno nalogo (2. PN) EPD – Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje</i>: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ): Področje trga dela, zaposlovanja in izobraževanja ↓ posredniški telesi za prvo in drugo prednostno nalogo sta se naknadno priključili OU; Sporazum o prenosu pristojnosti in odgovornosti PT na OU je bil podpisan 7.2.2006 z MG in 27.2.2006 z MDDSZ, s čimer se je prenesla funkcija PT za ERDF in ESF na organ upravljanja ◆ Za <i>Tretjo prednostno nalogo (3. PN) EPD – Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva</i>: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP): Sektor za strukturno politiko in podeželje za EAGGF, Sektor za lovstvo in ribištvo za FIG
NPP	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Za ERDF: MG, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT), Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ), Ministrstvo za kulturo (MK), Ministrstvo za promet (MzP)

Tabela 13: Nadaljevanje s str. 32

Organ	Institucija, ki opravlja nalogo navedenega organa:
NPP	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Za ESF: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ), Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT), Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ) ◆ Za EAGGF in FIG: Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP): projektna skupina za EAGGF in FIG
KU	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Za ERDF: Ministrstvo za gospodarstvo (MG): Sektor za tehnološki razvoj, Direktorat za turizem, Ministrstvo za kulturo (MK): Oddelek za dediščino, Oddelek za umetnost, Ministrstvo za promet (MzP): Uprava za civilno letalstvo, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT): Direktorat za znanost in visoko šolstvo, Ministrstvo za šolstvo in šport (MŠŠ): Direktorat za šport, Služba za investicije, Slovenski podjetniški sklad – SPS (prej imenovan Javni sklad RS za razvoj malega gospodarstva), Pospeševalni center za malo gospodarstvo (PCMG), občine ◆ Za ESF: Ministrstvo za šolstvo, znanosti in šport (MŠŠ): Oddelek za evropske zadeve in strukturne sklade, Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ) ◆ Za EAGGF in FIG: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (AKTRP) ◆ Iz naslova Tehnične pomoči: Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), PT/ERDF, PT/ESF, PT/EAGGF (usmerjevalni oddelek), FIG
KP	Podjetja, ustanove, društva, posamezniki...
NOzFN	Ministrstvo za finance (MF), Urad za nadzor proračuna (UNP)

Vir: EPD, Strukturni skladi EU v Sloveniji: Informacije: Kontakti za sklade. Interna gradiva SVLR.

OU je odgovoren za upravljanje strukturne politike ter učinkovito in pravilno črpanje sredstev strukturne politike. Določen je bil decembra 2002 s sklepom vlade. (Rojec, 2004, str. 59) PO je odgovoren predvsem za izvrševanje povračil iz naslova strukturnih skladov v slovenski proračun. PT je odgovorno za izvedbo posamezne prednostne naloge EPD. V skladu z usmeritvami OU vodi medresorsko usklajevanje za izbor projektov EPD ali programov na ravni pristojne prednostne naloge (PN), ki je predmet sofinanciranja iz posameznega strukturnega sklada.

NPP je neposredni porabnik državnega proračuna, ki ima v posebnem delu proračuna zagotovljena sredstva strukturne politike. Deluje v skladu z navodili OU, PO, PT ter v skladu s sklenjenimi sporazumi in drugimi akti. KU v okviru EPD je neposredni ali posredni proračunski uporabnik v skladu s predpisom finančnega ministra, ki odobri državno pomoč ali izvede projekt. KU je dolžan spoštovati navodila OU, PO, PT in NPP ter sklenjene sporazume in druge akte. KP je prejemnik sredstev strukturne politike.

NOzFN je organ v sestavi MF in opravlja naloge neodvisnega nadzora vseh skladov EU. NO je telo, ki opravlja naloge, opredeljene v 35. členu Uredbe Sveta (ES) št.

1260/1999 o splošnih določbah. PS je medresorski odbor na ravni prednostne naloge EPD, ki ga ustanovi PT.

Pri Kohezijskem skladu je v črpanje vključenih precej manj organov: OU, PO in NOzFN, ki so isti kot pri strukturnih skladih, poleg tega samo še PT in izvajalsko telo.

Tabela 14: Institucije v RS, ki opravljajo naloge na področju Kohezijskega sklada

Organ	Institucija, ki opravlja nalogo navedenega organa:
Posredniško telo	<ul style="list-style-type: none">◆ Ministrstvo za promet◆ Ministrstvo za okolje in prostor
Izvajalsko telo	<ul style="list-style-type: none">◆ Na področju prometa: Javna agencija za železniški promet, Družba za avtoceste v RS◆ Na področju okolja: občine

Vir: Interna gradiva SVLR.

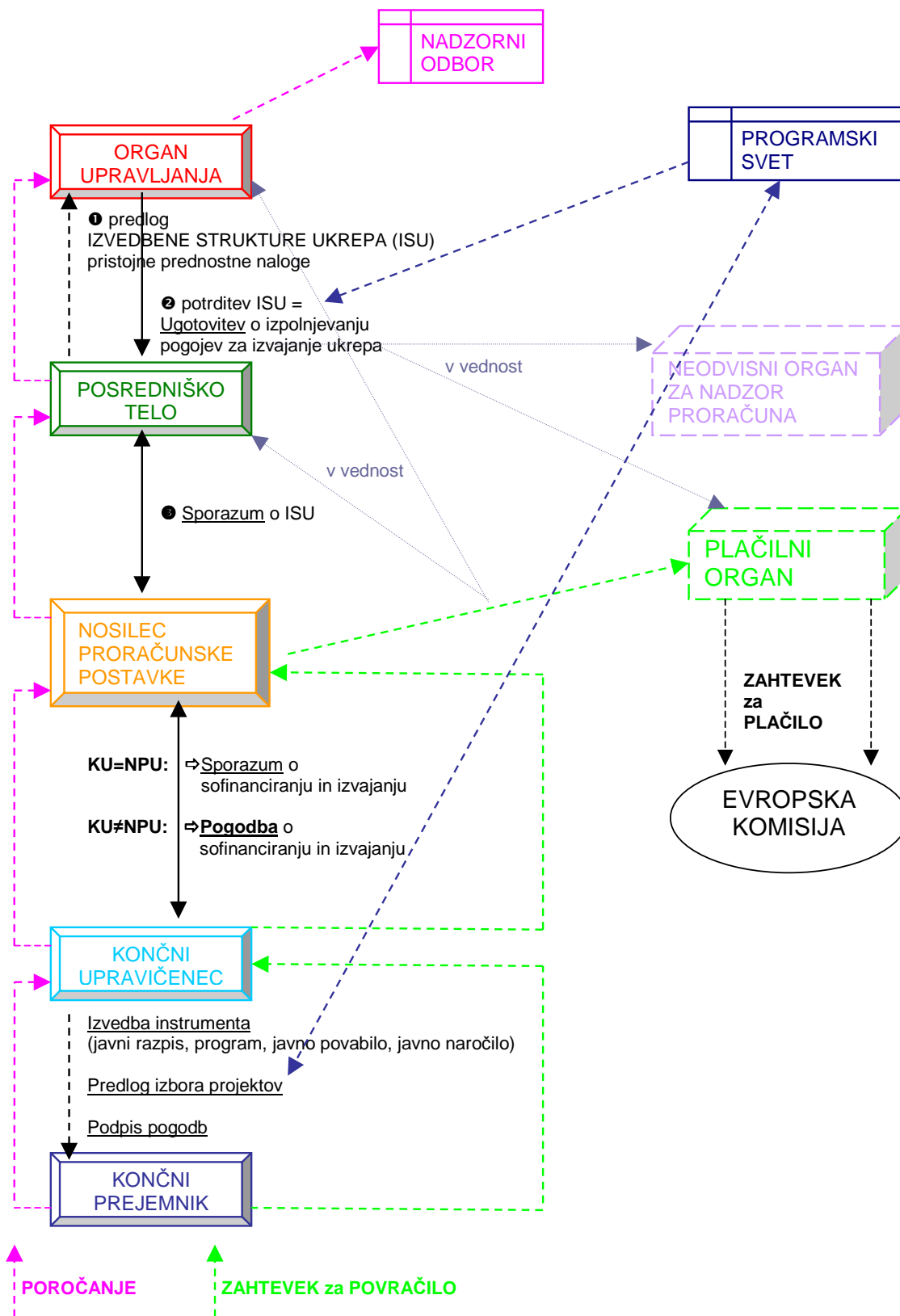
Vloge institucij, vključenih v izvajanje EPD, so določene na osnovi Uredbe Komisije (ES) št. 1260/99 in natančneje v Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS (Ur.l. RS, št. 07/06). Kot že omenjeno, so vloge z novo uredbo nekoliko spremenjene. Vloge institucij, vključenih v izvajanje Kohezijskega sklada, so določene v Referenčnem okviru Kohezijskega sklada za obdobje 2004–2006 na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 1164/94 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in podrobneje v Navodilih o izvajanju Kohezijskega sklada v RS v obdobju 2004–2006.

Da bi razumeli vloge posameznih organov, vključenih v sistem izvajanja strukturnih skladov (Kohezijskega sklada torej na tem mestu ne obravnavamo), smo oblikovali spodnjo shemo, iz katere je mogoče razbrati razmerja med institucijami. Razviden je proces priprave in sprejemanja odločitev o izboru projektov oziroma programov za ukrepe EPD, viden pa je tudi potek poročanja ter zahtevka za plačilo oziroma povračilo.

Struktura je jasno hierarhična: končni prejemnik (KP) strukturnih sredstev poroča višji ravni, končnemu upravičencu (KU), ta naprej nosilcu proračunske postavke (NPP), ta posredniškemu telesu (PT), ta pa organu upravljanja (OU), ki poroča nadzornemu odboru (NO). Nekoliko drugačna je pot zahtevka za plačilo oziroma povračilo. Zahtevka za plačilo od KP preko KU potuje do NPP, ta pa ga posreduje neposredno plačilnemu organu (PO), kopijo pa še PT in OU. PO izda zahtevka za plačilo Evropski komisiji.

Malce drugačno shemo, sicer povzeto po dokumentu *Opis sistema upravljanja in nadzora za strukturne sklade v okviru Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004–2006*, smo dodali v Prilogo 1.

Slika 1: Proces priprave in sprejemanja odločitev o izboru projektov/ programov za ukrepe EPD 2004-2006



Vir: Lastna zasnova

5. TRENDI RS PRI ČRPANJU STRUKTURNIH SREDSTEV

Od maja 2004 do danes je RS pridobila precej izkušenj pri črpanju evropskih sredstev. Naučiti se črpati omenjena sredstva zahteva čas. Avstrija denimo je potrebovala dve leti za začetek črpanja, Portugalska in Španija pa še veliko več, da je tok denarja postal stabilen. (Meth-Cohn, Shields, 2005, str. 9) Horvat pri tem ugotavlja, da se na nove članice EU izvaja stalni pritisk sprejemanja pravil in praks v zelo kratkem času. (Horvat, 2003)

Črpanje v RS je na splošno vedno boljše. Stanje in dinamiko črpanja prikazujejo slika in tabele v nadaljevanju, pri čemer je najprej podana agregatna raven in nato še črpanje v okviru posameznega strukturnega sklada (po vseh prednostnih nalogah EPD). Predstavljena sta stanje in dinamika črpanja strukturnih sredstev – od razpisov v Sloveniji do podpisanih pogodb do nazadnje plačil iz Bruslja.

Črpanje strukturnih sredstev iz EPD na mesečni ravni v Sloveniji spremlja Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). Spremljanje črpanja se je pričelo proti koncu leta 2004 oziroma v začetku leta 2005.

5.1. Stanje in dinamika pri črpanju sredstev iz strukturnih skladov

RS črpa sredstva iz naslova evropske kohezijske politike od dneva vstopa v EU, to je od 1. maja 2004, obdobje upravičenosti pri stroških za črpanje pa velja od 1. januarja 2004. Za potrebe naloge smo izbrali stanje črpanja na dan 31. oktobra 2006. Črpanje analiziramo na osnovi petih postavk:

- ◆ **razpisana sredstva** – gre za obseg EU sredstev, ki jih je Slovenija v okviru JR, JN, programov oziroma pozivov dala na voljo KP,
- ◆ **dodeljena sredstva** – sredstva po zaključenih JR oziroma drugih instrumentih, ki se jih s sklepi PS dodeli KP; dodeljena sredstva ne morejo presegati razpisanih sredstev,
- ◆ **podpisane pogodbe** – gre za vsoto vseh sredstev, dodeljenih KP, ki je določena v pogodbah med njim in KU,
- ◆ **iz proračuna izplačana sredstva** – to so sredstva, ki jih NPP izplačajo za že nastale upravičene stroške KU, ta pa nato KP,
- ◆ **posredovani zahtevki za povračilo** – zahtevki pomenijo zbir že izplačanih sredstev iz proračuna, ki jih NPP pošlje PO; ta v končni fazi prejme povračilo sredstev iz proračuna EU in tako se iz evropskega proračuna pokrijejo sredstva, ki jih je za EU založila država.

Po podatkih resornih ministrstev je bilo stanje pri črpanju na področju strukturnih skladov 31. oktobra 2006 sledeče:

- ◆ **razpisana sredstva:**
 - 86,4 mrd SIT ali 110 % razpoložljivih sredstev, opredeljenih z EPD (leta 2004: 45,5 mrd SIT ali 57,7 %; leta 2005: 67,5 mrd SIT ali 85,6 %)
- ◆ **dodeljena sredstva s sklepi PS oziroma s programi:**
 - 86 mrd SIT ali 109 % razpoložljivih sredstev, opredeljenih z EPD (leta 2004: 28,7 mrd SIT ali 36,4 %; leta 2005: 63,1 mrd SIT ali 80,0 %)

- ◆ **podpisane pogodbe:**
 - za 77 mrd SIT ali 98 % razpoložljivih sredstev, opredeljenih z EPD (leta 2004: 8,3 mrd SIT ali 10,5 %; leta 2005: 45,8 mrd SIT ali 58,1 %)
- ◆ v kumulativi **iz proračuna izplačana sredstva** (slovenski in EU del):
 - 46 mrd SIT ali 58 % razpoložljivih sredstev, opredeljenih z EPD (leta 2004: 5,4 mrd SIT ali 6,8 %; leta 2005: 23,5 mrd SIT ali 29,7 %)
- ◆ **posredovani zahtevki za povračilo** (ZzP) na plačilni organ (EU del):
 - 25 mrd SIT ali 42 % razpoložljivih sredstev, opredeljenih z EPD (leta 2004: 0 mrd SIT; leta 2005: 20 %)

Na zadnji dan oktobra 2006 je bilo razpisanih že za 110 odstotkov vseh razpoložljivih sredstev (konec leta 2005 85,6 odstotka), prav toliko je bilo tudi že dodeljenih sredstev, pogodbe še v celoti niso bile podpisane, sredstev je bilo skupaj izplačanih 58 odstotkov, le 42 odstotkov vseh sredstev EU pa je bilo posredovanih na plačilni organ. Podrobnosti po prednostnih nalogah (PN) EPD najdemo v Tabeli 15.

Tabela 15: Črpanje sredstev EPD 2004–2006 po posameznih prednostnih nalogah; stanje oktober 2006 (v % razpoložljivih sredstev)

Postavke:	EPD			1. PN			2. PN			3. PN		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Razpoložljiva sredstva EPD 2004–2006	78,9 mrd SIT			40,3 mrd SIT			23,4 mrd SIT			11,9 mrd SIT		
Razpisana sredstva (%)	57,7	88,0	109,6	67,0	96,4	121,6	28,1	81,6	103,2	20,4	96,6	111,6
Dodeljena sredstva (%)	36,4	77,6	109,1	51,2	91,3	120,6	21,7	72,7	99,7	19,2	49,3	88,8
Podpisane pogodbe (%)	10,5	58,0	97,7	12,7	64,4	114,2	12,6	70,7	96,2	1,5	27,8	71,8
Plačila iz proračuna (%)	6,8	29,7	58,3	6,7	35,4	71,6	8,8	27,6	51,9	1,4	20,1	34,9
Posredovani ZzP (EU del)	0,0	19,9	42,2	0,0	29,7	60,4	0,0	14,0	27,6	0,0	2,6	16,1

Opombe:

- Na tehnični pomoči je na dan 31. 10. 2006 projektno vezanih sredstev, potrjenih s strani OU, za 3,5 mrd SIT (107,5 %).
- V februarju so bila razpisana dodatna sredstva, dodeljena z januarskimi sklepi Vlade RS, in sicer na ukrepu 1.2 v višini 2,8 mrd SIT in na ukrepu 1.3 v višini 4 mrd SIT; v marcu na ukrepu 1.1 v višini 2 mrd SIT; v aprilu na ukrepu 3.1 v višini 729 mio SIT in na ukrepu 3.3 v višini 555 mio SIT; v aprilu so bila razpisana tudi dodatna sredstva na ukrepih 2. PN.
- V okviru razpisanih sredstev pri 3. PN so upoštevana tudi dodatna sredstva pri ukrepu 3.7 na podlagi sklepa Vlade RS z dne 26. 4. 2006 v višini 143 mio SIT.

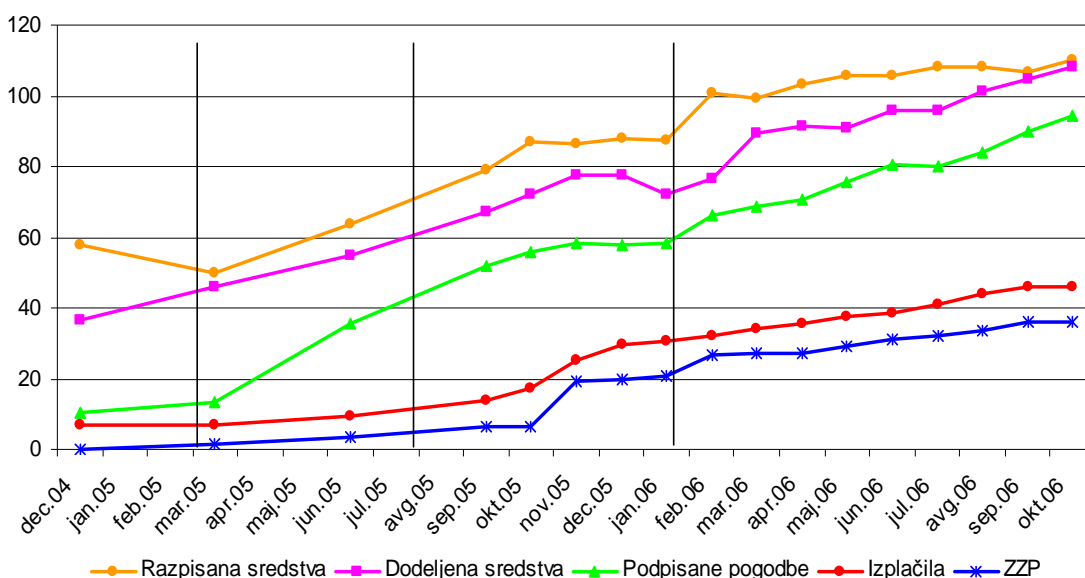
Vir: Poročilo o realizaciji EPD 2004–2006 na dan 31. 10. 2006, SVLR, str. 4.

V splošnem je stanje pri razpisanih in dodeljenih sredstvih zelo dobro, saj je celo več razpisanih in dodeljenih sredstev, kot je na voljo sredstev. Razlog je v tem, da je RS namenoma razpisala več sredstev, kot jih ima na razpolago (slednje sicer omogoča tudi Zakon o izvrševanju proračuna RS), da bi se počrpalo kar največ sredstev in da ne bi bilo izgube denarja. Tako je vlada RS 19. 1. 2006 sklenila (št. sklepa 54402-1/2006/13), da bo namenila dodatna sredstva z namenom čim boljšega črpanja in je tako posameznim ministrstvom dodelila dodatne pravice porabe. Slednje je jasno razvidno iz tabel, ko sredstva razpisov iz leta 2006 že presegajo vsa sredstva iz EPD.

Ob koncu leta 2005 so bila na 1. in 3. PN razpisana že skorajda vsa razpoložljiva sredstva, na 2. PN pa dobre štiri petine. Daleč najmanjši delež podpisanih pogodb (niti pol) zasledimo takrat pri 3. PN. V splošnem ugotovljamo, da se je črpanje iz meseca v mesec izboljševalo.

Podpisane pogodbe za dodeljenimi sredstvi nekoliko zaostajajo, vendar se je delež le-teh v zadnjem času precej izboljšal in že skoraj dosega 100 odstotkov. Precej pa zaostajajo plačila iz proračuna in posredovani zahtevki za povračilo (ZzP) na plačilni organ. Konec oktobra 2006 je bilo izplačil iz proračuna za 58 odstotkov vseh sredstev, posredovanih ZzP pa zgolj 42 odstotkov. Razloge za opisano stanje analiziramo v nadaljevanju.

Slika 2: Črpanje sredstev strukturnih skladov na nivoju celotnega EPD (v %)



Opombe:

- Pri razpisanih in dodeljenih sredstvih se pojavljajo določena nihanja, ki izhajajo iz necelovite realizacije razpisov, kar je pogosto tudi posledica določil zakonodaje na področju javnega naročanja in tudi nedoslednega izvajanje te zakonodaje.
- Aktivnosti pri izvajanju EPD so se intenzivirale predvsem po sprejetju paketov vladnih sklepov v začetku marca in konec julija 2005 ter januarja 2006. To pravzaprav kaže tudi na določeno stopnjo kampanjskega pristopa pri dosedanjem izvajanju strukturne politike.

Vir: Poročilo o realizaciji EPD 2004-2006 na dan 31. 10. 2006, SVLR, str. 5

Kot je razvidno iz Slike 2, so se dejavnosti pri izvajanju EPD pospešile po marcu 2005. Razpisana sredstva so konec marca 2005 znašala 50 odstotkov in so se povečala na 86 odstotkov konec leta 2005 in na 110 odstotkov konec marca 2006. Dodeljena sredstva so se v istem obdobju povečala s 46 odstotkov najprej na 80 odstotkov in nato na 109 odstotkov. Podpisane pogodbe so se povečale s 13 odstotkov marca 2005 na 58 odstotkov konec tega leta ter na 98 odstotkov oktobra 2006, izplačila iz proračuna pa s sedmih odstotkov na 30 odstotkov konec leta 2005

in na 58 odstotkov oktobra 2006. Ugotovimo lahko izrazito pozitiven trend na vseh stopnjah črpanja evropskih strukturnih sredstev.

Iz navedenega lahko sklepamo, da je imela RS v prvem letu članstva v EU velike težave s črpanjem strukturnih sredstev. Težave v začetnem obdobju črpanja niso nič nenavadnega, saj so se z njimi v preteklosti spopadale tako stare kot nove države članice EU. Tudi ni presenetljivo, če se črpanje krepi proti koncu finančnega obdobja, saj morajo državne institucije na začetku pripraviti instrumente za črpanje, po drugi strani pa se morajo na te instrumente pripraviti tudi končni prejemniki sredstev, kar zahteva čas. Zaradi pridobljenih izkušenj bi lahko sicer sklepali, da bo ta začetni zagon trajal manj časa v finančni perspektivi 2007–2013.

V nadaljevanju obravnavamo vsako izmed opisanih faz pri črpanju sredstev v okviru posameznega sklada. Poleg samega opisa sistema upravljanja smo opravili več fokusiranih intervjujev ter oblikovali in izvedli dva vprašalnika. Stanje, dinamiko, probleme in priložnosti pri izvajanju instrumentov, dodeljevanju sredstev in končno pri posredovanih zahtevkih na PO analiziramo po posameznih PN EPD, torej v bistvu po posameznem strukturnem skladu (podub Interreg in Equal ne obravnavamo, prav tako ne črpanja iz Kohezijskega sklada):

- ◆ 1. PN: ERDF,
- ◆ 2. PN: ESF,
- ◆ 3. PN: EAGGF in FIFG,
- ◆ 4. PN: tehnična pomoč ERDF in ESF.

5.2. Črpanje sredstev iz ERDF: 1. prednostna naloga EPD

Prva prednostna naloga EPD *Spodbujanje podjetniškega sektorja in konkurenčnosti* združuje naslednje štiri ukrepe (v oklepaju so navedeni NPP, ki so vključeni v črpanje sredstev po posameznem ukrepu):

- ◆ Ukrepi 1.1: Spodbujanje inovacijskega okolja (MG, MVZT)
- ◆ Ukrepi 1.2: Spodbujanje razvoja turističnih destinacij (MG)
- ◆ Ukrepi 1.3: Izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo (MG)
- ◆ Ukrepi 1.4: Gospodarska infrastruktura in javne storitve (MG, MŠŠ, MVZT, MK, MzP)

Ker ERDF sofinancira številne dejavnosti za pospeševanje razvoja regij, je razumljivo, da so tudi ukrepi 1. PN EPD precej raznoliki. Morda so tudi zaradi tega v ta proces vključene številne institucije – kot NPP je vključenih pet ministrstev, še več je KU.

V celoti je stanje v vseh fazah črpanja iz 1. PN boljše, kot je povprečje EPD (glej Prilogo 2). Na prvih treh ukrepih je razpisanih in dodeljenih sredstev precej več, kot je razpoložljivih sredstev, tudi stanje pri podpisanih pogodbah je dobro, plačila iz proračuna ter posredovani ZzP pa izstopajo pri ukrepih 1.2 in 1.3. (glej Tab. 16, na str.42).

Tabela 16: Črpanje razpoložljivih sredstev 1. PN EPD 2004–2006 po posameznih ukrepih; stanje oktober 2006

1. PN: ERDF	Ukrep 1.1	Ukrep 1.2	Ukrep 1.3	Ukrep 1.4
Razpoložljiva sredstva 2004–2006 za posamezen ukrep (mrd SIT)	8,3	8,3	6,2	17,4
Razpisana sredstva kot delež razpoložljivih sredstev (%)	127,4	129,4	164,2	100,0
Dodeljena sredstva kot delež razpoložljivih sredstev (%)	127,2	129,0	164,2	97,8
Podpisane pogodbe kot delež razpoložljivih sredstev (%)	127,2	129,0	164,2	83,1
Plačila iz proračuna kot delež razpoložljivih sredstev (%)	54,9	74,6	145,4	51,8
Posredovani ZzP (samo EU del) kot delež razpoložljivih sredstev (%)	40,5	70,0	85,2	54,0

Vir: Poročilo o realizaciji EPD 2004-2006 na dan 31. 10. 2006, SVLR.

V okviru ukrepov 1.1 *spodbujanje inovacijskega okolja* in 1.2 *spodbujanje razvoja turističnih destinacij* so bili v obdobju 2004–2006 objavljeni po trije JR. Prvi JR je bil v primeru obeh ukrepov objavljen istočasno že pred samim vstopom v EU in že takoj je bilo razpisanih 100 odstotkov sredstev. Sredstva, ki niso bila dodeljena na začetku, so se kasneje še enkrat razpisala v drugem JR. Tak pristop, ko se že na začetku razpišejo vsa sredstva, je lahko zelo učinkovit. Prijavitelji so tako že na začetku seznanjeni s celotnimi razpoložljivimi sredstvi, upravljavci razpisov pa dobijo hitro informacijo o pripravljenih projektih in njihovi kakovosti.

Ukrep 1.1 je bil najprej namenjen tehnološkim centrom in parkom, inkubatorjem, grozdom, tehnološkim mrežam, centrom odličnosti (CO), ter drugim organiziranim oblikam skupne razvojne infrastrukture za ustvarjanje in prenos znanja, v zadnjem razpisu pa tudi že samostojnim podjetnikom, zavodom, javnim zavodom in gospodarskim družbam. Namen ukrepa je bil vzpostaviti ustvarjalno okolje ter pospešiti interakcijo med podjetji in institucijami znanja za:

- * razvoj in usposobitev tehnoloških centrov, ki bodo izvajali storitve na področju raziskav in razvoja (R&R) za skupine podjetij, ki se povezujejo za skupna vlaganja v okviru področij dejavnosti, tehnoloških področij, grozdov in mrež;
- * razvoj in usposobitev tehnoloških parkov in inkubatorjev, ki bodo zagotovili ugodnejše prostorske in tehnične razmere za nastajanje in delovanje podjetij v zgodnjih fazah razvoja ter izvajali storitve za ustanovitev in začetno delovanje podjetij pod ugodnejšimi pogoji;
- * podporo R&R projektom skupin podjetij in institucij znanja, ki se povezujejo za skupna vlaganja v okviru področij dejavnosti, tehnoloških področij, grozdov, tehnoloških mrež ter CO;
- * podporo novim investicijam v okviru obstoječih poslovnih con (PC), grozdov in tehnoloških mrež.

Nekaj sredstev iz prvega JR je ostalo nerazdeljenih, saj je bil razpis novost, tako da ni bilo dovolj prijav za porabo vsega razpisanega denarja, čeprav je bilo podprtih skupaj 15 projektov CO: za študij struktur in interakcij v biotehnologiji in farmaciji; nanoznanost in nanotehnologija; materiali za elektroniko naslednje generacije ter drugih prihajajočih tehnologij; superkritični fluidi; okoljska tehnologija; informacijska in komunikacijska tehnologija (IKT); biotehnologija s farmacijo; razvoj inovacijskega

okolja slovenske industrije za klimatizacijo, gretje in hlajenje; IRSPIN; sodobne tehnologije vodenja za povečanje konkurenčnosti – INEA; razvoj inovacijskega okolja za računalniško vodenje, električne pogonske sisteme, akumulatorje in senzorje – Teces; sodobne tehnologije vodenja; policentrični tehnološki center kot mednarodni inovacijski sistem slovenske avtomobilske industrije – ACS; izgradnja tehnološkega parka Ljubljana Brdo ter moderni kovinski materiali.

Vsa preostala sredstva so bila nato porabljena za drugi razpis. Ker je bilo sredstev približno desetkrat manj, so na JR prispele samo tri vloge. Ena ni izpolnjevala pogojev, zato so bila sredstva dodeljena dvema projektoma: Tehnopolis – Tehnološki park Celje ter Primorski tehnološki park, pri čemer je ponovno ostalo slabih 200 mio SIT. Ta sredstva ter dodatno dodeljene pravice porabe so bila razpisana v okviru tretjega JR marca 2006. Namen tega razpisa je bila podpora skupnim razvojno-investicijskim projektom skupin podjetij in institucij znanja v okviru posrednikov (grozdov, tehnoloških mrež, tehnoloških platform). Zaradi kakovostnih projektov, ki so bili prijavljeni na ta JR, so se pristojni odločili povečati okvirno višino razpisane vrednosti za 200 mio SIT (Letno poročilo 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006, 2006, str. 8). Na izvajanje ukrepa 1.1 so na splošno vplivale predvsem zapletene administrativne dejavnosti, ki jih analiziramo v nadaljevanju.

Glede podpisanih pogodb je stanje v okviru tega ukrepa sledeče: do konca polovice leta 2006 je bilo skupaj podpisanih pogodb v celotnem ukrepu 88 odstotkov, do konca septembra pa že 99,9 odstotka. Pogodbe, ki niso podpisane, se nanašajo predvsem na ukrep 1.4 *gospodarska infrastruktura in javne storitve*. Podpisane še niso vse pogodbe z izvajalci pri obnovi gradov, ponekod je v teku pridobitev soglasja MF in nato uvrstitev v Načrt razvojnih programov v okviru proračuna, za kar je potrebna potrditev s strain vlade.

Glede izplačil iz proračuna ter zahtevkov za povračilo (ZzP) – dva zadnja koraka pri črpanju sredstev pred posredovanjem zahtevkov za plačilo v Bruselj – je stanje v okviru tega ukrepa naslednje: v letu 2004 je MG iz proračuna izkoristilo 19,6 odstotka sredstev, v letu 2005 pa 86,5 odstotka, na PO je do konca 2005 poslal ZzP v vrednosti 1,6 mrd SIT (87,4 odstotka). MVZT je porabil 52,5 odstotka sredstev, na PO pa v obliki ZzP posredoval za 23,6 odstotka sredstev za leto 2005. Januarja 2006 ni bilo ne izplačil ne zahtevkov z obeh ministrstev, februarja je MG poslalo zahtevek še za leto 2005, marca je MVZT izplačalo tri odstotke sredstev za 2006, aprila se je ta delež dvignil na 6,1 odstotka, posredovan je bil tudi ZzP za povračilo v višini treh odstotkov. Junija so pri MG na vrsti prva izplačila (1 odstotek), ZzP pa še vedno ni (Vir: Mesečna poročila o realizaciji EPD od januarja 2006 do junija 2006, SVLR). ZzP po oceni vrednotenja (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 51) niso bili ustrezno označeni, bolj je izstopal opis dejavnosti kot indikatorji (kazalniki) in rezultati, stroški dela pa so se morali predstaviti ločeno.

Tudi pri ukrepu 1.2 *spodbujanje razvoja turističnih destinacij* je bilo opaziti veliko zanimanja za sofinanciranje, vendar tudi tu brez težav ni šlo; nekoliko zapletov se je pojavilo s tretjim JR v letu 2006. Prvotno je bilo namreč zamišljeno, da se lahko na razpise prijavljajo zgolj mala in srednja podjetja (MSP), saj je bilo že v prvem razpisu zapisano, da se lahko nanj prijavijo velika podjetja le, če gre za začetno investicijo. V drugem JR je bilo jasno napisano, da se lahko prijavijo le samostojni podjetniki

posamezniki in gospodarske družbe, ki ustrezajo pogojem za MSP, v tretjem JR pa so bila upravičena do sofinanciranja že vsa podjetja, le z razliko glede višine sofinanciranja. Po prvi različici tretjega JR naj bi stopnja sofinanciranja znašala do največ 500 mio SIT. Vmes so se zgodile spremembe in objavljen je bil prvi popravek razpisa, v katerem se je stopnja sofinanciranja zvišala do milijarde SIT, naknadno pa so se ponovnimi popravki razpisana sredstva še povečala.

V okviru ukrepa 1.2 so se projekti začeli izvajati v letu 2004, tri investicije pa so bile v istem letu tudi že končane. Na prvi JR je prispelo kar 60 vlog, vendar jih je bila večina zavržena zaradi neizpolnjevanja pogojev razpisa. Do konca leta 2005 je bilo razpisanih 100 odstotkov razpoložljivih sredstev, dosežen pa je bil tudi visok delež izplačil iz proračuna (najvišji v okviru 1. PN). Dobro realizacijo je možno pripisati tudi dejstvu, da so se na drugi razpis lahko prijavi prijavitelji iz celotne Slovenije, na prvega pa le tisti iz geografskih in produktivnih območij, opredeljenih v Strategiji slovenskega turizma 2002–2006. (Letno poročilo o izvajanju EPD RS za obdobje 2004–2006, 2006, str. 44) Tretji JR je bil objavljen februarja 2006, njegov namen je bil povečati prenočitvene kapacitete s tremi zvezdicami in več, ter tudi obnova in izgradnja bazenskih kompleksov na že obstoječih lokacijah. Na razpis je prispelo 41 vlog, po dopolnitvah pa je bilo ustreznih vlog 18. Petim projektom so bili izdani pozitivni sklepi, vse pogodbe so že podpisane.

Za ukrep 1.2 je bilo do konca leta 2005 porabljenih 103,8 odstotka sredstev proračuna ter posredovanih ZzP za 2,7 mrd SIT (96,1 odstotka). Februarja 2006 je prišlo do prvega izplačila (1 odstotek) ter ZzP za leto 2005. Do konca marca je bilo že za tri četrtine sredstev podpisanih pogodb, izplačila so se dvignila na 2,3 odstotka, aprila že na 15 odstotkov, maja na 23,2 odstotka, ko je tudi prišlo do ZzP (2,3 odstotka sredstev). Do konca prve polovice leta je bilo tako skupaj izplačanih 724 mio SIT (25,7 odstotka), ZzP pa je bilo 23,2 odstotka sredstev za leto 2006.

Ukrep 1.3 *izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo* se od prvih dveh precej razlikuje. Na voljo je bilo kar osem instrumentov, pri čemer je bila izvajalka prvega Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije (JAPTI), izvajalec preostalih sedmih razpisov pa Javni sklad za razvoj malega gospodarstva, ki se je kasneje preimenoval v Slovenski podjetniški sklad (SPS). Prvi instrument je predstavljal subvencionirane svetovalne storitve za MSP, preostali instrumenti pa so dajali garancije za kredite, subvencije, neposredne spodbude za investicijske projekte MSP ter subvencije za nakup nove tehnološke opreme. Zanimanje za vse navedene instrumente je bilo izjemno.

Prvi instrument v okviru ukrepa 1.3 (instrument 1.3.01), ki predstavlja program vavčerskega svetovanja podjetjem, se od drugih instrumentov precej razlikuje, kar je mogoče razbrati tudi iz števila sofinanciranih projektov, ki jih je nekaj tisoč. V načelu ne gre za projekt, temveč za program, za katerega se sredstva prenesejo končnemu porabniku, torej na JAPTI. S tem prenosom se ta sredstva štejejo že kot dodeljena sredstva, čeprav je jasno, da je denar »dodeljen« šele takrat, ko je iz JAPTI-ja prenesen na podjetnika, ki je koristil storitev svetovanja. To nedoslednost bi bilo mogoče v prihodnje rešiti tako, da se »dodeljena« sredstva JAPTI-ju ne obravnavajo kot dejansko dodeljena. Ker velja ta režim, je bilo v prvi polovici leta 2006 podpisanih pogodb kar za 164,2 odstotka razpoložljivih sredstev, kar dejansko pomeni realizacijo na ravni JAPTI in SPS, ne na ravni končnih prejemnikov.

Prednosti vavčerskega svetovanja so: program je nezapleten, vanj se je mogoče vključevati skozi vse leto, zagotavlja se svetovanje na področjih, kjer podjetja nimajo primerne kadra ipd. Za leto 2004 je bila izvedena tudi ocena vavčerskega svetovanja, po kateri je 71 odstotkov podjetij program ocenilo kot dober. (Letno poročilo o izvajanju EPD RS 2004–2006, 2005, str. 53) Kljub vsemu se ugotavlja, da je prepoznavnost programa še vedno preslaba. (Letno poročilo o izvajanju EPD RS za obdobje 2004–2006, 2006, str. 44)

Povprečna vrednost posameznega svetovanja je v letu 2004 znašala 86.455 SIT, v letu 2005 pa 147.842 SIT. (Vir: JAPTI) Ta znesek naj bi bil premajhen za vso potrebno administracijo, ki je nujna za črpanje sredstev iz strukturnih skladov, zato se v finančnem obdobju 2007–2013 ta program financira izključno z domačimi sredstvi.

Preostale instrumente v okviru tega ukrepa izvaja SPS, ustanovljen po Zakonu o javnih skladih, ki je v 100-odstotni lasti RS (nadzorni svet imenuje vlada). Instrument 1.3.02 je osredotočen na poroštva oziroma garancije, instrument 1.3.03 pa na kredite. Najprej je bil objavljen JR 1.3.02 in takoj za tem razveljavljen in objavljen nov, dopolnjen razpis. Dopolnitve se nanašajo na merila in predvsem na znaten dvig sredstev, kolikor lahko znaša poroštvo. Razpisov je bilo pri tem ukrepu veliko, iz njih pa je razvidno, da so se enkrat v okviru enega razpisa povezovala poroštva s premijami (oziroma garancije s subvencijami), drugič pa ne. Dejstvo je namreč, da so krediti lahko na eni strani povezani s potrebo po garanciji, vendar to ni nujno; zato so se najprej pojavili razpisi z obema institutoma. Glede na to, da je na zadnji JR marca 2006 prispelo čez 500 vlog, lahko rečemo, da je zanimanje za ta instrument ogromno in vedno večje.

Stanje pri izplačilih in ZzP: do konca leta 2005 je bilo porabljenih 106,9 odstotka sredstev ter posredovanih ZzP za 1,6 mrd SIT (105,6 odstotka). Janurja 2006 so bila prva izplačila v višini 33 mio SIT (0,5 odstotka), februarja so se dvignila na 1,9 odstotka, prišlo pa je tudi do ZzP (0,4 odstotka). V vseh naslednjih mesecih se je pozitiven trend nadaljeval tako pri izplačilih kot tudi ZzP.

Zadnji ukrep v okviru 1. PN EPD je Ukrep 1.4 *gospodarska infrastruktura in javne storitve*, ki združuje zelo raznolike dejavnosti. Poleg JR vsebuje še druge instrumente, na primer JN in programe, tako da so posledično tudi nosilci posameznih instrumentov zelo različni. V skladu s členom 17 Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike se za ukrep 1.4 uporablja še en instrument, ki se v prejšnjih ukrepih ni – javno povabilo.

Ukrep gospodarske infrastrukture in javnih storitev združuje PC, CO, nacionalni raziskovalni in razvojni program (NRRP), obnovo in revitalizacijo kulturnih spomenikov (gradov), multimedijske centre (MMC), športno turistično infrastrukturo ter program Posodobitve objektov in opreme letališke infrastrukture (Letališče Maribor). Glede na raznolikost dejavnosti in področij podpore je v črpanje v tem delu vključenih precej akterjev.

PC so prvi del ukrepa *gospodarska infrastruktura in javne storitve*. Namen PC je razvoj javne gospodarske infrastrukture na območjih industrijskih, industrijsko obrtnih, obrtnih ter poslovnih dejavnosti s ciljem povečati naložbe v javno gospodarsko infrastrukturo ter zagotoviti ustrezne površine za ekonomske dejavnosti

v Sloveniji za povečanje domačih in tujih neposrednih naložb. Na JR za PC so se lahko prijave občine iz celotne države, pri čemer je moral biti investicijski projekt ekonomsko upravičen in znašati najmanj 250 mio SIT. Velja izpostaviti, da je JR določal, da bo 60 odstotkov razpoložljivih sredstev dodeljenih regijam A in B, preostalo pa regijam C in D⁸.

Na izvajanje instrumenta je v letu 2005 negativno vplivala dvomesečna zamuda pri izdaji sklepov o sofinanciranju projektov (2. JR), do katere je prišlo zaradi poznega podpisa aneksa k pogodbi o izvajanju instrumenta. Pojavil se je tudi problem zagotovitve proračunskih sredstev za tekoče izvajanje instrumenta. Na ta instrument so bila tudi prenesena sredstva s prerazporeditvijo z instrumenta 1.4.07 (širokopasovne povezave), saj so bili razpisi v okviru PC dobro ocenjeni. Tudi sam postopek ocenjevanja vlog je vrednotenje ocenilo pozitivno, sama merila za ocenjevanje projektov pa naj bi bila celo tako dobro določena, da bi lahko služila kot vzorčen primer za druge razpise. Ne nazadnje je bilo izredno dobro ocenjeno tudi pregledovanje zahtevkov, pri čemer se je uporabljal »Kontrolni vprašalnik preverjanja upravičenosti zahtevka«. Uporabo slednjega, ki naj bi bil zelo uporabno orodje za preverjanje zahtevkov, vrednotenje (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 59) priporoča tudi pri drugih JR.

Naslednja instrumenta predstavljata CO ter NRRP in sta do neke mere povezana z instrumentom poslovnih con. Namen razpisa za CO je prispevati k razvoju javne raziskovalno-razvojne infrastrukture ter krepitvi zmogljivosti univerz in javnih raziskovalnih ustanov za ustvarjanje in prenos znanja in novih tehnologij na prednostnih področjih raziskav in tehnološkega razvoja. Sofinancirala se je infrastruktura inštitutov in univerz, ki sodelujejo pri R&R v CO, črpanje pa je bilo večje od pričakovanj. Do konca leta 2005 je bilo realiziranih 105,6 odstotka sredstev proračuna, posredovani ZzP so znašali 66,5 odstotka sredstev. Prva izplačila za ta dva instrumenta v letu 2006 so se realizirala šele maja in že junija so znašala 152,3 mio SIT (17,2 odstotka), posredovanih ZzP pa ni bilo.

Naslednja instrumenta sta povezana z gradovi in MMC. MK je za obnovo in revitalizacijo predlagalo pet gradov v lasti države: Grad, Ptuj, Pišece, Snežnik in Negova. Razpisna dokumentacija je bila razmeroma preprosta, terminski načrt izredno skop. Projekt obnove gradov poteka tekoče, v primeru težav pri izvajanju pa bo MK sredstva založil iz svojih proračunskih postavk, ne iz strukturnih. Pri MMC je stanje naslednje: prvi JR je predvideval podporo posameznim dejavnostim oziroma investicijam v okviru projekta MMC, katerega cilj je bil tudi, da se vzpostavijo MMC v vseh 12 statističnih regijah Slovenije. Podporo je prejelo devet društev: Ljudmila, Prlekija, Kiberpipa, Pina, Lokalpatriot, Krško, Kibla, Masovna in Zveza Tolminskih Mladinskih društev. Vsebina multimedijske mreže ni bila definirana in društva so denar porabila, kakor se jim je zdelo najbolj primerno. Nosilec tega instrumenta bi moral pri dodeljevanju sredstev pozornost nameniti obstoju sofinanciranih MMC, da

⁸ Regije oziroma občine so v skladu z Navodilom o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Ur. l. št. 44/01) razvrščene v regije/občine A, B, C ali D (od najmanj do najbolj razvitih):

Regije A: Pomurska, Podravska, Zasavska, Spodnjeposavska.

Regije B: Savinjska, Koroška, Notranjsko-kraška, JV Slovenija.

Regiji C: Goriška, Gorenjska.

Regiji D: Obalno-kraška, Osrednjeslovenska.

se ne bi zgodilo, da bi po dodelitvi denarja ti centri propadli. Eno leto po prvem JR se je pojavil drugi, na katerem je bilo potrjenih 15 projektov, od tega osem istih kot na prvem JR (razen Prlekije), preostali pa so bili novi: Mladinski center Velenje, Murska Sobota, Zavod O Škofja Loka, Mat Kultra Zagorje, Art center Prosenjakovci, Vetrnica Slovenj Gradec, Hiša kulture Pivka. Tako so bili vzpostavljeni MMC v vseh 12 statističnih regijah RS.

Šesti instrument se nanaša na športno turistično infrastrukturo. Razpis je bil narejen šele v letu 2006, nanj pa so prispele tri vloge, od katerih je bila ena pripomba na pogoje JR, druga pa ni izpolnjevala pogojev. Tako je bil izbran en sam projekt – projekt mariborskega nogometnega stadiona Ljudski vrt. Mariborska občina kot večinski lastnik je bila izbrana za izvedbo JN za dograditev tribune. Pogodba je bila podpisana maja 2006.

Največ zapletov in težav, na koncu pa celo razveljavitev, je prinesel instrument 1.4.07 za gradnjo infrastrukture za širokopasovno omrežje. Celotna neporabljena sredstva v okviru tega instrumenta ter še dodatna so bila nato s sklepom vlade januarja 2006 dodeljena različnim ministrstvom kot dodatne pravice porabe. Prva razpisa za širokopasovno omrežje je izvedlo nekdanje ministrstvo za informacijsko družbo (MID), vendar sta bila oba neuspešna zaradi številnih pritožb. Da bi razpis vendarle nekako izvedli, je bila naročena študija, kako določiti vsebino in subjekte za izvedbo projekta. Študijo z naslovom *Identifikacija subjektov v ukrepu 1.4.07 s predlogom izvedbe širokopasovnih povezav* je pripravil Institut Jožef Stefan, vendar pa ni vsebovala vseh relevantnih podatkov, zato so se naknadno, ko so bili projekti že izbrani, pojavile nove pritožbe in razpis je bil ponovno – tokrat dokončno – razveljavljen.

Instrument 1.4.08 ne obstaja, čeprav je bil nekoč predviden projekt v povezavi z Akademsko in raziskovalno mrežo Slovenije (ARNES). V skladu z idejo naj bi se vsi vrtci, šole, univerze povezali na ARNES-ovo omrežje, vendar je vmes razpadlo ministrstvo za šolstvo, znanost in šport ter tudi MID, kar je negativno vplivalo na ta instrument.

Predzadnji instrument ukrepa 1.4 se podobno kot instrument 1.4.06 – športno turistična infrastruktura – nanaša na projekt v Mariboru, tokrat na posodobitev letališke infrastrukture na letališču Maribor. Vendar v tem primeru ni šlo za JR, na katerega bi se prijavila letališča, temveč gre za program, letališče Maribor pa je kot prednostna investicijska naloga omenjen že v Državnem razvojnem programu 2001–2006. Potrjenih je bilo deset faz projekta, kar v praksi pomeni deset JN. To pa je v procesu povzročilo precej težav – tako na strani naročnika kot tudi prijaviteljev. V Letnem poročilu 2005 o izvajanju EPD RS je zapisano, da edina ugotovljena zamuda pomeni zamik JN in podpisa pogodbe o izdelavi projektne dokumentacije za obnovo potniškega terminala. Uprava za civilno letalstvo v začetku leta 2005 projekta ni mogla izvajati, ker sredstva niso bila pravočasno prenesena na njene proračunske postavke, do konca junija 2006 pa je bilo podpisanih za zgolj 70 odstotkov sredstev pogodb in predvideva se, da celotna sredstva ne bodo porabljena. Do tega datuma je bilo sicer izplačanih za 3,1 odstotka sredstev, ZzP pa ni bilo. Do konca oktobra 2006 je bilo podpisanih pogodb v višini 862 mio SIT (86,6 odstotka odobrenih sredstev).

Zadnji instrument se ponovno nanaša na športno-turistično infrastrukturo, vendar gre v tem primeru za letni program Projekti športno-turistične infrastrukture. Tako je bil izveden JR, da bi pridobili nabor potencialno primernih projektov, vendar pa ni bil izveden v skladu s pravili strukturnih skladov (ERDF). Končno je bilo nekaj projektov sofinanciranih iz ERDF, nekaj pa iz lastnih proračunskih virov. Podprti so bili naslednji projekti: športni center Planica, kajakaški center Solkan, hotel Astoria na Bledu, hipodrom in golf igrišče Lipica, kolesarska steza Odranci – Lipa ter bazen v Rušah. Pri izvedbi projekta ŠC Planica je bila ugotovljena nepravilnost pri izvajanju postopkov JN. Vse pogodbe za ta instrument do konca junija 2006 še vedno niso bile podpisane (ni bilo pridobljeno soglasje MF), izplačil pa je vendarle bilo za 31,5 odstotka sredstev, prav toliko pa tudi posredovanih ZzP. Do konca oktobra 2006 je bilo izplačanih 99,8 odstotka sredstev iz proračuna, posredovanih ZzP pa že 88,1 odstotka. V istem mesecu je PS pogojno potrdil dodatni projekt Vitalizacija Ptujkega jezera v višini sofinanciranja 154 mio SIT. Projekt je bil potrjen pogojno, ker nima gradbenega dovoljenja. Če ga v določenem roku ne pridobi, se bodo sredstva odvzela.

Pri podpisu pogodb na ravni celotnega ukrepa 1.4 ugotavljamo, da je bilo do konca junija 2006 podpisanih za 59,5 odstotka sredstev pogodb, do konca oktobra 2006 pa 83,1 odstotka. Pri nekaterih projektih se zaradi nedokončanih dejavnosti predvidevajo še podpisi aneksov do celotne višine odobrenih sredstev. V letu 2005 je bilo porabljenih zgolj 43,4 odstotka sredstev proračuna, na PO pa posredovanih za 1,3 mrd SIT ZzP (27,2 odstotka). Januarja 2006 se je stanje pri izplačilih izboljšalo, februarja pa je bil posredovan že prvi ZzP. Do konca junija 2006 je bila izplačana že več kot polovica sredstev (51,7 odstotka) ter posredovana več kot tretjina ZzP (34,6 odstotka). Do oktobra se stanje pri izplačilih ni nič spremenilo, je pa narasel delež ZzP na 54 odstotka.

5.3. Črpanje sredstev iz ESF: 2. prednostna naloga EPD

Druga prednostna naloga EPD *Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje* združuje naslednje štiri ukrepe (v oklepaju so navedeni NPP, ki so vključeni v črpanje sredstev po posameznem ukrepu):

- ◆ Ukrep 2.1: Razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela (MDDSZ)
- ◆ Ukrep 2.2: Pospeševanje socialnega vključevanja (MDDSZ)
- ◆ Ukrep 2.3: Vseživljenjsko učenje (MVZT, MŠŠ)
- ◆ Ukrep 2.4: Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti (MDDSZ)

Pri ukrepu 2.3 je odgovorno ministrstvo za izvedbo MŠŠ, pri vseh preostalih treh ukrepih je končni upravičenec Zavod RS za zaposlovanje (ZRSZ). Velja izpostaviti, da sta se za izvajanje instrumentov v okviru omenjenih štirih ukrepov uporabljala dva načina: JR (v manjšini) in neposredno vključevanje posameznikov v programe (v večini). Največkrat se je tako brezposelna oseba vključila v program v okviru zaposlitvenega načrta, v primeru vseživljenjskega učenja (ukrep 2.3) pa so na podlagi JR sredstva lahko prejeli zasebni in javni zavodi, izvajalci usposabljanja in odrasli v aktivnostih izobraževanja in usposabljanja s ciljem dvigniti povprečno stopnjo udeležbe v vseživljenjskem učenju. Z razliko od ERDF gre pri 2. PN za manjše projekte, s tem pa so povezane tudi kritike o prerazdrobljenosti in posledično slabšemu črpanju sredstev. Izvedbeni postopek se razlikuje od ERDF tudi v tem, da

je osnova za izvajanje vseh aktivnosti Program aktivne politike zaposlovanja (APZ), ki ga sprejme vlada. V njem je tudi opredeljeno, koliko se bodo posamezne aktivnosti sofinancirale iz ESF. Program APZ obravnava programski svet.

V celoti je stanje v vseh fazah črpanja iz ESF nekoliko slabše kot je povprečje EPD (glej Prilogo 3). Po posameznih ukrepih znotraj 2. PN je bilo stanje konec oktobra 2006 sledeče:

Tabela 17: Črpanje razpoložljivih sredstev 2. PN EPD 2004–2006 po posameznih ukrepih; stanje oktober 2006

2. PN: ESF	Ukrep 2.1	Ukrep 2.2	Ukrep 2.3	Ukrep 2.4
Razpoložljiva sredstva 2004–2006 za posamezen ukrep (mrd SIT)	7,0	2,3	7,0	7,0
Pogodbe med MDDSZ in ZRSZ kot delež razpoložljivih sredstev (%)	104,2	96,2	100,0	107,8
Podpisane pogodbe ZRSZ kot delež razpoložljivih sredstev (%)	101,3	96,0	100,0	87,2
Plačila iz proračuna kot delež razpoložljivih sredstev (%)	59,1	47,4	44,1	54,2
Posredovani ZzP (samo EU del) kot delež razpoložljivih sredstev (%)	42,8	17,9	15,2	28,2

Vir: Poročilo o realizaciji EPD 2004–2006 na dan 31. 10. 2006, SVLR.

Ukrep 2.1 *razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela* je namenjen usposabljanju in izobraževanju brezposelnih oseb. Prednost imajo ženske, brezposelni mladi pred iztekom šestih mesecev in odrasli pred iztekom 12 mesecev brezposelnosti, dolgotrajno brezposelni (do dveh let), brezposelne ženske nad 40 let oziroma moški nad 50 let ter brezposelni brez izobrazbe in kvalifikacij. V okviru tega ukrepa so se na področju usposabljanja brezposelnih izvajali programi institucionalnega usposabljanja ter usposabljanje na delovnem mestu in integrirani programi usposabljanja.

Institucionalno usposabljanje je bilo mišljeno najprej samo za eno leto (2004), vendar je kasneje prišlo še do enega programa (2005) z drugo vsebino. ZRSZ ga je objavil za izbor izvajalcev delavnic »Informacijski centri iskalcev«, katerega namen je bil seznanjanje brezposelnih z elementi učinkovitega nastopanja na trgu dela, pridobitev temeljnih veščin za aktivno in učinkovito iskanje zaposlitve, motiviranje in usposobitev za aktivnejši pristop k reševanju lastne brezposelnosti in pridobitev informacij o možnostih izobraževanja ter zaposlovanja, vse to pa naj bi prispevalo k cilju boljše zaposljivosti brezposelnosti. Tudi pri usposabljanju na delovnem mestu so se v prvih dveh letih izvajanja programa pojavile spremembe, saj prvotno (2004) ni bilo subvencij za podjetja, če so zaposlila osebo, ki se je pred tem v njih usposabljala s pomočjo evropskih sredstev. To pomeni, da podjetja niso bila obvezana zaposliti osebe, ki se je pri njih usposabljala, čeprav je obstajala potreba po zaposlitvi. Poleg tega sta se lahko delodajalec in bodoči končni prejemnik sredstev dogovorila za usposabljanje pri tem delodajalcu, ko je bil »prejemnik« še zaposlen.

Na področju izobraževanja brezposelnih prav tako v okviru ukrepa 2.1 je potekal program formalnega izobraževanja ter program nacionalne poklicne kvalifikacije – NPK, oboje pa je vezano na šolsko leto. Prvotno je veljala za šolsko leto 2004/2005

ena pogodba za obe področji, vendar je bila v okviru NPK zelo slaba udeležba. Ugotovilo se je, da gre pri NPK bolj za usposabljanje kot za izobraževanje, kar pa seveda ni nujno, da je vezano na šolsko leto. To je pripeljalo do odločitve, da se bosta omenjena instrumenta v naslednjem šolskem letu vodila ločeno, za NPK pa je bilo predvidenih tudi manj sredstev. V povezavi z NPK je ZRSZ objavil javni poziv (instrument 2.1.2.2) k oddaji vlog za ugotavljanje usposobljenosti izvajalcev izvedbe priprav na preverjanje in potrjevanje NPK za brezposelne osebe. Cilj je bil pridobitev javne listine, ki izkazuje poklicno kvalifikacijo posameznika in zahtevnosti del, ki jih obvlada. Vrednotenje je opozorilo, da bi morali na ZRSZ brezposelno osebo usmeriti v NPK »šele na osnovi direktno izražene potrebe posameznega delodajalca ali skupine teh« in ne kar vnaprej, ko ni jasno, ali se bo ta posameznik tudi dejansko zaposlil. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 31)

Ukrep 2.2 *pospeševanje socialnega vključevanja* je prav tako namenjen brezposelnim, in sicer njihovi socialni vključenosti (gre za vključitev nazaj v proces šolanja oziroma na trg dela). V okviru tega ukrepa imajo prednost dolgotrajno brezposelni (več kot dve leti) ter mladi, ki so opustili šolanje, so brezposelni in imajo težave na različnih področjih, pa tudi naslednje občutljive skupine, ki zaradi svojih specifičnih potreb in težav ne morejo vstopiti na trg dela brez predhodne priprave v programih za omilitev njihovih omejitev ali hib: invalidi (telesni in duševni), etnične skupine (Romi) ter druge skupine (žrtve nasilja, bivši odvisniki, osebe po prestani kazni in drugi). V okviru tega ukrepa sta se izvajali aktivnosti 2.2.1 *pot do vključenosti* ter 2.2.2 *pomoč za samozaposlovanje*. Podrobnejših vsebinskih podatkov o aktivnosti 2.2.1 in izvajanju programov v tem okviru ni bilo mogoče pridobiti, pri aktivnosti 2.2.2 pa je šlo za pet različnih instrumentov.

Program 2.2.2.1 *spodbujanje prehajanja osebnega dopolnilnega dela v redne oblike zaposlovanja* se sploh ni izvajal, vsi preostali instrumenti pa so bili izvedeni kot JR. Instrument 2.2.2.2 se je osredotočil na zaposlitvene možnosti s subvencijo za zaposlitev dolgotrajno brezposelnih žensk, in sicer za najmanj eno leto pri neprofitnih delodajalcih. Instrument 2.2.2.3 se je osredotočil na zaposlitev brezposelnih oseb iz že zgoraj omenjenih občutljivih skupin (v tem primeru so bile ženske izvzete). Projekt za zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih žensk se je zaključil v marcu 2006, ker so se sredstva porabila. Na oba omenjena JR so se lahko prijaviли zgolj neprofitni delodajalci s sedežem na območju z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v RS. Na razpis 2.2.2.4, namenjen invalidom, pri čemer je šlo za usposabljanje na delovnem mestu in za integrirane programe usposabljanja, so se že lahko prijaviли delodajalci iz celotne države in ne le zgolj z območij z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti. Namen JR je bila delovna integracija oseb z ugotovljeno zaposlitveno oviranostjo, oseb z upadom delovnih sposobnosti, ki nima za posledico statusa invalidnosti, in invalidnih oseb, katerih znanja, veščine, spretnosti in delovne izkušnje ne omogočajo neposredne zaposlitve, ter pospeševanje zaposlovanja in izenačevanja njihovih možnosti na trgu dela z usposabljanjem na delovnem mestu in subvencijo zaposlitve, na območjih z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti v RS. S tem programom se oseba vključi v delovne procese na konkretnem delovnem mestu ali področju pri delodajalcu, z namenom usposabljanja za konkretno delo, ki naj bi omogočilo njeno zaposlitev za najmanj eno leto s subvencijo za zaposlitev za polni delovni čas. Predmet JR je bil izbor izvajalcev usposabljanja na delovnem mestu in integriranih programov usposabljanja za invalide (delodajalec) s cilji uveljavljanja

vseživljenjskega učenja, širjenja znanja o informacijski tehnologiji ter zagotavljanja enakih možnosti po spolu. Ta instrument je zelo podoben instrumentu 2.1.1.2 *usposabljanje na delovnem mestu in integrirani programi usposabljanja* s to razliko, da je instrument pri ukrepu 2.2 osredotočen na invalide. JR 2.2.2.5 za izbor izvajalcev usposabljanja na delovnem mestu v učnih delavnicah in učnih podjetjih se je prav tako osredotočil na dvig usposobljenosti in zaposljivosti invalidov in drugih brezposelnih oseb z ugotovljeno zaposlitveno oviranostjo ter vzpostavitev pogojev za njihovo enakovredno udeležbo na trgu dela z odstranjevanjem ovir in ustvarjanjem enakih možnosti, ponovno na območjih z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti v RS. Programi so bili tokrat namenjeni zahtevnejšemu usposabljanju na konkretnem delovnem mestu za konkretno delo, delovni integraciji invalidov in oseb z ugotovljeno zaposlitveno oviranostjo, ter pospeševanju zaposlovanja ter izenačevanju njihovih možnosti na trgu dela z usposabljanjem na delovnem mestu v učnih delavnicah in v učnih podjetjih. Usposabljanje traja do največ šest mesecev z doseganjem podobnih ciljev kot pri prejšnjem JR.

Vseživljenjsko učenje ima v sodobnem svetu izredno veliko vlogo, saj deluje tako kurativno kot preventivno. Predstavlja pravzaprav rešitev glede številnih izzivov sodobnega časa (gospodarski razvoj in konkurenčnost, aktivnost posameznika, starajoča se družba in s tem aktivno staranje, izogib socialnim težavam zaradi brezposelnosti in izključenosti,...). Vseživljenjskemu učenju je posvečen ukrep 2.3, upravičene dejavnosti za sofinanciranje v tem oziru pa so naslednje: usposabljanje izvajalcev usposabljanja; posodabljanje in razvijanje programov izobraževanja in usposabljanja v poklicnem in terciarnem izobraževanju; razvijanje in širjenje mreže z IKT podprtih lokalnih oziroma regionalnih svetovalnih centrov in centrov za poklicno svetovanje; širjenje sistema zagotavljanja kakovosti; zmanjševanje izobrazbenega primanjkljaja pri odraslih in izobraževanje ter usposabljanje ljudi z nedokončanim šolanjem.

Struktura ukrepa vseživljenjskega učenja je precej zapletena, obsega pa pet aktivnosti. V okviru aktivnosti 2.3.1 *izobraževanje izobraževalcev* je bil izveden sklop javnih razpisov za partnerstvo fakultet in šol ter drugi sklop JR za računalniško opismenjevanje. Poleg JR so se na enakih področjih izvajali še letni delovni načrti (LDN). Aktivnost 2.3.2 se nanaša na *posodobitev in razvoj programov izobraževanja in usposabljanja*, tudi tukaj pa je bil izveden sklop javnih razpisov za posodabljanje in razvijanje programov izobraževanja in usposabljanja v poklicnem in terciarnem izobraževanju, poleg tega pa so se še izvajali LDN. Aktivnost 2.3.3 *razvoj in širitev mreže z informacijsko tehnologijo podprtih lokalnih/regionalnih svetovalnih centrov v podporo vseživljenjskemu učenju* obsega en JR, aktivnost 2.3.4 *sofinanciranje mrež vzgojno-izobraževalnih organizacij na področju ugotavljanja in razvijanja kakovosti v letih 2006 in 2007* prav tako, 5 JR pa je bilo objavljenih za namene aktivnosti 2.3.5 *zmanjšanje izobrazbenega primanjkljaja*.

Aktivnosti oziroma podaktivnosti so izredno razvejane. Prva aktivnost je namenjena predvsem tistim, ki svoje znanje posredujejo naprej (izobraževalci), kar je vzpodbudno, še posebej, če je podpora osredotočena na poklice, ki jih v prihodnosti želimo še posebej razvijati in so perspektivni. Projekt »partnerstvo fakultet in šol« je bil namenjen razvoju aktivnega partnerstva med fakulteto in vzgojno-izobraževalnim zavodom (VIZ), ki bi zagotavljalo kakovostno začetno in nadaljevalno praktično usposabljanje mladih delavcev v vzgoji in izobraževanju. Posebej je bil objavljen tudi

JR za izobraževanje delavce na področju računalništva in športa, pri čemer je bilo slednje usmerjeno predvsem v usposabljanje in delovanje (40 mio SIT) ter v založništvo (27 mio SIT).

Opisana razvejanost in v nekaterih primerih preslaba osredotočenost na samo izobraževanje in usposabljanje se izraža v stanju pri črpanju v okviru ukrepa 2.3, saj je ta ukrep najslabši pri izplačilih iz proračuna ter posredovanih ZzP. Pogodbe so bile do konca leta 2006 že vse podpisane, je pa res, da je slednje nekaterim ministrstvom uspelo že tudi več mesecev prej.

Zadnji ukrep 2. PN EPD je ukrep 2.4 *spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti*. V okviru ESF je veliko pozornosti namenjene izobraževanju in usposabljanju že zaposlenih, in sicer tako zaradi preprečevanja brezposelnosti (preventiva) kot zaradi večje fleksibilnosti delavcev. Ta ukrep je zelo smiseln v povezavi s podporo iz ERDF: denimo, podjetje prejme sredstva za svoj inovacijski ali tehnološki projekt iz ERDF, ob tem pa dobi tudi podporo iz ESF za izobraževanje in usposabljanje svojega kadra v povezavi z investicijo, ki jo je predvidel. V obdobju 2007–2013 bo dovoljeno t. i. križno sofinanciranje (*cross-financing*) do 10 odstotkov vrednosti posameznega operativnega programa. Omenjeno bo omogočalo prav dopolnilno sofinanciranje obeh skladov. Ukrep 2.4 je povezoval usposabljanje in izobraževanje zaposlenih iz sektorjev v prestrukturiranju na eni strani ter usposabljanje zaposlenih v perspektivnih sektorjih s hitro stopnjo rasti na drugi. Poleg tega pa je vključeval še program pomoč pri samozaposlitvi, sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva, lokalne zaposlitvene programe ter nazadnje še spodbujanje novega zaposlovanja starejših.

Lokalni zaposlitveni programi so se izvajali v letu 2004, namen JR pa je bil ustvarjanje novih delovnih mest za posebej ranljive skupine brezposelnih oseb s spodbujanjem subvencioniranega zaposlovanja težje zaposljivih oseb, ki so starejše od 50 let, za najmanj eno leto s polnim delovnim časom. Med 54 prispelimi vlogami je bilo izbranih 40 vlog. Spodbujanje novega zaposlovanja starejših se je osredotočilo na težje zaposljive osebe nad 50 let, vendar zgolj na območjih z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v RS.

Za ukrep 2.4 so bile do konca junija 2006 podpisane vse pogodbe v višini sedem mrd SIT. Postopno so se izplačila povečevala, težave so pri ZzP. Ugotavlja se, da so tudi v primeru tega ukrepa napovedi glede ZzP nerealno pripravljene. JR na osnovi dodatnih sredstev, ki jih je januarja 2006 odobrila vlada, je bil narejen šele v aprilu, ko tudi ni bilo napovedane realizacije. Tako so se vrednosti ZzP prenesle v naslednje mesece, kar dodatno poslabšuje verjetnost realizacije vseh napovedi. V okviru ukrepa je še vedno nekoliko manj kot 30 odstotkov nerealiziranih ZzP iz leta 2004, ter več kot 70 odstotkov iz leta 2005.

5.4. Črpanje sredstev iz EAGGF in FIG: 3. prednostna naloga EPD

Tretja prednostna naloga EPD *Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva* združuje naslednjih sedem ukrepov – prvih pet je sofinanciranih iz EAGGF, šesti in sedmi pa iz FIG (pri vseh ukrepih je neposredni proračunski porabnik MKGP):

- ◆ Ukrep 3.1: Izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov

- ◆ Ukrep 3.2: Naložbe v kmetijska gospodarstva
- ◆ Ukrep 3.3: Diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu
- ◆ Ukrep 3.4: Naložbe v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov
- ◆ Ukrep 3.5: Trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov
- ◆ Ukrep 3.6: Posodobitev obstoječih plovil in mali priobalni ribolov
- ◆ Ukrep 3.7: Ribogojstvo, predelava in trženje

V celoti je stanje v vseh fazah črpanja iz EAGGF in FIGG slabše kot je povprečje EPD (glej Prilogo 4). Po posameznih ukrepih znotraj 3. PN pa je bilo stanje konec oktobra 2006:

Tabela 18: Črpanje razpoložljivih sredstev 3. PN EPD 2004–2006 po posameznih ukrepih; stanje oktober 2006

3. PN: EAGGF in FIGG	Ukrep 3.1	Ukrep 3.2	Ukrep 3.3	Ukrep 3.4	Ukrep 3.5	Ukrep 3.6	Ukrep 3.7
Razpoložljiva sredstva 2004–2006 za posamezen ukrep (mrd SIT)	4,4	3,4	2,3	1,1	0,2	0,3	0,3
Razpisana sredstva kot delež razpoložljivih sredstev (%)	116,8	100,0	124,4	96,4	100,0	100,0	133,8
Dodeljena sredstva kot delež razpoložljivih sredstev (%)	107,4	52,5	116,6	99,8	96,0	55,9	19,6
Podpisane pogodbe kot delež razpoložljivih sredstev (%)	74,6	50,9	109,8	65,3	94,0	52,7	20,5
Plačila iz proračuna kot delež razpoložljivih sredstev (%)	34,1	34,8	44,7	26,1	34,0	49,6	9,0
Posredovani ZzP (samo EU del) kot delež razpoložljivih sredstev (%)	25,3	20,4	28,9	22,3	30,5	30,0	5,7

Vir: Poročilo o realizaciji EPD 2004-2006 na dan 31. 10. 2006, SVLR.

Nosilec vseh razpisov v okviru 3. PN je Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (AKTRP). Pri ukrepih od 3.1 do 3.5 izvaja AKTRP zaprti tip JR, pri ukrepih 3.6 in 3.7 pa odprti tip JR. Zaprti tip pomeni, da je razpis odprt do določenega datuma, po katerem se sestane komisija in pripravi predlog seznama izbranih projektov. Omenjena komisija je imenovana še pred objavo JR, v njej pa sedijo predstavniki MKGP, OU in Kmetijsko gozdarske zbornice Slovenije (KGZS). Tudi pri odprtem tipu razpisov rok obstaja, vendar je odpiranje prispelih vlog sprotno, zato se tudi vloge sprotno dopolnjujejo. Ko komisija pripravi seznam izbranih projektov, se z njim PS le seznanijo, saj sklep o izbiri izda direktor AKTRP in s tem je projekt potrjen.

Kot vidimo iz Tabel 15 in 18, so bila leta 2005 razpisana že skoraj vsa sredstva, v letu 2006 pa je bilo razpisanih že čez 100 odstotkov razpoložljivih sredstev. Delež podpisanih pogodb pa je v prvih mesecih v letu 2006 skokovito narasel zaradi zaključka treh JR v letu 2006. Junija 2006 je prišlo tudi do prerazporeditve sredstev iz ukrepa 3.6 na 3.7. Pri slednjem se je večina sredstev preusmerila na podukrep

predelava rib, kjer se na osnovi izraženih potreb predelovalne industrije pričakuje poraba vseh sredstev.

Pri vsakem ukrepu so bili izvedeni trije ali štirje instrumenti, pri čemer je bilo prvih šest JR na področju kmetijstva in ribištva objavljenih istočasno – 23. 7. 2004. Vsi razpisi v enem ukrepu so se imenovali enako, le pri ukrepu 3.5 je bilo poleg JR izvedeno še eno JN.

Prvi ukrep 3. PN EPD podpira *izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov*, pri čemer so bili izvedeni štirje istoimenski JR. Za ta ukrep znotraj 3. PN je predvidenih največ sredstev – 4,4 mrd SIT. Predmet sofinanciranja so investicije, ki zadevajo predelavo in trženje proizvodov, primernih za človeško prehrano in prehrano živali, ki jih opredeljuje Aneks I k Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, podpisane v Rimu 25. marca 1957 (razen proizvodov iz rib, proizvodov, ki posnemajo ali nadomeščajo mleko in mlečne proizvode, ter dejavnosti znotraj sektorja sladkorja), ter sodijo v naslednje sektorje: meso, mleko, žita in druge rastline, ki se uporabljajo v mlinski industriji, vino, sadje, zelenjava, krompir, rastlinsko olje, jajca, med in hrana za živali. Tako je jasno, da je razpis namenjen prvenstveno živilskopredelovalni industriji ter da so se na prve tri JR lahko prijavile pravne in fizične osebe s stalnim prebivališčem ali sedežem v RS, ki so registrirane za živilskopredelovalno dejavnost.

Sredstva znotraj tega ukrepa so bila razpisana postopoma, saj ni mnogo živilskopredelovalnih podjetij, ki bi se lahko prijavila na ta razpis, ob tem pa je tudi težko izvedljivo, da bi se ta ista podjetja naenkrat pripravljala oziroma prijavljala na več JR hkrati. Na prvi JR je skupaj prispelo 33 vlog, pri čemer jih je bilo kar 88 odstotkov nepopolnih. Zamuda roka za dopolnitev vloge je bil najpogostejši razlog za zavrnitev vlog. Med ocenjenimi popolnimi vlogami je bilo več kot 40 odstotkov vlog zavrnjenih zaradi neizpolnjevanja vsebinskih pogojev JR in neusklajenosti projektne dokumentacije, vloge in poslovnega načrta. Na koncu je bilo za sofinanciranje izbranih le deset projektov, od tega je bilo pet projektov namenjenih investicijam v sektor predelave mesa, trije projekti v sektor predelave vina, en projekt v predelavo žit in en projekt v predelavo sadja. Do konca junija 2006 je bilo podpisanih zgolj 69,4 odstotka pogodb glede na razpoložljiva sredstva, kar ni veliko, v primerjavi z drugimi ukrepi znotraj 3. PN pa tudi ne tako malo. Do konca oktobra se je ta delež dvignil zelo malo – na skoraj 75 odstotkov. Izplačil do konca junija 2006 je bilo 24 odstotkov, oktobra pa že 34 odstotkov. Po napovedih naj bi do konca leta 2006 na PO poslali za polovico sredstev zahtevkov.

Tudi v okviru ukrepa 3.2 *naložbe v kmetijska gospodarstva* so bili izvedeni štirje istoimenski JR. Ta ukrep je po finančnih sredstvih drugi najmočnejši v okviru 3. PN in financira različne investicije na kmetijskih gospodarstvih: od naložb v hleve, skladišča, objekte, novogradnjo ali adaptacijo, mehanizacijo ter opremo do nakupa živine, obnove nasadov in preventivnih ukrepov pred morebitno škodo. Ob tej raznolikosti investicij je bila v okviru prvega JR več kot polovica sofinanciranih naložb namenjena nakupu kmetijske mehanizacije in opreme. (Interna gradiva SVLR.) Na JR so se lahko prijavljala kmetijska gospodarstva, ki opravljajo kmetijsko dejavnost v Sloveniji v skladu z načeli dobre kmetijske prakse. Na prvi JR na tem področju je prispelo kar 247 vlog, vendar jih je bilo – podobno kot pri ukrepu 3.1 – kar 80 odstotkov nepopolnih. Po dopolnitvi jih je bilo med 235 popolnimi vlogami zavrnjenih

kar 167, in sicer predvsem zaradi neizpolnjevanja vsebinskih pogojev razpisa, poleg tega pa še zaradi težav s poslovnim načrtom. Končno je podporo prejelo 68 projektov (27,5 odstotka vseh), dodeljena pa so bila praktično vsa razpisana sredstva. V naslednjem JR je bilo dodeljenih manj sredstev, čeprav je bila vrednost razpisa več kot dvakrat višja od prvega. Zadnji JR je bil celo podaljšan za dva tedna z namenom pridobitve čim več kakovostnih vlog; končno je prispelo 461 vlog, kar je precej več kot na začetku. Prva izplačila v letu 2006 so bila izvedena februarja, ko so bili posredovani tudi ZzP. Ker slednji niso bili potrjeni, v naslednjih mesecih ni bilo novih zahtevkov, so pa potekali usklajevalni sestanki med relevantnimi akterji za razrešitev nastalih težav.

Ukrep 3.3 se nanaša na *diverzifikacijo kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu*. Objavljeni so bili štiri istoimenski JR, namenjeni enakim naslovnikom kot prejšnji ukrep. Pri prvem JR je bilo 74 odstotkov nepopolnih vlog, sta pa bili z razliko od prejšnjega ukrepa na koncu podprti skoraj dve tretjini vseh prispelih vlog (32). Prav tako je pri tem ukrepu prišlo do koncentracije naložb na eno – turizem. Podpisanih pogodb je bilo do konca junija 2006 že 89,6 odstotka, do oktobra pa že 110 odstotkov. Izplačila iz proračuna so do tega datuma znašala 44,7 odstotka, posredovani ZzP pa 28,9 odstotka. Tudi tukaj v zadnjih mesecih ni moglo biti novih zahtevkov, ker prejšnji niso bili potrjeni.

Naslednji ukrep so *naložbe v gozdove za izboljšanje gospodarske in ekološke vrednosti gozdov*, v okviru katerega so bili objavljeni trije JR. Ta ukrep je precej specifičen v okviru 3. PN, v procesu programiranja pa je bil dodan naknadno. Za naložbe v gozdove so se lahko prijaviли zasebni lastniki gozdov, njihova združenja in zakupniki zasebnih gozdov, ki so morali pripraviti gozdno-gojitveni načrt za svoj gozd. Tega niso smeli narediti sami, temveč skupaj s svetovalci Zavoda za gozdove, kar je kmete prisililo, da delajo za omenjeni Zavod. Ta je nato v imenu lastnika kupil sadike in tako prejel podporo iz EU. AKTRP se je v dveh mesecih po prvem JR morala soočiti kar s 1723 vlogami s po približno 50 stranmi, v kasnejših JR pa kar z več tisočimi. Razlog, da so morali kmetje sami pripravljati omenjene načrte in zakaj jih ni v njihovem imenu kar Zavod za gozdove sam, je v tem, da so bili v obstoječem primeru kmetje sami odgovorni zase. Podpora, ki so jo prejeli, je znašala od manj kot 5.000 do nekaj sto tisoč SIT. Končno je podporo prejelo skoraj 5.000 prijaviteljev. Ukrep je glede na dodeljena sredstva – razpršena in nizka – podoben vavčerskemu sistemu (instrument 1.3.01). Glede na razpoložljiva sredstva je bilo v prvi polovici leta 2006 podpisanih zgolj 24,2 odstotka pogodb, kar je najmanj, če ne upoštevamo ribištva, vendar pa je bilo že oktobra podpisanih dobrih 65 odstotkov pogodb. Zaradi odstopov in popravljanja vrednosti dodeljenih sredstev glede na obseg neizvedenih dejavnosti se je vrednost izdanih odločb celo nekoliko zmanjšala. V letu 2005 je ostala neporabljena dobra četrtina sredstev, v prvih mesecih 2006 pa je prihajalo do izredno majhnih izplačil iz proračuna, tako da so ta v pol leta narasla na celih 0,9 odstotka. Stanje se je v drugi polovici leta izboljšalo in je do konca oktobra naraslo na 26 odstotkov. Posredovani ZzP znašajo 85,5 odstotka glede na celotna izplačila, vendar v letu 2006 na PO še ni bilo posredovanih ZzP za leto 2006, saj se je pripravljaj zahtevek, na katerem so združena vsa izplačila v letu 2006. Zaradi izredno obsežnega ZzP, ki zajema po nekaj sto strani spremne dokumentacije, je njegova priprava, kot tudi njegov pregled in preverjanje podatkov na ravni posameznega KP izredno dolgotrajen proces. Poleg tega je 90 odstotkov izplačil predvidenih v mesecu decembru, tako da za ta izplačila ZzP sploh ni možno pripraviti v letu 2006.

Zadnji ukrep v okviru EAGGF je ukrep 3.5 *trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov*, za katerega je bilo predvidenih najmanj sredstev. Imamo tri istovrstne razpise za vzdrževanje shem za posebne kmetijske pridelke ter eno JN za spodbujanje simbolov kakovosti posebnih kmetijskih izdelkov. Na prvi JR je prispelo zgolj 11 vlog (pa še to vse nepopolne), sedem je bilo odobrenih. Trije odstopi so bili, ker prijavitelji niso mogli zagotoviti ustrezne dokumentacije. Končno je bilo dodeljenih zgolj 28 odstotkov razpisanih sredstev. Prvi razpisi so se nanašali na ustanavljanje in vzdrževanje shem kakovosti za posebne kmetijske pridelke oziroma živila, zadnji razpis pa samo na spodbujanje simbolov kakovosti za posebne kmetijske pridelke in živila, saj je očitno obstajala potreba po ozaveščanju o slovenskih proizvodih. Do konca oktobra 2006 je bilo s končnimi prejemniki podpisanih 34 pogodb v skupni vrednosti 185 mio SIT, kar je 94 odstotkov glede na razpoložljiva sredstva; podpisane so sicer bile vse pogodbe, njihova vrednost pa se bo spreminjala le v primeru odstopov od pogodb oziroma pozitivno rešenih pritožb, ostanek razpoložljivih sredstev MKGP namerava porabiti za plačilo pozitivno rešenih pritožb. Medtem ko so v letu 2005 ostale nerealizirane tri četrtine sredstev, je bilo do konca oktobra 2006 izplačil iz proračuna za 34 odstotkov, posredovanih ZzP pa 30 odstotkov.

Zadnja dva ukrepa iz 3. PN EPD podpira FIG. Ukrepa 3.6 in 3.7 se nanašata na področje ribištva, kar pomeni, da je večina sredstev dodeljena prejemnikom iz Obalno-kraške regije. Gre za dve dejavnosti – posodobitev plovil in za mali priobalni ribolov (izboljšanje delovnih pogojev ribičev ter njihova prekvalifikacija). Prejemniki so bili v obeh zadevah isti (prejeli so samo dodatno sofinanciranje). Seveda velja ob razmeroma majhnem številu podprtih projektov izpostaviti številne težave, s katerimi se spopadajo slovenski ribiči.

Ukrep 3.6 je namenjen *posodobitvi obstoječih plovil in malemu priobalnemu ribolovu*. Objavljeni so bili trije istoimenski JR. Na prvem JR je bilo podprtih šest projektov, toliko je bilo tudi prijavljenih. Podobno kot pri nekaterih drugih ukrepih na področju kmetijstva in ribištva je bil JR objavljen v poletnem času, na višku dela ribičev. Do konca oktobra 2006 je bila podpisana dobra polovica pogodb. Izplačil je bilo skoraj toliko, posredovanih ZzP pa je bilo za 30 odstotkov. Kot smo že omenili, je nadzorni odbor junija 2006 potrdil prenos dela sredstev iz ukrepa 3.6 na ukrep 3.7 *ribogojstvo, predelava in trženje*.

Pri slednjem so bili objavljeni štirje istoimenski JR, na katere so se lahko prijavljala ribogojna podjetja, ki so fizične ali pravne osebe s prebivališčem ali sedežem v RS. Podobno kot pri prejšnjem ukrepu je šlo za dva podukrepa: ribogojstvo na eni ter predelava in trženje na drugi strani. Že pri prvem JR se je ugotovilo (Interna gradiva SVLR.), da je delež dodeljenih sredstev nizek predvsem pri podukrepu ribogojstvo. Zadnji JR je bil objavljen junija 2006, odprt pa je bil do sredine julija. Stanje podpisanih pogodb se je oktobra 2006 ustavilo pri 20 odstotkih razpoložljivih sredstev, kar je najslabše v okviru 3. PN. Izplačila so do tega datuma znašala devet odstotkov razpoložljivih sredstev, slabih šest odstotkov je bilo ZzP. Neporabljenih proračunskih sredstev je bilo v letu 2005 65 odstotkov.

5.5. Črpanje sredstev iz naslova tehnične pomoči (ERDF in ESF): 4. prednostna naloga EPD

Četrta prednostna naloga združuje dva ukrepa po posameznem strukturnem skladu (v oklepaju so navedeni KU):

- ♦ Ukrep 4.1: Tehnična pomoč – ERDF komponenta (MG, MVZT, MK, MzP, MŠŠ, MKGP, MF-PO, SVLR)
- ♦ Ukrep 4.2: Tehnična pomoč – ESF komponenta (MŠŠ, MDDSZ, MF-PO)

Tabela 19: Črpanje razpoložljivih sredstev 4. PN EPD 2004–2006 po posameznima ukrepoma; stanje oktober 2006

4. PN: ERDF in ESF	Ukrep 4.1	Ukrep 4.2
Razpoložljiva sredstva 2004–2006 za posamezen ukrep (mrd SIT)	2,3	0,95
Dodeljena sredstva (potrjeni projekti) kot delež razpoložljivih sredstev (%)	109,7	102,2
Plačila iz proračuna kot delež razpoložljivih sredstev (%)	29,3	16,0
Posredovani ZzP (samo EU del) kot delež razpoložljivih sredstev (%)	25,4	2,4

Vir: Poročilo o realizaciji EPD 2004-2006 na dan 31. 10. 2006, SVLR.

Četrta PN EPD je nekoliko specifična. OU je izdal *Navodila OU za izvajanje tehnične pomoči EPD 2004–2006*, v katerih so navedeni KU pri porabi sredstev tehnične pomoči. Na začetku obdobja črpanja evropskih kohezijskih sredstev so bili zgolj OU in PT upravičeni do strukturnih sredstev, s spremembo PD novembra 2005 pa se je krog KU razširil na vsa ministrstva, vključena v izvajanje EPD, ter tudi na JAPTI, SPS ter ZRSZ. Upravičene aktivnosti za črpanje tehnične pomoči so raznolike in pokrivajo obveščanje javnosti, študije in vrednotenja (tudi vrednotenje podjetja Oikos, ki smo ga uporabili v nalogi, je prejelo tehnično pomoč), upravljanje in izvajanje programa (izobraževanje, oprema, nadzorni odbor) ter računalniški sistem za spremljanje in vrednotenje.

Iz Tabele 19 je razvidno, da je bilo potrjenih projektov nad celotno vrednostjo vseh razpoložljivih sredstev, vendar ob tem izplačila iz proračuna in posredovani ZzP izredno zaostajajo. Črpanje je pravzaprav v tej PN EPD najslabše.

Do konca marca 2006 je bilo posredovanih ZzP v okviru komponente ERDF le za 8,5 odstotka sredstev, v okviru komponente ESF pa nič, čeprav so ravno tu potrebe zaradi možnosti za črpanje sredstev v okviru financiranja zaposlitev ogromne. Konec leta 2005 se je ugotovilo, da je ostanek razpoložljivih sredstev v letih 2004 in 2005 za komponento ERDF znašal 254 mio SIT, za komponento ESF pa 360 mio SIT. OU je sicer izvedel nemalo naročil male vrednosti in JN na področju obveščanja javnosti, študij in vrednotenj ter upravljanja in izvajanja programa.

6. ANALIZA ABSORPCIJSKE SPOSOBNOSTI RS S POUDARKOM NA ADMINISTRATIVNI USPOSOBLJENOSTI

V 5. poglavju o trendih pri črpanju smo ugotovili, da se pri nekaterih ukrepih oziroma instrumentih pojavljajo velike težave, pri drugih pa črpanje teče razmeroma neproblematično. V tem poglavju poskušamo težave pri črpanju strukturnih sredstev analizirati po posameznih sklopih – torej po vsebinsko podobnih težavah, ki so se pojavljale pri različnih akterjih in v različnih fazah črpanja sredstev. Ker postopke pridobivanja sredstev dobro poznajo podjetja, specializirana za pridobivanje strukturnega denarja, smo jim poslali vprašalnik, katere so po njihovem mnenju največje težave. Na osnovi analize postopkov ter rezultatov vprašalnika ob koncu podajamo nekatere predloge za izboljšave.

Administrativna usposobljenost sicer povezuje sistem črpanja na eni strani (sem sodijo vzpostavljene učinkovite strukture v postopkih črpanja) ter kadre na drugi strani. Na področju kadrovske problematike smo zato izvedli raziskavo, da ugotovimo, koliko kadra primanjkuje v črpanju kohezijskih sredstev ter na katerih področjih. Rezultati raziskave so osnova za predloge tudi na tem področju. Vprašalnika, ki smo ju poslali relevantnim akterjem, smo dodali v Prilogi 5 in 6.

6.1. Analiza težav pri črpanju strukturnih sredstev

V okviru ERDF kot največjega evropskega strukturnega sklada je bilo izvedenih veliko JR ter nekaj JN in programov. ERDF je v RS sofinanciral ukrepe za spodbujanje inovacijskega okolja ter za izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo. Na drugi strani pa je pomoč šla za spodbujanje razvoja turističnih destinacij ter gospodarsko infrastrukturo in javne storitve. V okviru ESF je bilo izvedenih nekaj JR, veliko aktivnosti pa je potekalo v okviru programov. ESF je podprl različna izobraževanja in usposabljanja – tako brezposelnih kot tudi zaposlenih. V splošnem je struktura črpanja iz ESF v Sloveniji veliko kompleksnejša kot pri ERDF. V okviru EAGGF in FIFG se je z JR in enim JN podprlo veliko naložb v živilskopredelovalno industrijo, kmetijska gospodarstva, gozdove in ribištvo.

Nosilci razpisov in drugih instrumentov so bila različna ministrstva in druge institucije v vlogi končnih upravičencev. Odgovorni so bili za pripravo in izvedbo celotnega postopka izvajanja instrumenta, zato najprej analiziramo njihovo vlogo pri črpanju strukturnih sredstev.

6.1.1. Vloga institucij

Slovenija je v splošnem evropska strukturna sredstva iz ERDF vložila v tista področja, ki naj bi jih ta sklad podpiral – R&R, MSP, povezovanje podjetij, turizem ter inovacije. Ob tem se je predvsem na administrativni ravni srečevala s številnimi težavami. Že na izvajanje prvega ukrepa 1. PN EPD so vplivale zapletene administrativne aktivnosti ter v letu 2005 vzpostavitev novega ministrstva: prejšnje Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport se je razdelilo na dve – MŠŠ in MVZT. Razdelitev ministrstva na dva dela oziroma spojitev dveh področij v eno ministrstvo na terenu ne bi smelo povzročati težav, saj se po navadi isti ljudje ukvarjajo s skladi, vendar v praksi temu ni bilo tako.

Izpostaviti je treba večjo odgovornost akterjev pri črpanju strukturnih sredstev. Če se vlada odloči za spremenjeno organizacijo ministrstev in vladnih služb, potem mora poskrbeti tudi za nemoten prenos njihovih funkcij, še posebej, če gre za velika finančna sredstva in njihovo morebitno izgubo. Ne samo pri ERDF, tudi pri preostalih skladih so se pojavljajo težave v neposredni povezavi z ministrstvi, vendar bolj zaradi narave dela.

OU je že takoj v začetku leta 2006 MDDSZ kot PT oziroma NPP pozval, da mora biti pripravljeno z rezervnimi projekti – v določenih primerih tudi nad 100 odstotki razpoložljivih sredstev. To je zelo pomembno, če sredstva v določenih primerih niso porabljena. Pametno je imeti na zalogi več projektov, kot je na voljo sredstev, da se v primeru težav nekateri projekti aktivirajo in denar ne izgubi. To velja za vse sklade, ne samo za ESF.

Na začetku omenjenega leta bi bilo treba popraviti nerealne ocene, ki so razvidne iz napovedi ZzP. To je prav tako pomembno, saj lahko pristojni organ sredstva, ki ne bodo porabljena, pravočasno prenese na druge postavke. Če pa so napovedi nerealne in preveč optimistične, se lahko ob koncu obdobja pojavijo izgube. Pri določenih aktivnostih bi bilo treba za realnost napovedi natančno analizirati dinamiko podeljevanja subvencij in vključevanja novih oseb v programe. Pogosto so tudi načrti v projektih predimenzionirani, kar pomeni, da se ob koncu njihova vrednost za povračila znižuje. Vsekakor bi morali ključni deležniki v okviru vseh ukrepov skrbeti, da bi imeli na zalogi projekte, ki bi jih potrdili takoj, če bi se za to uresničili pogoji: denimo nov vir financiranja, odstop od pogodb že potrjenih projektov ipd. Sploh pa se ne sme dogajati (kot je primer pri ukrepu vseživljenjskega učenja), da se izplačila pomikajo v leta izven finančne perspektive. Zaradi pravila $n + 2$ je črpanje tudi v letih po koncu finančnega obdobja možno, vendar se je treba v teh letih ukvarjati tudi že s projekti nove finančne perspektive, kar pomeni dvojno obremenitev in s tem večje tveganje.

V okviru ESF je stanje nekoliko slabše od povprečja pri podpisanih pogodbah, ki precej zaostajajo, saj jih je bilo do konca junija 2006 podpisanih 78,7 odstotka. Gre za veliko zamudo pri programu »formalno izobraževanje«, ki ga mora sprejeti vlada, nato pa ga potrdi še PS. Smiselno bi bilo, da se takšnih ukrepov v strukturno politiko ne uvršča, ali pa naj se poenostavi postopek, da ne bo zamud. Izplačila so se iz meseca v mesec nekoliko povečevala in so v prvi polovici leta 2006 že presegla polovico razpoložljivih sredstev. Prvi ZzP so bili podani šele v maju, in sicer za leto 2005. Kar se tiče izplačil pri ESF, sta ključna NPP januarja 2006 izplačala le odstotek sredstev, velik delež izplačil pa naj bi se izvršil šele konec leta. Slednje je zelo tvegano z vidika priprave ZzP in vprašanja lastne udeležbe ob morebitnem prenosu EU dela sredstev v naslednje leto.

Ugotovilo se je, da je za izplačila iz proračuna in pripravo ZzP v okviru ESF potrebnega preveč časa. Institucije bi morale med seboj bolj sodelovati, predvsem pa si prizadevati za porabo vseh sredstev, ki so na voljo. Tako bi morali vsi akterji – skupaj z ZRSZ – več pozornosti posvetiti drugačni logiki ravni projektov ter ponovni proučitvi dokazovanja stroškov. Dogajalo se je namreč, da je moral prav vsak posameznik, ki je sodeloval pri določenem izobraževanju/usposabljanju, dokazovati strošek prevoza z vozovnico. Vsak najmanjši strošek se je dokazoval s posameznimi

podpornimi dokumenti, namesto da bi izvajalec aktivnosti prikazoval stroške na agregatni ravni.

Da gre pri tem za drobljenje in nepotrebno administracijo, je opozorila tudi Evropska komisija. Zanimivo pa je, da imajo o zapletenosti in podrobnosti postopkov različna mnenja same institucije, ki so v proces vključene. Vodilo vseh bi morala biti poraba vseh sredstev s čim manj podrobnimi določili, kot to zahteva zakonodaja. Večja natančnost, kot je predvidena v evropskih uredbah, ni smiselna, saj je časovno potratna in lahko vodi k nepotrebni izgubi energije ljudi in finančnih sredstev. Oboje je pomembno, saj ima Slovenija na voljo omejeno število kadra, ki se ukvarja s temi zadevami, pomemben pa je tudi vsak evro iz evropskega proračuna, ki dopolnjuje slovensko lastno udeležbo v programih in projektih.

Ključne institucije za črpanje sredstev na področju kmetijstva in ribištva, torej iz skladov EAGGF ter FIG, bi morale v pripravo postopkov prav tako vložiti več truda. Že takoj pri prvih razpisih se je pokazalo, da so jih nosilci pripravili v najbolj neprimernem času – sredi poletja, ko imajo kmetje največ dela. Pravzaprav so bili vsi prvi JR pri vseh ukrepih 3. PN objavljeni hkrati – 23. 7. 2004. Velja dodati, da je bilo stanje glede kakovosti projektov pri naslednjih JR že boljše. Institucije so odgovorne tudi za zamikanje razpisa v letu 2006, ko se je iz meseca v mesec spreminjala napoved o tem, kdaj bo JR objavljen. Namesto konec februarja, kot je bilo prvotno načrtovano, je bil JR objavljen 28. 4. 2006, torej več kot tri mesece po tem, ko je vlada odobrila dodatna sredstva. Glede na to, da je šlo za zadnje leto v finančnem obdobju, je še toliko bolj pričakovano, da bodo institucije v izpeljavo postopka vložile vsa svoja prizadevanja.

Analiza na osnovi internih dokumentov SVLR je pokazala, da je v primeru ukrepa na področju gozdarstva zaznati postopkovni odstop od obstoječih predpisov s področja izvajanja strukturnih skladov, ki predpisuje sklepanje pogodbe o sofinanciranju s KP sredstev. Gozdarski ukrep se namreč nanaša na več tisoč prejemnikov sredstev, kar je izredno obremenilo zaposlene, saj so morali pregledati več deset tisoč strani sicer nezapletenih vlog. Vrednotenje ukrep ocenjuje kot dober, z vsebinske plati pa predlaga še nakup določenih dodatnih primernih drevesnih vrst za izboljšanje naravne sestave gozdov. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 45)

Pri proučevanju vloge ministrstev velja izpostaviti še dvoje. Prvič, fokusirani intervjui, izvedeni v okviru magistrske naloge, so pokazali diametralno nasprotna stališča akterjev, vključenih v črpanje sredstev, glede uspešnosti oziroma neuspešnosti določenih ukrepov. Nekateri ocenjujejo ukrep trženja kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov kot največje razočaranje 3. PN EPD, medtem ko drugi menijo, da je ta ukrep pravzaprav velik uspeh. Nenavadno je, da ljudje, vključeni v sistem izvajanja, tako različno ocenjujejo isti ukrep.

Kot drugo pa naj izpostavimo absurdne in skrajno neodgovorne primere, ko so posamezne institucije zavrnilo možnost koriščenja sredstev potencialnim prejemnikom sredstev. Čeprav je v določenih primerih obstajala možnost črpanja iz strukturnih skladov in čeprav so tudi možni prejemniki sredstev izkazali interes za črpanje, so odgovorni v določenih institucijah preprečevali črpanje. Ponekod tudi v primerih, ko je bilo jasno, da vseh sredstev tako ali tako ne bo mogoče porabiti.

Glede vloge institucij pri črpanju sredstev lahko sklenemo, da so v črpanje evropskih kohezijskih sredstev vložile veliko truda, saj gre za Slovenijo za povsem nove postopke in pravila igre. Velikokrat so se znašle tudi pred težavami: v določenih primerih zaradi administrativnih postopkov, ki niso neposredno povezani s strukturnimi skladi, po drugi strani pa prav zaradi pravil, ki so jih same vzpostavile. V tem zadnjem primeru morajo akterji upoštevati sistem in hierarhijo, ki je vzpostavljena v Sloveniji, ter voditi postopke v skladu s številnimi smernicami, navodili in priročniki, ki so jih izdali OU, PT, PO ipd. Ker so vse institucije kadrovske podhranjene, bi veljalo razmisliti o pravilih, ki ne bi po nepotrebnem zavlačevali postopkov.

6.1.2. Zapletena razpisna dokumentacija

Za pripravo JR za črpanje sredstev iz strukturnih skladov so odgovorni KU, ki so dolžni spoštovati navodila OU, PO, PT in NPP. KU sicer izvedejo instrument, v tem primeru izpeljejo JR, vendar pa izvedbeno strukturo ukrepa (ISU) pripravi PT, potrdi pa OU. To pomeni, da so vsi ključni akterji seznanjeni z vsebino razpisa in da za morebitne pomanjkljivosti ne more odgovarjati zgolj KU, ki je razpis objavil in tudi zaključil.

Slovenija se je odločila, da bo velik del strukturnih sredstev med prejemnike razdelila s postopkom JR. Za učinkovito črpanje morajo biti razpisi dobro pripravljene, kar vključuje jasno definiran namen razpisa, transparentno določene pogoje in merila, da lahko potencialni prijavitelji projektov vsaj okvirno ugotovijo, kakšne možnosti imajo, da uspejo s prijavo. Pomembno je tudi to, da so z vsebino in ključnimi informacijami glede razpisa seznanjeni vnaprej. Tako se lahko pravočasno pripravijo na razpis.

Obravnava trendov črpanja v prejšnjem poglavju je že nakazala določene pomanjkljivosti razpisov, ki jih v nadaljevanju podrobneje analiziramo. Že pri prvem ukrepu 1. PN EPD se je pokazalo, da je bil predviden čas za izvedbo JR daljši od načrtovanega zaradi kompleksne razpisne dokumentacije in tudi zahtevnega usklajevanja medsebojnih pravnih razmerij.

Razpisna dokumentacija je bila sestavljena tudi iz štirih različnih vlog oziroma prijav, kar že kaže na določeno stopnjo kompleksnosti. Če bi se odločili za eno samo vlogo, bi preprečili podvajanje podatkov v različnih vlogah, s tem pa tudi dodatno delo pri prijavi, ocenjevanju, spremljanju in poročanju o projektu. Podjetje Oikos (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 20 in 49) je pri vrednotenju v razpisni dokumentaciji našlo številne nedodelanosti v obliki prepodrobnih določil, podvajanj, zahtevanja opisa določenih zadev, ki sploh niso predmet razpisa, nepotrebnih opisov, drobljenj ipd. Še več, v vseh razpisnih dokumentacijah naj bi bili ocenjevalni kriteriji slabo predstavljeni, zato prijavitelj težko oceni, kako bo ocenjen njegov projekt. Prvotno so imeli ocenjevalci dodatna interna navodila za ocenjevanje, ki pa so jih kasneje vključili v razpisno dokumentacijo. Ne samo kriteriji, tudi ocenjevalni listi naj bi bili izredno nepregledni. Vrednotenje je pokazalo še, da bi bilo treba v JR še bolj vključiti podjetja in jim zagotoviti vse možnosti za resno sodelovanje s posredniki znanja.

Izvajalci vrednotenja so tudi pri drugem ukrepu 1. PN EPD pri razpisih predlagali nekaj izboljšav oziroma poenostavitev: določeni obrazci v prijavnici naj bi bili

nepotrebni, saj se niso ocenjevali, nekatere tabele naj bi se podvajale, določena merila so bila napačna, zahtevki pa naj tudi ne bi bili vsi pravilno označeni. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 54)

Zapletena razpisna dokumentacija se ni pojavljala samo pri ERDF, temveč tudi pri vseh preostalih strukturnih skladih. Takšne pomanjkljivosti so bile v okviru vrednotenja izpostavljene pri zadnjih dveh ukrepih ESF – pri vseživljenjskem učenju ter spodbujanju podjetništva in prilagodljivosti. Pri vseživljenjskem učenju v okviru partnerstva izobraževanja in dela se je ugotovilo, da naj bi bila razpisna dokumentacija slabo pripravljena, merila pa napačno oblikovana. Razpis glede mreže IKT naj bi se podvajal z MMC iz 1. PN ter z informacijskimi centri iskanja zaposlitve.

Sklop JR za posodabljanje in razvijanje programov izobraževanja in usposabljanja v poklicnem in terciarnem izobraževanju (poleg tega so se izvajali tudi LDN) je bil objavljen v okviru *posodobitve in razvoja programov izobraževanja in usposabljanja*. Že prvi razpis je bil ocenjen slabo: razpisni pogoji niso bili natančno definirani, merila so bila preohlapna in neuravnotežena. Za prihodnje bi bilo treba dodati določbo, da lahko en prijavitelj odda eno prijavo z več projekti, vendar mora biti vsak prijavljen projekt natančno stroškovno ovrednoten in časovno načrtovan v posebnih obrazcih. Upravičene aktivnosti in upravičeni stroški bi morali biti natančno navedeni, razširiti bi bilo treba krog upravičenih KP, s čimer bi se povečala konkurenčnost posameznih predlogov. Prav tako bi bilo smiselno razširiti prijavni obrazec tako, da prijaviteljem omogoča utemeljevanje programa uresničevanju ciljev EPD in horizontalnih nalog. Merila bi morala biti natančnejša, da bi zagotovili objektivno ocenjevanje.

Razpisna dokumentacija bi se morala nekoliko izboljšati tudi pri zadnjem ukrepu v okviru ESF: imeti bi morala nedvoumno razdelan stroškovnik, navesti bi bilo treba utemeljitev, kako bo izobraževanje izboljšalo položaj podjetja na trgu, morda bi veljajo razmisliti o zagotovitvi enakopravnosti z vidika deleža sofinanciranja posebnega in splošnega izobraževanja. Pri ocenjevanju je treba bolj poudariti kakovost prijavljenih izobraževalnih programov in njihov dolgoročni vpliv na uspešnost podjetja ter osebno rast posameznika. Zahtevki so primerni in dovolj izčrpani, vendar bi bilo primerno vključiti tudi dolgoročne učinke izobraževanja delavcev na uspešnost podjetja. Pozitivno naj bi bilo sofinanciranje stroškov samozaposlovanja, saj je tudi samozaposlitev cilj drugih aktivnosti v okviru 2. PN. Tudi pri programu spodbujanja samozaposlovanja bi veljalo dopolniti razpisno dokumentacijo, da bi bila natančnejša. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 84)

Pri vrednotenju se je glede lokalnih zaposlitvenih programov pokazalo, da je bila razpisna dokumentacija nezapletena, kar je sicer pohvalno, vendar pa je bila pomanjkljiva. Morala bi vsebovati opis, kako bo delovno mesto izboljšalo konkurenčnost organizacije na trgu oziroma prispevalo h kakovostnemu izvajanju programa. Ocenjevanje bi moralo preprečiti podvajanje meril in s tem preprečiti »manipuliranje« z vlogami, tako da naj bi bila skupina težje zaposljivih oseb pogoj za pridobitev sredstev in ne merilo za dodatne točke. Nasploh merila niso bila najbolje oblikovana, saj niso bila naravnana v smeri preverjanja in zagotavljanja trajnosti, izvedljivosti in kakovosti projekta, temveč so bila preslabo razdelana in

netransparentna, nekatera celo nesmiselna, zato bi bila potrebna nova. Zahtevki za izplačilo sredstev so bili nasprotno dobro definirani in vse potrebne priloge primerne.

Na področju kmetijstva in ribištva so bili razpisi v okviru posameznih ukrepov največkrat objavljeni skupaj, kar zagotavlja boljšo preglednost. Že takoj pri prvih razpisih je postalo jasno, da so bili pogoji prezahtevni. Večina prijaviteljev se je soočila z zavrnitvijo vlog, in sicer predvsem zaradi neizpolnjevanja vsebinskih pogojev JR, kmetje pa so imeli tudi velike težave s pripravo poslovnega načrta.

Pri vrednotenju je bilo podano priporočilo, da se v primeru naložb v kmetijska gospodarstva, ki je finančno drugi najmočnejši ukrep v okviru EAGGF, na novo oblikuje razpisna dokumentacija. Razpisi so bili namenjeni kmetom in zelo obsežni. Tako je bilo treba denimo pri prvem razpisu priložiti kar 16 skupnih dokazil in še dodatno posamezna za določene vrste naložb. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 90) JR bi bilo treba preoblikovati v smislu večjega poudarka na namenu in izvedljivosti projekta ter znatno zmanjšati potrebno število dokazil in prilog, še posebej zakupnih pogodb. Prav z zakupnimi pogodbami (ko ima kmet v najemu zemljo) so imeli kmetje preglavice, saj so morale biti sklenjene in overjene v skladu s predpisi, ki urejajo kmetijska zemljišča in na katere se vežejo zemljiško knjižni izpiski, v primeru vknjiženega zakupnega razmerja. Če zakupno razmerje ni vknjiženo, pa je potreben predlog za vpis zakupnega razmerja v zemljiško knjigo in pravnomočno odločbo upravne enote o odobritvi pravnega posla s kmetijskimi zemljišči oziroma potrdilo upravne enote, da odobritev pravnega posla ni potrebna. Dokazila in izjave se preverjajo prvostopenjsko v sklopu administrativne ustreznosti, v večini primerov zakupne pogodbe ne zadoščajo predpisani obliki.

Nadalje je bilo v okviru vrednotenja predlagano, da se presoja oziroma ocena vplivov na okolje zahteva samo v primeru pozitivno odobrenega projekta, s čimer bi se prijavitelji izognili nepotrebnim stroškom, če ne bi bili izbrani. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 91) Pripravi naj se tudi program za izdelavo poslovnega načrta v elektronski obliki, tako da si bo prijavitelj sam lahko pripravil celotno prijavnico s poslovnim načrtom in s tem ne bo imel dodatnih stroškov. Pomembno pa je tudi to, da se ocenjevalne kriterije preoblikuje na način, ki ne bo diskriminiral nobene kmetije – tako naj se za merilo »velikost kmetijskega gospodarstva glede na kmetijska zemljišča v uporabi« določijo odstotki in ne velikost v hektarjih.

Kmetje so se soočili z obsežno dokumentacijo, ki ji velika večina ni bila kos. Tudi po dopolnitvi vlog jih je bilo od 235 popolnih vlog zavrnjenih kar 167, kar je skoraj tri četrtine vlog. Neustrezne vloge lahko pripišemo tudi slabi pripravljenosti kmetov na razpise, vendar pa se ni mogoče povsem izogniti problemu prezahtevnih razpisov.

Glede zapletene razpisne dokumentacije lahko izluščimo nekaj sklepov. Prvi je, da so za vsebino razpisov odgovorne vse vpletene institucije v hierarhiji določenega ukrepa. Posamezno ministrstvo oziroma institucija odgovornosti za slabo pripravljenost razpisov ne more pripisati samo izvajalcu. Poleg tega se je Slovenija v letih pred članstvom v EU, ko je morala pripraviti ključne dokumente za črpanje sredstev – prvenstveno EPD, odločila za obstoječi hierarhični sistem s številnimi institucijami. Takratna politična volja je bila naklonjena vključenosti čim več akterjev v

sistem strkturnih skladov. To pomeni, da je treba medsebojno uskladiti številne interese in različne poglede, kar lahko v končni fazi pripelje tudi do kompleksnih postopkov in večje birokracije. Drugi sklep je, da je bila razpisna dokumentacija v nemalo primerih preveč zapletena. Ponekod so zaradi tega imele težave same institucije – bodisi so imele preveč dela zaradi množičnosti prijaviteljev bodisi so zaradi nejasnih kriterijev imele težave pri ocenjevanju projektov, večinoma pa so imeli težave (potencialni) prijavitelji projektov.

6.1.3. Slaba pripravljenost prijaviteljev

Pripravljenost prijaviteljev na razpise je druga plat zgodbe o razpisni dokumentaciji. Kadar koli prijavitelj projekta v pripravo na razpis vloži premalo truda in je zato neuspešen, lahko za svoj neuspeh krivi »prezahtevno razpisno dokumentacijo«. Po drugi strani pa lahko tudi nosilci razpisov v vsakem primeru rečejo, da se nekdo ni zadostno pripravil.

Kot se je ugotovilo, da je šlo večkrat za zapleteno razpisno dokumentacijo, se je ugotovilo tudi, da se v določenih primerih kandidati niso dovolj pripravili, ponekod naj bi tudi očitno računali na to, da so pogoji razpisa prožni in da se jih da prilagajati. (Letno poročilo o izvajanju EPD RS za obdobje 2004–2006, 2005, str. 51) V določenih primerih se je vsebina razpisa dejansko spreminjala, tako da so lahko nekateri te spremembe razumeli kot morebitno ponavljajočo se prakso in so poskusili s špekuliranjem.

Analiza EAGGF je denimo pokazala, da je bilo v primeru ukrepa 3.2 *naložbe v kmetijska gospodarstva* prvotno zavrženih 80 odstotkov vlog, kar pomeni, da kmetje niso bili dobro seznanjeni z vsebino JR. Po dopolnitvi vlog je bilo od 235 popolnih vlog zavrženih kar 167, in sicer predvsem zaradi neizpolnjevanja vsebinskih pogojev JR pa tudi zaradi težav s poslovnim načrtom

Pri ukrepu 3.5 *trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov* se je pokazalo, da so bili prijavitelji na sploh zelo slabo seznanjeni z razpisom, saj noben odobren projekt ni bil namenjen ustanavljanju novih skupin proizvajalcev, kar je sicer ena najbolj inovativnih aktivnosti na področju trženja kmetijskih in živilskih proizvodov.

Podjetja na trgu lahko za prijave na razpise najamejo zunanje strokovnjake, v primeru EAGGF, ko gre za razpise za kmete, pa so na voljo kmetijski svetovalci. Veliko zavrženih vlog so pripravili kmetje s pomočjo kmetijskih svetovalcev, tako lahko sklepamo, da slednji za svoje delo v določenih primerih niso bili v celoti usposobljeni. Po informacijah, pridobljenih v okviru fokusiranih intervjujev za to magistrsko nalogo, naj bi celo obstajala t. i. črna lista svetovalcev na področju kmetijstva. Svetovalci, ki so na terenu na voljo kmetom, bi morali biti za svoje delo usposobljeni, nikakor pa se ne bi smelo zgoditi, da dajejo napačne nasvete, kaj šele, da so posledica njihovega svetovanja zavržene vloge na razpise.

Svetovalna podjetja in njihovo uspešnost obravnavamo v nadaljevanju. Mednje smo namreč za namene te naloge razdelili vprašalnik, v katerem smo jih povprašali o nekaterih ključnih zadevah v povezavi s črpanjem kohezijskih sredstev.

6.1.4. Sprememba namena javnega razpisa

Pri črpanju strukturnih sredstev so se v RS dogajale tudi spremembe namena JR. To je lahko pozitivno, če se v postopku ugotovi kakšna napaka oziroma pomanjkljivost in se jo želi popraviti, lahko pa je tudi slabo, če se spremeni namen razpisa in so oškodovani tisti, ki so se na razpis že prijavi in so v priprave vložili veliko truda pa tudi finančnih sredstev.

Velika sprememba v razpisu je nastala v primeru turizma, konkretnije pri tretjem JR leta 2006. Najprej je nastala sprememba pri upravičencih razpisa – torej v določilu, komu je razpis namenjen, in tudi pri stopnji sofinanciranja, nato pa so se povečala sredstva, ki so bila namenjena prijaviteljem. Vse to nakazuje, da se je namen razpisa obrnil od prvotno mišljene podpore MSP k večjim podjetjem. Tudi merila za izbor so bila postavljena tako, da so dajala prednost velikim podjetjem.

Ob tem se postavlja vprašanje, zakaj ne bi večjim podjetjem sofinancirali manj, kot je najvišja dovoljena meja, da bi tako bolj podprli MSP. To je po informacijah izvajalcev razpisa nemogoče, saj mora prijavitelj v vlogi predložiti tudi finančno konstrukcijo investicijskega projekta, v katero pa že vgradi najvišjo dovoljeno stopnjo sofinanciranja. Če torej izvajalec JR sprejme vlogo, katere sestavni del mora biti finančna konstrukcija, potem sprejme tudi slednjo. Če bi prijavitelju dodelil manj, bi to pomenilo, da je vloga spremenjena, kar pa naj ne bi bilo dovoljeno. Ob tem je težavno tudi to, da prijavitelj računa na največjo dovoljeno podporo, s katero bo lahko dosegal zastavljene cilje. Če pa mu izvajalec razpisa da manj na voljo, postavi s tem pod vprašaj doseganje ciljev (gre za cilje razvojnih dokumentov RS, EPD ter strategijo turistične destinacije), kar pa je bilo eno od meril, ki jih je ocenjeval ob pregledu vlog.

Poleg opisanega primera, kjer se je spreminjala vsebina v okviru enega samega JR, je nastala tudi razlika med prvim in drugim razpisom na področju turizma glede kroga upravičencev. Vendar lahko ta primer označimo kot pozitivno spremembo, saj se je krog upravičencev iz prvotno zgolj geografskih in produktnih območij, opredeljenih v Strategiji slovenskega turizma 2002–2006, razširil na prijavitelje iz celotne države.

Krog upravičencev se je razširil tudi v drugih primerih. Širši krog prijaviteljev po navadi pomeni tudi boljše črpanje strukturnih sredstev, zato je treba pred objavo razpisov oziroma programov razmisliti, kaj je bolje: ali krog upravičencev čim bolj omejiti in tako doseči večjo koncentracijo sredstev ali možnost sofinanciranja ponuditi čim več zainteresiranim prijaviteljem na trgu in se tako izogniti težavam pri črpanju zaradi slabih prijav oziroma premalo prijaviteljev.

Pri tem omenjamo še spremembe ne v samem JR, ampak v postopku izvajanja razpisa/programa. Tako je v primeru ukrepa 1.3 *izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo* med izvajanjem programa nastala sprememba v Navodilu za izvajanje programa, s čimer so se razširile svetovalne storitve iz poslovnih funkcij podjetja na podjetniško svetovanje. To na terenu pomeni večjo ponudbo storitev za podjetja. Izboljšalo se je tudi poročanje, saj je zahtevalo opis opravljenih aktivnosti na delovno uro natančno. Pred omenjenimi spremembami sistem praktično ni omogočal nadzora nad izplačanimi sredstvi, revizijska sled je bila onemogočena. Tako je obstajala možnost dvojnega plačevanja opravljenih storitev, JAPTI pa je s popravki to

onemogočil. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 56)

Po omenjeni spremembi sistema poročanja je bila naenkrat polovica prispelih zahtevkov zavrnjena. Vrednotenje (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 56) domneva, da se je to zgodilo, ker organizator svetovanj ni pripravil navodil svetovalcem za izpolnjevanje poročil. Velja dodati tudi, da v vavčerskem sistemu svetujejo različni strokovnjaki, ki so različno podkovani. Poročila naj bi bila standardiziran obrazec, ki ga je preprosto izpolniti, pa so kljub temu imeli nekateri svetovalci težave. Spremembe v teku izvajanja instrumenta velja pozdraviti, ob tem pa opozoriti na še eno spremembo, ki bi jo veljalo vpeljati in jo obravnavamo v naslednji točki.

6.1.5. Slabo določena ciljna skupina

Tudi v tem primeru omenjamo področje turizma. V prvem JR se je drugi del razpisa nanašal na projekte razvoja organizacijskih struktur, pri čemer gre za turistični management, promocijo turističnih destinacij ipd. Ta del bi odlično dopolnjeval same investicije v turistično infrastrukturo, vendar pa so se na razpis lahko prijavile zgolj neprofitne institucije, ne pa turistična podjetja. Tako ne more biti sinergij med obema deloma razpisa, s čimer se že na začetku zmanjšajo možnosti za uspešno črpanje.

Iz tega razloga bi morali pripravljalci razpisov več pozornosti nameniti pravilni oziroma primerni določitvi ciljne skupine. Slaba ciljna skupina je bila določena tudi v primeru ESF, pa tudi pri tehnični pomoči.

Pri ukrepu 2.2 *pospeševanje socialnega vključevanja* so se denimo na oba JR lahko prijavili le neprofitni delodajalci s sedežem na območju z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v RS. Ta pogoj je na trgu deloval zelo omejujoče, saj neprofitni delodajalci precej težje obdržijo zaposlenega kot profitni, ob tem pa je veljal še pogoj, da mora neprofitni delodajalec prihajati z območja z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti. Na to je bilo opozorjeno tudi pri vrednotenju, pri čemer je bila predlagana razširitev tako območja kot tudi delodajalcev, kar je končno vendarle privedlo do JR 2.2.2.4, na katerega so se lahko prijavili delodajalci iz celotne Slovenije in ne le zgolj z območij z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti. Razpisna dokumentacija je bila sicer preprosta in dovolj transparentna, da so si lahko prijavitelji sami izračunali, koliko točk bodo prejeli na JR, vendar terja dopolnitve – od utemeljitve ustreznosti zaposlitve in skladnosti s cilji strateških dokumentov do večje natančnosti pri merilih.

Tudi pri ukrepu 2.3 *vseživljenjsko učenje* v okviru partnerstva izobraževanja in dela ciljna skupina ni bila dobro določena. Pri omenjenem partnerstvu gre za razvoj modelov partnerstva med izobraževalci in gospodarstvom, kar je treba v Sloveniji nedvomno spodbujati, vendar k sodelovanju niso bila povabljeni podjetja, ampak so se na JR lahko prijavljale zbornice oziroma združenja.

Slabo oziroma preozko določen krog upravičencev se je pojavil tudi pri 4. PN EPD. Krog upravičencev se je razširil, ko se je ugotovilo, da je črpanje preslabo. Krog KU se je novembra leta 2005 razširil na vsa ministrstva, vključena v izvajanje EPD, ter še nekatere druge institucije. Pred tem so bila sredstva iz tehnične pomoči rezervirana

za OU ter PT. Poraja se vprašanje, zakaj niso bile vse institucije od samega začetka vključene v črpanje sredstev iz naslova tehnične pomoči, saj bi bilo tako črpanje nedvomno boljše.

Na eni strani imamo torej preozko določen krog upravičencev, po drugi strani pa se je dogajalo, da so bili prijavitelji zastavljeni preširoko – denimo v primeru ukrepov 1.3 in 1.4.

Pri ukrepu 1.3 *izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo* je na zadnji JR marca 2006 prispelo čez 500 vlog, kar nedvomno kaže na veliko zanimanje za ta instrument. Pri vrednotenju razpisov so se postavljala vprašanja, kot je denimo širina ciljne skupine ter za katere naložbe je bila dodeljena podpora. Na JR so se namreč lahko prijavljala vsa MSP brez poudarka na inovativnih in tehnološko razvitih podjetjih, čeprav je šlo pri razpisu za investicije v tehnologije.

V primeru PC v okviru ukrepa 1.4 se je lahko za sofinanciranje prijavila katera koli občina. Ob tem ni bilo postavljenih dodatnih meril – ni bilo širših usmeritev oziroma določil, ki bi omejila občine pri dodeljevanju pomoči. Če bi denimo podporo za PC prejela ena občina, bi bilo treba zagotoviti, da pomoči za novo PC sosednja občina ne bi mogla več dobiti.

Smiselno bi namreč bilo povezovanje občin v neposredni bližini, saj se v nasprotnem primeru postavlja vprašanje ekonomske upravičenosti, ki je bila sicer pogoj za prijavo na razpis. Tako se je v praksi dogajalo, da je bila namenjena podpora PC občin, ki so zelo blizu druga druge (denimo Trbovlje in Hrastnik ter Šentjur in Celje). Ker je težko eni občini prepovedati prijavo na razpis, če se je pred tem prijavila že njena sosedja, bi morebiti v JR kot možnega prijavitelja namesto občin določili regionalne razvojne agencije. Morda je tudi to še en dokaz več, da Slovenija resnično potrebuje pokrajine kot drugo raven lokalne samouprave in v tem okviru tudi regionalne strukture, na katere bi bil razpis usmerjen. Za primer lahko navedemo sosednjo Avstrijo, kjer se občine združujejo pri ustanavljanju PC. Po drugi strani velja poudariti dejstvo, da ima Slovenija na ta račun v določenih občinah vendarle izgrajeno infrastrukturo, ki je sicer ne bi bilo. Če se bodo v prihodnje zagotovile vsebine za te cone, bo mogoče prvotno investicijo brez posebnih geografskih meril (razen glede razvitosti regij) upravičiti kot smiselno.

Pri vrednotenju je bilo opozorjeno še na nekatere neustreznosti v primeru instrumenta 2.2.2.5, ki je povezan z invalidi. Izpostavlja se geografsko območje v smislu, če je v regiji A (manj razvita) res več invalidov kot denimo v regiji D (bolj razvita regija). Pri invalidih namreč ni treba več sredstev namenjati regijam, ki so manj razvite, saj razvitost regij ni povezana s številom invalidom, ki tam prebivajo. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 34)

6.1.6. Vodenje postopka

Najprej omenimo ukrep 1.3 *izboljšanje podpornega okolja za podjetništvo* v delu, ki ga je izvajal SPS in se nanaša na garancijski sklad. Njegova ključna prednost je v tem, da MSP nudi jamstvo za zavarovanje bančnega kredita, kar je v RS še posebej pomembno in dobrodošlo, ker MSP v RS predstavljajo več kot 90 odstotkov vseh

podjetij, ki se soočajo s pomanjkanjem različnih finančnih produktov za zagotavljanje financiranja razvoja. Tudi vloga je oblikovana izredno preprosto ter tako prilagojena potrebam in zmožnostim prijaviteljev. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 54) Poslovni načrt naj bi bil s finančnega vidika tudi zelo dobro zasnovan in zato primeren še za druge instrumente, kjer se kot pogoj zahteva izdelava poslovnega načrta. Glavna pomanjkljivost programa pa je, da je bil oblikovan šele julija 2004 in ne pred vstopom v EU, kar je postopke nekoliko zavleklo, pa tudi prepoznavnost programa na začetku ni bila zadovoljiva. Prvotno so bile premije kot nepovratno sredstvo v določeni višini od vrednosti bančnega kredita prenizke, da bi povečale zanimanje podjetnikov oziroma MSP za večja razvojna vlaganja. Nekaj kritike gre tudi na način ocenjevanja, ki ni bilo jasno in pregledno. Po pregledu se je tudi ugotovilo, da je bila ena prijava prenizko ocenjena in bi morala biti odobrena. Tudi v primeru garancijskih shem se soočimo s težavo glede dodeljenih sredstev, saj se denar nakaže iz proračuna v garancijski sklad, kar se zavede kot strošek oziroma dodeljena sredstva, čeprav do podjetij še sploh niso prišla.

Nedvomno gre pri tem izpostaviti vodenje postopka pri instrumentu širokopasovne povezave, saj se je v tem postopku pojavilo toliko zapletov, da je instrument na koncu propadel. Najprej JR niso uspeli zaradi številnih pritožb, nato pa študija *Identifikacija subjektov v ukrepu 1.4.07 s predlogom izvedbe širokopasovnih povezav*, ki je bila pripravljena z namenom uspešne izvedbe JR, ni vsebovala vseh relevantnih podatkov, zato so se naknadno, ko so bili projekti že izbrani, pojavile nove pritožbe. V tej študiji je bilo navedeno, kje v državi že obstaja širokopasovno omrežje, da bi tako na razpisu postavili pogoj za gradnjo tam, kjer tega omrežja še ni (oziroma v določeni oddaljenosti od že obstoječega omrežja). Prvotno je študija vsebovala tudi velika mesta, po podrobnejši proučitvi problematike pa so dobili prednost projekti iz manj razvitih območij (pri izboru je bil upoštevan pogoj, da v bližini še ni izgrajena optična infrastruktura). Tako je bil izveden tretji JR, v katerem je bilo izbranih 12 projektov iz celotne Slovenije. V devetih regijah bi zadevo lahko izvedli, v treh pa so bile podane pritožbe. V tem času je nosilec razpisa pridobil informacijo o širokopasovnem omrežju Telekom Slovenije (Telekom Slovenije na JR ni kandidiral), ki ga pa Institut Jožef Stefan v svoji študiji sploh ni upošteval. MG je to informacijo pridobil prepozno, in sicer po izdaji sklepov o oddaji JN. Tako se je ugotovilo, da tudi tretji JR ne bo »zdržal« in je bil posledično razveljavljen. Vse omenjeno kaže na nezadostne priprave na JR.

Pri vrednotenju je bilo opozorjeno na administrativne težave v vodenju postopka tudi pri APZ. Tako je pri ocenjevanju JR najbolj motilo vrednotenje finančnega dela prijavnice, saj je bil način izračunavanja upravičenih sredstev (stroški za izvedbo programa, materialni stroški, stroški opreme) preveč zapleten in je tako povzročal administrativne zaplete. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 67)

Pri programih izobraževanja so tako poleg težav zaradi vezanosti na šolsko leto, kar je ves postopek zamikalo, saj se je program začel šele septembra, nastajali zapleti zaradi samega načina dokazovanja stroškov in dodeljevanja sredstev. Po podatkih, pridobljenih iz fokusiranih intervjujev na SVLR, je celo Evropska komisija ocenila, da so postopki »preveč natančni«. Kot primer lahko navedemo udeležbo posameznika na nekem izobraževanju, kamor se je moral pripeljati. Namesto dokazovanja prevoza

z vozovnicami bi udeležencu lahko dodelili dnevnicu in postopek bi bil manj zapleten. Ta težava je razvidna tudi iz Tabele 17, ki prikazuje, da je ZRSZ za vsa sredstva, ki so mu bila dodeljena, podpisal pogodbe s KP (v obeh primerih je delež enak – 96 odstotkov), vendar pa nato precej zaostajajo plačila iz proračuna (47,4 odstotka), kar kaže na to, da so imeli prejemniki težave s povračilom sredstev zaradi kompleksnega sistema. V prvih mesecih leta 2006 je bila realizacija višja od napovedane, spreminjale pa so se napovedi, MDDSZ je tudi zelo zamujalo s sprejetjem programa za formalno izobraževanje.

Težave v postopku so zaznamovale tudi EAGGF. Ponekod se je namreč uporabljal odprt tip razpisov. Pri tem tipu, kjer podobno kot pri zaprtih razpisih rok za oddajo vlog obstaja, je odpiranje prispelih vlog sprotno, zato se tudi sproti dopolnjujejo. To je po eni strani prednost te vrste JR, po drugi strani pa v praksi obstajajo težave zaradi organizacije dela. V ocenjevalni komisiji namreč sedijo različni strokovnjaki, ki so za to delo plačani in se morajo sestajati večkrat kot v primeru zaprtega tipa JR. Ko strokovnjaki pripravijo seznam izbranih projektov, se z njim PS le seznanijo, saj je s sklepom o izbiri, ki ga izda direktor AKTRP, projekt potrjen.

Zelo očitno težavo v postopku je povzročil tudi ukrep na področju gozdarstva, ko so morali zaposleni pregledati več deset tisoč strani vlog. To smo sicer že omenili pri vlogi institucij.

6.1.7. Težave pri dobro ocenjenem instrumentu

ESF je namenjen predvsem izobraževanju in usposabljanju delavcev, ukrep na tem področju v RS pa so podjetja tudi dobro sprejela, a se hkrati soočila s prenekatro težavo. Podpora ESF je smiselno namenjena tako sektorjem v prestrukturiranju kot tudi perspektivnim sektorjem, vendar je več sredstev namenjenih sektorjem v težavah kot pa hitrorastočim (razmerje je 56 : 44 odstotkov). Prvotno je bilo za oba sektorja namenjeno enako sredstev, vmes se je razmerje prevesilo v prid sektorjem v prestrukturiranju, nato pa se je z dodelitvijo večje finančne injekcije perspektivnim sektorjem razmerje spet izboljšalo.

Podporo v tem okviru je prejelo kar nekaj podjetij, pri čemer so se tudi najbolj uspešna podjetja v državi soočala s težavami. Kot primer lahko navedemo enega izmed največjih slovenskih podjetij Trimo iz Trebnjega, ki je bilo sicer uspešno pri splošnih in obsežnejših programih, neučinkovito pa pri sofinanciranju individualnih, specifičnih in ciljno usmerjenih programov za razvoj potrebnih kompetenc posameznikov, ker je pač to težko načrtovati, vendar pa prav ti predstavljajo velik delež. Težave so se pojavljale zaradi sprememb izvajalcev ter izbora najboljših trenerjev in profesorjev v evropskem merilu. Prav slednje – skupni razvoj programov z izvajalci usposabljanja glede na trenutne potrebe – je v globalnem svetu nemogoče načrtovati za več kot leto vnaprej. Če ima težave s sistemom črpanja veliko podjetje z visokoizobraženim kadrom, potem lahko sklepamo, da je za MSP črpanje sredstev iz ESF še neprimerno težje.

Pri vrednotenju je bilo ugotovljeno, da je na terenu povpraševanja za ta instrument veliko in da bo tako tudi v prihodnje. Delodajalci so sposobni zagotavljati sofinanciranje – seveda ob jasnih koristih in stroških, kar je treba imeti v mislih v naslednjih letih z namenom, da se črpanje poenostavi.

6.1.8. Pomanjkanje sinergij

Precej strokovnjakov opozarja na premalo sinergičnih učinkov znotraj enega ali med več povezanimi razpisi. Kohezijska sredstva država oziroma regija nameni tistim področjem, kjer naj bi bile investicije nujne. Eno izmed načel na področju kohezije je načelo programiranja (večletnega načrtovanja), zato bi bilo pričakovati, da se posamezne prednostne naloge in ukrepi znotraj njih dopolnjujejo.

Ponovno bi lahko na tem mestu najprej omenili področje turizma. Kot smo že zapisali, je šlo po eni strani za razvoj organizacijskih struktur (turistični management, promocija turističnih destinacij ipd.), po drugi pa za investicije v turistično infrastrukturo. Ker so se lahko na razpis prijave zgolj neprofitne institucije, ne pa turistična podjetja, ne more biti sinergij med obema deloma razpisa.

Premalno sinergij je bilo zaznati tudi pri vavčerskem svetovanju. Vprašanje je, ali je zgolj prenos tehnologij dovolj za rast podjetja, ob tem pa tudi, ali je šlo za produktivne investicije in ne le za posodobitev zastarele opreme. Pri vrednotenju se po drugi strani omenja izrazito multiplikativni učinek javnih sredstev, pri čemer en SIT teh sredstev v obliki rezervacij za garancijska tveganja spodbudi deset SIT bančnih virov in 2,5 SIT zasebnih virov. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 23) Tako ta instrument na eni strani izrazito vpliva na dvig BDP, vpliv na zaposlovanje pa je lahko tako pozitiven kot tudi negativen. Ker je treba ob prenosu tehnologij zagotoviti tudi primerna znanja v podjetjih, je treba v takih primerih zagotoviti povezavo s črpanjem iz ESF.

K turizmu in vavčerskemu svetovanju bi lahko dodali nekaj projektov iz ukrepa 1.4.10, ki se niso nanašali na javno infrastrukturo. Pri vrednotenju (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 28) je bilo opozorjeno, da bi moralo ministrstvo dati jasna navodila o tem, kaj je javna infrastruktura ter kakšni so pogoji za njeno sofinanciranje .

Izrazito pomanjkanje sinergij je bilo ugotovljeno v okviru 2. PN EPD, torej pri ESF. Pri ukrepu 2.1 *razvoj in krepitev aktivnih politik trga dela* velja izpostaviti pozitivne učinke aktivnosti, ki so namenjene brezposelnim. Tako gre za pomoč pri pridobivanju temeljnih veščin za aktivno in učinkovito iskanje zaposlitve ter zviševanje izobrazbene stopnje brezposelnih, kar pa ne bo nujno pripeljalo do večje zaposljivosti oziroma kasneje zaposlenosti. Omenjeno napeljuje na naslednjo rešitev: formalno izobraževanje bi lahko povezali z usposabljanjem na delovnem mestu in tako dosegli večjo sinergijo med ukrepi in aktivnostmi, ki jih podpirajo strukturni skladi.

Pri socialnem vključevanju (ukrep 2.2) je bilo pri vrednotenju predlagana združitev instrumentov, vendar bi to po našem mnenju lahko pomenilo, da bi se premalo pozornosti posvečalo invalidom kot posebej občutljivi družbeni skupini. Invalide je smiselno obdržati v posebnem instrumentu ne nazadnje tudi zato, ker jim je zelo veliko pozornosti v pogajanjih o kohezijski zakonodaji 2007–2013 posvetil Evropski parlament. Iz ločenega razpisa za invalide je že na prvi pogled razvidno, da daje država poseben poudarek tej skupini – vsekakor bolj, kot če bi bila sredstva zanje »skrita« v okviru enega JR. Sicer pa vrednotenje priporoča, naj tudi v prihodnje JR za invalide ostanejo »kratki in preprosti«. (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 73) Je pa treba vnesti spremembe, ki

bodo morale – podobno kot pri prejšnjem ukrepu – preprečiti zlorabe, saj JR ni predvideval omejitev pri KP (čakalna doba, starost, izobrazba ipd.). Tudi oblika zahtevkov je bila skopa.

Tudi pri partnerstvu izobraževanja in dela (ukrep 2.3) bi bilo lahko več sinergij. Posebej je bil objavljen JR za izobraževanje delavcev na področju računalništva in športa. Izobraževanje na področju računalništva je nesporno pomembno. Izobraževanje na področju športa pa je bilo usmerjeno predvsem v usposabljanje in delovanje ter v založništvo. Menimo, da bi lahko izobraževanje na obeh omenjenih področjih združili v okviru splošnega JR za izobraževanje izobraževalcev.

Premalo sinergij in nedodelan namen lahko ugotovimo tudi pri več ukrepih na področju kmetijstva in ribištva. Vrednotenje (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 42) je pri vseh JR v okviru ukrepa 3.1 *izboljšanje predelave in trženja kmetijskih proizvodov* ocenilo, da bi lahko bili razpisi »širši« in ne omejeni zgolj na sektorje v povezavi z živilskopredelovalno industrijo. Predmet sofinanciranja so bile naložbe v predelavo in trženje proizvodov, primernih za človeško prehrano in prehrano živali, če pa te omejitve ne bi bilo, bi bili JR odprti tudi za pridelovalce kmetijskih pridelkov, ki se ne uporabljajo za prehranske namene, kot je denimo biodizel. Kot resen problem se pri vrednotenju izpostavlja tudi produktno povezovanje (vertikalno grozdenje), ki je trenutno med prehransko in pridelovalno industrijo nemogoče, ter tudi sofinanciranje R&R, ki ga zaenkrat ni v tem okviru. Razpisna dokumentacija je bila obširna, vrednotenje pa priporoča nekatere spremembe pri merilih.

Tudi za trženje kakovostnih kmetijskih in živilskih proizvodov (ukrep 3.5) vrednotenje (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 46) poudarja, da bi lahko bil zanimivejši za več pripravljalcev projektov, če bi ga odprli za več različnih vrst tržnih dejavnosti. Predvsem gre izpostaviti povezovanje med pridelavo, trženjem in trgom samim, kar bi pomenilo verjetno tudi lažje sofinanciranje.

Zelo kritično je vrednotenje do ribiških ukrepov (ukrepa 3.6 in 3.7). Ribiči bi morali v okviru ukrepa 3.6 *posodobitev obstoječih plovil in mali priobalni ribolov* ob pridobljeni podpori zagotoviti, da bodo vsaj še nekaj let izvajali isto aktivnost v istem obsegu. Ribičem se ne splača vlagati v posodobitev plovil, saj vlada prevelika konkurenca tako na svetovni ravni kot tudi doma. Vrednotenje (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 47–48) je ob tem kritično do podprtih aktivnosti, saj med te ne spada varstvo in ohranjanje ribolovnih virov. Da pa bi zagotovili boljšo kakovost in raznovrstnejšo ponudbo rib, je treba poskrbeti tudi za kakovost vode, prehranjevanja, načina ribolova, le delno pa je to odvisno od posodobitve plovil. Potreben je torej večji poudarek na ohranitvi vodnih virov s subvencioniranjem tako morju kot tudi ribjemu fondu prijaznega ribolova. S tega vidika je tudi mogoče reči, da so KP le deloma pravilno določeni, zato bi lahko delno ta problem uvrstili tudi pod točko 6.1.5. *Slabo določena ciljna skupina*.

Pri ukrepu 3.7 *ribogojstvo, predelava in trženje* se je že takoj pri prvem JR ugotovilo (Interna gradiva SVLR.), da je delež dodeljenih sredstev nizek predvsem pri podukrepu ribogojstvo. Vrednotenje (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 47–48) pa je pokazalo, da ima

Slovenija bogate sladkovodne vire dobre kakovosti, kar pomeni, da ima tudi dobre možnosti za povečanje ribogojstva, ne nazadnje tudi zaradi trenda povečevanja porabe rib. Zaradi stalnega povečevanja povpraševanja po ribah so za ribogojstvo ugodne tudi tržne možnosti. Vrednotenje poudarja, da se prav na področju trženja kaže večja potreba po dodatnih aktivnostih, tu so tudi možnosti za dodatno zaposlovanje za razliko od same panoge ribogojstva. Vrednotenje predlaga tudi več investicij v samo predelavo rib.

6.1.9. Instrumenti brez dolgoročne strategije

Nekateri ukrepi in izvedeni instrumenti niso natančneje opredelili vsebine aktivnosti, zato je za pričakovati nadgradnjo že izvedenih investicij in obstoječih dejavnosti. Pri tem izpostavljamo dve področji, na katerih dolgoročna strategija oziroma vizija ni bila dovolj natančno določena: gradovi in PC.

Pri gradovih (ukrep 1.4) je bilo dodeljenih toliko sredstev, kolikor jih je bilo razpisanih (dejansko dodeljena sredstva končnim investitorjem se od dodeljenih razlikujejo). Vrednotenje (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006: 60) priporoča izbor upravitelja nepremične dediščine, ki bi nadzoroval obnovo, kasneje pa tudi skrbel za vzdrževanje tako objekta kot aktivnosti, ki naj bi se v njem odvijale. V tem oziru med ocenjevalnimi kriteriji manjka ocena programa za določen grad. Primerne vsebine bi namreč zagotavljale dohodek, potreben za vzdrževanje objekta, sicer pa bi podpora iz strukturnih skladov pomenila izključno obnovo objekta, dodane dolgoročne vrednosti pa ne.

Zaradi nedorečenosti je ves postopek potekal precej zapleteno. MK kot lastnik mreže bi lahko izvedel JN za nakup opreme za vse MMC v povezavi z obnovo gradov, vendar so odgovornost za izvedbo JN prenesli na MMC. Tako so bili prejemniki sredstev primorani sami izvajati JN, namesto tega pa bi lahko imeli zgolj eno JN, ki bi jo izvedlo MK. Če bi MK izvedlo JR za nakup opreme za vse MMC, potem bi moral po isti analogiji izvesti tudi druge JR, ki se nanašajo na MMC, kar bi pomenilo dodatno administrativno obremenitev. Vsaka od navedenih možnosti ima torej omejitve in slabosti. Sama razpisna dokumentacija je bila sicer skladna z merili, vendar je bilo problematično ocenjevanje enakih možnosti, saj bi lahko projekt v primeru neskladja s tem merilom padel, po določenih EPD pa ga sploh ni treba meriti. Pri vrednotenju je priporočeno, da se v prihodnje enakih možnosti in inovativnosti ne ocenjuje.

Pri PC namenjamo pozornost najprej samemu postopku, ki se nekoliko razlikuje od siceršnjih. Po tem, ko je PS izdal individualne sklepe za posamezna JN za občine, da lahko pričnejo izgradnjo PC, so občine, ker so našle cenejše izvajalce, kot so imele na voljo sredstev (sredstev je bilo torej več, kot je znašalo JN), na PS naslovile vlogo za spremembo vloge vrednosti projekta. Tako je bila finančna slika jasnejša, kar je vsekakor pozitivno, postopek pa je zaradi tega nekoliko podaljšan.

Kot anomalijo, ki je ne bi smelo biti, pa navajamo drugi vidik PC: občina kot subjekt, ki se prijavi na JR, lahko stori v procesu napako, kar pomeni izgubo sredstev. Če nastane primanjkljaj v občinskem proračunu, sredstva založi državni proračun in tako za napako prijavitelja, za katero bi moral ta odgovorjati sam in vrniti prejeta sredstva, odgovarja država. Po drugi strani pa so ravno občine v tem primeru založile sredstva za državo in s svojim prispevkom (virom) predstavljale nacionalni delež.

PC k tej točki uvrščamo zaradi pomanjkanja določene vsebine v okviru con. Ključno je vprašanje, kaj se bo s conami dogajalo v prihodnje. Za zdaj je država sofinancirala izgradnjo javne infrastrukture v conah, v prihodnje pa bo treba zagotoviti tudi primerne vsebine, da bodo dejansko zaživele kot poslovno središče. V obdobju 2007–2013 bi lahko s precej večjimi sredstvi kot doslej zagotovili primerne vsebine za obstoječe PC. Predvsem bi bilo smiselno, da se izkoristijo podprte naložbe in da se ne gradi drugih con samo zaradi infrastrukture same. Ob tem bi bilo treba tudi paziti na geografsko razpršenost con – te ne bi smele biti preblizu druga druge – in ne nazadnje, v občinah, kjer že imamo PC, ne bi smeli podpreti še projektov, kot so na primer tehnološki parki. Ne nazadnje je Slovenija presegla ciljno vrednost izgradnje PC za 40 odstotkov, kar pomeni, da je podprla izgradnjo več con, kot je prvotno načrtovala.

6.1.10. Instrumenti brez jasno določenega namena

Na tem mestu obravnavamo več zadev v okviru ESF, kjer ni zadostnih sinergij. Pri aktivni politiki trga dela se je pri vrednotenju (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006) pokazalo, da je institucionalno usposabljanje, kot je bilo zamišljeno, le delno uspešno. Pozitivno in dobrodošlo je, da brezposelne osebe pridobijo nekaj veščin o tem, kako se predstaviti delodajalcu, kako napisati prošnjo ipd., vendar to še ne bo izboljšalo njihove zaposljivosti. Podjetja namreč zaposlujejo na osnovi lastnih potreb in ne na osnovi »predstavitve pri delodajalcu«. V vrednotenju je predlagano, da se teme delavnic razširijo z namenom pridobivanja konkretnih znanj in veščin za opravljanje konkretnega dela. Poleg tega bi bilo treba na delavnicah pozornost posvetiti tudi učenju o samozaposlovanju, o ustanavljanju podjetij ipd., saj bi morda tako spodbudili posameznike k samozaposlovanju, s tem pa bi tudi zmanjšali brezposelnost.

Naslednja pomanjkljivost istega ukrepa je povezava med usposabljanjem in kasneje zaposlitvijo te osebe. Podjetja pri ukrepu 2.1 niso bila obvezana zaposliti osebe, ki se je pri njih usposabljal, čeprav je obstajala potreba po zaposlitvi. Prav ta anomalija je izpostavljena tudi pri vrednotenju (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006), v katerem je predlagano, da bi se moralo preprečiti ponovno odobravanje sredstev za usposabljanje tistim podjetjem, ki bi želela vnovič v usposabljanje vključiti novo brezposelno osebo. Pri tem velja opozoriti na dvojen pristop v odnosu do evropskih kohezijskih sredstev: tisti, ki zagovarjajo zgolj črpanje denarja, bi verjetno odobraval ponovno dodeljevanje sredstev omenjenim podjetjem; tisti, ki so osredotočeni na cilje in učinke dodatnih evropskih sredstev, pa ne. Pojavljajo se tudi zlorabe, saj JR ni predvideval omejitev pri KP (čakalna doba, starost, izobrazba ipd.). Tako je dogovor med delodajalcem in bodočim KP sklenjen, ko je ta še zaposlen. Nato se prijavi na ZRSZ kot iskalec zaposlitve, delodajalec pa se prijavi na JR. Slabo so bili ocenjeni tudi sami zahtevki, ki naj bi bilo izredno skopi (brez dnevnika, opisa nalog ...).

Pri vrednotenju je bilo tudi formalno izobraževanje ocenjeno kot delno uspešno. Zaposljivost se sicer resda povečuje z dvigom izobrazbene ravni posameznika, vendar je po drugi strani zaposlovanje spet odvisno od potreb na trgu. V obravnavanem primeru ni šlo za izobraževanje na osnovi znanih potreb po določenih poklicih, ampak na osnovi želje brezposelne osebe. Brezposelne osebe je treba čim

prej vključiti nazaj na trg dela, kar pa bo v primeru izobraževanja za poklic, po katerem ni povpraševanja, težko.

Nejasen namen lahko ugotovimo tudi pri partnerstvu fakultet in šol. Pri vrednotenju (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 35) je izpostavljeno, da JR predvideva razvoj določenih modelov, na osnovi katerih naj bi se kasneje izboljšalo izobraževanje strokovnih delavcev, ni pa neposrednega izobraževanja izobraževalcev (učiteljev, ravnateljev, mentorjev ...), zato ni skladnosti z aktivnostmi, predvidenimi v PD, pa tudi ne z merili v EPD.

Pri lokalnih zaposlitvenih programih smo ugotovili, da je šlo za ustvarjanje novih delovnih mest za posebej ranljive skupine brezposelnih oseb, starejših od 50 let, vendar zgolj na območjih z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v RS. Poraja se vprašanje, zakaj se je pojavila ta omejitev, saj gre za brezposelne nad 50 let, ki so težko zaposljivi povsod. Ob tem JR ni pogojeval trajne zaposlitve po prejemu enoletne subvencije za zaposlitev, kar ni moglo vplivati na trajnost zaposlitve težje zaposlenih starejših. Vrednotenje je iz tega razloga celo predlagalo, da bi tistim podjetjem (KU), ki s KP po prenehanju prejemanja sofinanciranja sklenejo pogodbo za nedoločen čas, prispevali 20 odstotkov letnega davka za plačo KP za naslednjih pet let. Vsekakor bi morali predvideti spodbude za zaposlovanje starejših, ne nazadnje tudi zaradi trendov, ki se pojavljajo v povezavi s staranjem prebivalstva. Ljudje bodo delali vedno dlje, zato je treba narediti vse, da se jih po izgubi dela čim prej vključi nazaj na trg dela.

Poleg ESF se z nejasno določenimi nameni srečamo tudi pri nekaterih ukrepih iz EAGGF, pri čemer posebej izpostavljamo ukrep 3.2 *naložbe v kmetijska gospodarstva*. Kot ključna pomanjkljivost razpisov je pri vrednotenju (Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU, 2006, str. 43–44) omenjeno dejstvo, da z naložbami v kmetijska gospodarstva še ne dosežemo večje kakovosti kmetijskih pridelkov in tudi ne zmanjšanja onesnaženja, ki ga povzroča kmetijska pridelava. Po mnenju podjetja Oikos, ki je pripravilo vrednotenje, bi bilo treba najprej kmete spodbuditi k okolju in naravi prijaznejšem kmetovanju in jim z izobraževanjem ponuditi pomoč pri prehodu na integriran, ekološki način kmetovanja. Podjetje opozarja tudi na to, da je prišlo do posrednega podpiranja zlasti večjih in dobro stoječih kmetij (verjetno zaradi boljših poslovnih načrtov), pri čemer pa se je premalo podprlo mlade kmete, ki naj bi bili sicer upravičeni do višje podpore. V slabšem položaju naj bi bile tudi gorske kmetije, ki so po večini manjše in težje ustvarjajo dodatne vire prihodkov.

Navedene težave oziroma kompleksnosti se kažejo v dodeljenih sredstvih, saj je ta ukrep pri EAGGF najslabši v okviru 3. PN. Tako je bilo do polovice leta 2006 dodeljenih zgolj 52,5 odstotkov sredstev (stanje se ni spremenilo nekaj mesecev), podpisanih pogodb je bilo prav toliko. Stanje pri ZzP se je ustavilo pri 16,6 odstotka.

6.1.11. Instrumenti brez jasno določenega namena in s prenizko stopnjo koncentracije

Načelo koncentracije je eno osnovnih načel kohezijske politike. Zanima nas predvsem tematska koncentracija na tista področja, kjer so spodbude najnujnejše in kjer je lahko dodana vrednost kohezijskih sredstev visoka.

Medtem ko smo pri partnerstvu fakultet in šol ugotavljali, da v primeru prvih JR sploh ni šlo za neposredno izobraževanje izobraževalcev, temveč za razvoj modelov izobraževanja za prihodnje, pa na področju športa (obe področji sodita pod ukrep 2.3) ugotavljamo, da je pristojno ministrstvo (MŠŠ) evropska sredstva namenilo za izobraževanje delavcev na pravzaprav vseh vrstah športa – od fitnesa, gimnastike, kajakaštva, konjeništa, nogometa, planinarstva, plavanja, plesa in smučanja do triatlona. (Interna gradiva SVLR.) Pri tem koncentracije sredstev pravzaprav ni bilo, saj je Slovenija z evropskim kohezijskim denarjem sofinancirala celo izobraževanje »učitelj akrobatskega smučanja« in tudi izdajo publikacij, kot sta denimo revija Odbojka in Zbornik 5. Kongresa športne rekreacije. V prejšnjih omenjenih JR glede projekta partnerstvo izobraževanj in dela je Slovenija omejevala področja, ki so lahko prejela podporo iz ESF, na področju športa pa je sredstva lahko prejel praktično vsakdo. Pri tem je treba opozoriti tudi na dolgoročne učinke sredstev iz ESF.

Poleg izobraževanja izobraževalcev je nedvomno smiselno vlagati tudi v posodobitev in razvoj programov izobraževanja in usposabljanja, čemur je namenjena druga aktivnost ukrepa 2.3. JR so bili namenjeni tako srednjim šolam kot višjim, pri čemer menimo, da bi morala biti večina sredstev namenjena posodobitvi višješolskih programov. Nasprotno pa ugotavljamo, da je samo en projekt (edini prijavljen in tudi izbran) v okviru JR za sofinanciranje aktivnosti posodabljanja in razvijanja izobraževalnih programov srednjega šolstva in višjega šolstva s področja kmetijstva in živilstva v letih 2004, 2005 in 2006 prejel več sredstev, kot vsi preostali projekti v okviru JR za posodobitev in razvijanje študijskih programov visokega šolstva v letih 2004 in 2005. Poraja se vprašanje, kako je možno, da je en sam projekt – konzorcij 20 biotehniških šol – prejel pomoč v vrednosti 166 mio SIT, medtem ko je 16 projektov različnih slovenskih univerz in visokošolskih središč skupaj prejelo »le« 68 mio SIT.

Pri tem ponovno izpostavljam ukrep naložb v kmetijska gospodarstva, in sicer ne le zaradi tematske, ampak predvsem geografske koncentracije. Ugotovili smo, da je bilo med izbranimi projekti kar 40 odstotkov javnih sredstev dodeljenih za sektor predelave mesa, medtem ko v tem razpisu ni bilo odobrenih projektov za investicije v sektorje mleka, zelenjave, krompirja, jajc, medu in hrane za živali. Ob tem, da je bila večina sredstev namenjena sektorju mesa, se je ugotovilo tudi (Interna gradiva SVLR.), da je bilo število odobrenih projektov iz regij A in B enako kot iz regij C in D, vendar pa so dodeljena javna sredstva regijam C in D kar za 5,5-krat preseerala sredstva, ki so bila dodeljena projektom iz regij A in B. To pomeni, da predvideno indikativno razmerje 60 : 40 v korist projektom iz regij A in B ni bilo doseženo, več sredstev pa so prejele razvitejše regije, kar je v neskladju z namenom strukturnih sredstev. Razloga za to sta verjetno premalo kakovostnih projektov iz manj razvitih regij ter večja koncentracija obratov živilskopredelovalne industrije v razvitejših regijah.

Omenjen ukrep financira različne investicije na kmetijskih gospodarstvih: od naložb v hleve, skladišča, objekte, novogradnjo ali adaptacijo, mehanizacijo in opremo do nakupa živine, obnove nasadov in preventivnih ukrepov pred morebitno škodo. Kljub raznolikosti investicij je bila v okviru prvega JR več kot polovica sofinanciranih naložb namenjena nakupu kmetijske mehanizacije in opreme. Kmetom bi bilo treba omogočiti kredite pod posebnimi pogoji, ob tem pa tudi razmisliti o strojnih krožkih, ki v Sloveniji ne delujejo. Strojni krožki pomenijo skupno nabavo opreme, ki jo lahko

uporablja več kmetov hkrati, tako da ni treba vsakemu posamezniku kupovati celotne opreme, ki jo potrebuje.

6.1.12. Jasen namen in preveč koncentracije

Ukrep 3.3 *diverzifikacija kmetijskih dejavnosti in dejavnosti, ki so blizu kmetijstvu* je bil pri vrednotenju ocenjen kot razmeroma dober, predlagana pa je bila tudi vključitev še nekaterih drugih dejavnosti kot upravičenih za sofinanciranje. Tako bi razpis razširili in sredstva vložili še v druga področja, denimo biomaso, ki je obnovljiv vir energije in bo verjetno zaradi visoke gozdnatosti države vse pomembnejša.

Med naložbe, upravičene do sofinanciranja, bi lahko dodali tudi investicije v prodajno-razstavnih prostor, kar bi pomenilo povezavo kmetijstva oziroma turizma s prodajo. Dodatne dejavnosti bi kmetije razbremenile, tako da bi bile učinkovitejše, poleg tega bi se odprla nova delovna mesta, vse skupaj pa bi ne nazadnje vplivalo na skladen regionalni razvoj Slovenije. Ker je na terenu še veliko potreb, bo morebiti treba razmisliti tudi o širitvi dejavnosti na druge sektorje.

6.1.13. Nepravilnosti

V splošnem je lahko RS zadovoljna s stanjem glede nepravilnosti pri črpanju kohezijskih sredstev, saj doslej večje nepravilnosti niso bile ugotovljene. Prva nepravilnost se je pojavila pri Športnem centru Planica, in sicer pri izvajanju postopkov JN, o čemer so bili obveščeni vsi pristojni organi. PO je projekt ustavil, sredstva pa so bila vrnjena na devizni podračun PO.

Nepravilnosti so bile ugotovljene tudi pri MMC Mat Kultra, kar je odkril PO. MDDSZ je pri instrumentu lokalni zaposlitveni programi odkrilo nepravilnost pri ohranjanju zaposlitve za obdobje dveh let. Ministrstvo je ugotovilo, da ZRSZ ne spremlja, ali delodajalci ohranjajo zaposlitve, saj so bile v določenih primerih zaposlitve prekinjene pred iztekom dveh let. ZRSZ delodajalcu ni zagotovil nadomestne osebe (kljub prošnjam delodajalca) ali pa ga je pozval, naj vrne sredstva. Zadnja ugotovljena nepravilnost v primeru MG je pri JR za prenovo, modernizacijo ter izgradnjo javne in komunalne infrastrukture v okviru PC. Nepravilnost je presegala 10.000 evrov, vendar so bila sredstva izplačana le iz slovenskega proračuna, iz proračuna EU pa ne. (Interna gradiva SVLR.)

6.1.14. Strateški pomen projekta

Slovenija je želela z evropskimi kohezijskimi sredstvi sofinancirati enega izmed strateških projektov v državi – Letališče Maribor, ki je kot prednostna investicijska naloga omenjen že v Državnem razvojnem programu 2001–2006. Pričakovati bi bilo, da bo tako pomemben projekt izveden hitro in brezhibno, vendar so se pojavljali številni zapleti.

Letališče Maribor združuje deset faz projekta, kar v praksi pomeni deset JN, pri katerih se je pojavljalo veliko težav. Vzroki so različni – od tega, da naročnik zahteva preveč za premalo sredstev, do tega, da se prijavitelji neupravičeno pritožujejo. V Letnem poročilu 2005 o izvajanju EPD RS je zapisano, da edina ugotovljena zamuda predstavlja zamik JN in podpis pogodbe aktivnosti izdelave projektne dokumentacije

za obnovo potniškega terminala. Uprava za civilno letalstvo v začetku leta 2005 projekta ni mogla izvajati, ker sredstva niso bila pravočasno prenesena na njene proračunske postavke: to se je zgodilo konec aprila 2005, junija pa še prenos preostalih sredstev iz leta 2004. Maja 2005 je šele lahko prišlo do JN. Večina JN je bila izvedena, objavljeno pa je bilo tudi JN za izdelave projektne dokumentacije za obnovo potniškega terminala. Predhodno JN ni bilo uspešno zaradi ene same prispele nepravilne ponudbe. Leta 2006 je bilo JN ponovno objavljeno. Do konca junija 2006 je bilo podpisanih za zgolj 70 odstotkov sredstev pogodb in predvideva se, da celotna sredstva ne bodo porabljena. Do tega datuma je bilo sicer izplačanih za 3,1 odstotka sredstev, ZzP pa ni bilo.

Če gre za projekt, ki ga država opredeli kot strateškega, se mora vložiti še dodatna prizadevanja v vse etape postopka, da se projekt v celoti izvede. Zagon Letališča Maribor bi nedvomno pomenil nova delovna mesta v regiji, ki sodi med manj razvite, širše gledano pa bi lahko pomenil tudi nov moment pri utrjevanju mesta Maribor kot regionalnega središča Vzhodne Slovenije. Strateški pomen projekta izpostavljamo tudi zato, ker je RS že opredelila nekatere projekte, ki naj bi bili v prihodnjih letih ključni za razvoj države in njenih regij. Ne nazadnje je vlada predstavila tudi svoj srednjeročni cilj glede uravnoveženja proračuna, ker se je zadolžila zaradi vlaganj v železniško infrastrukturo, ki jo sicer opredeljuje kot ključen projekt. Če gre za projekte »strateškega pomena«, je pričakovati, da bo njihova izvedba potekala relativno brezhibno in hitro.

6.1.15. Politično vprašanje

Na tem mestu izpostavljamo ribištvo, ki nima velikega gospodarskega pomena za Slovenijo v primerjavi z nekaterimi drugimi evropskimi državami, je pa zelo pomembno politično vprašanje.

Pri vrednotenju se tako ugotavlja, da čeprav gre večina sredstev iz tega naslova v Obalno-kraško regijo, to ne vpliva bistveno na njen razvoj, saj gre za ohranitev samozaposlitve samo nekaj ribičev. To je morda res, vendar je iz različnih razlogov pomembno, da se sama dejavnost ribolova ohrani. To ne nazadnje pomeni, da je Slovenija vendarle tudi pomorska država, kar je zelo pomembno tako v okviru evropske skupne ribiške politike kot tudi zaradi mednarodnega sodelovanja. RS mora poudariti svojo vlogo kot sredozemska pomorska država – če ne vedno zaradi neposrednih koristi, pa nedvomno zaradi tega, da drugi (predvsem sosednji državi Italija in Hrvaška) ne bi na njen račun uveljavljali svojih interesov, ki niso nujno skladni z interesi Slovenije. Kot primer lahko navedemo sodelovanje Slovenije v t. i. Jadranski pobudi ter v okviru instrumenta za predpristopno pomoč (IPA).

V okviru Jadranske pobude gre za sodelovanje držav okoli Jadranskega morja, pri čemer pa Slovenija dejansko v njej v prvem obdobju članstva v EU (v obdobju 2004–2006) zaradi zanemarljivega finančnega vložka ni sodelovala. Zaradi tega država ni bila predvidena v tej isti pobudi v obdobju 2007–2013. Ker gre za sodelovanje držav blizu Slovenije, je izrednega pomena, da je Slovenija v pobudi enakovredna partnerica. Šele posredovanje na najvišji politični ravni – ministra za zunanje zadeve in za regionalno politiko sta poslala pismo evropskima komisarjema za širitev in regionalno politiko – in nenehna diplomatska aktivnost (ne nazadnje pa tudi jasna

podpora balkanskih držav) sta prispevala k temu, da je Evropska komisija spremenila stališče in Slovenijo kot članico predvidela v omenjeni pobudi.

V drugem primeru gre za instrument predpristopne pomoči (IPA), ki je v obdobju 2007–2013 namenjen državam kandidatkam za vstop v EU, torej tudi Hrvaški, kar je za Slovenijo posebej pomembno. V okviru uredbe IPA je Slovenija sprožila vprašanje prejudiciranja meja, da v primeru teritorialnega sodelovanja Slovenije in Hrvaške ne bi prišlo do morebitnega prejudiciranja meje na morju. Državi namreč omenjene meje nimata urejene, zato je še kako pomembno, da tudi z ribiško politiko krepita svojo pomorsko vlogo. Slovenija je tako tej uredbi dodala enostransko deklaracijo, v skladu s katero kakršno koli čezmejno sodelovanje med državo članico EU (denimo Italijo) in nečlanico (denimo Hrvaško) ne more pomeniti nikakršnega preudica za meje – bodisi kopne bodisi morske – med članico (denimo Slovenijo) in nečlanico EU (denimo Hrvaško). Slovensko stališče namreč je, da morska meja s Hrvaško ni določena.

6.2. Izkušnje podjetij, ki nudijo podporo potencialnim prijaviteljem projektov

V okviru te magistrske naloge smo pripravili še vprašalnik za podjetja⁹, ki nudijo podporne storitve potencialnim prijaviteljem projektov v okviru strukturnih skladov. Namen vprašalnika je bil pridobiti oceno podjetij, ki naj bi poznale sistem črpanja, o učinkovitosti sistema, njegovih ključnih slabostih, dostopnosti sredstev ipd. Obenem smo želeli tako pridobiti predloge za izboljšanje sistema črpanja sredstev iz strukturnih skladov. Omenjeno je vezano na črpanje sredstev v okviru EPD 2004–2006.

Vprašalnik (Priloga 5) smo poslali vsem podjetjem iz baze ponudnikov, ki jo vzdržuje SVLR. V času izvedbe vprašalnika je bilo v bazi vpisanih 23 podjetij, odgovore pa smo prejeli od 13 podjetij, pri čemer dveh odgovorov nismo upoštevali, saj so iz podjetij sporočili, da zaradi pomanjkanja izkušenj ne morejo podati relevantnih odgovorov. Analiza je torej narejena na osnovi odgovorov 11 podjetij. Z vprašalnikom smo želeli najprej pridobiti nekaj osnovnih informacij, ki jih imajo podjetja na podlagi lastnih izkušenj s pridobivanjem evropskih strukturnih sredstev, poleg tega pa smo želeli pridobiti njihovo oceno o sistemu na splošno in o sistemu v okviru posameznega strukturnega sklada. Ugotovitve navajamo v nadaljevanju.

6.2.1 Izkušnje pri pridobivanju strukturnih sredstev

Najprej nas je zanimalo, koliko in kakšna podjetja koristijo usluge storitvenih podjetij za pripravo na razpise. Samo eno podjetje je odgovorilo, da se je nanje doslej obrnilo eno oziroma dve podjetji, prav tako eno je odvrnilo, da tri oziroma štiri, tri podjetja so doslej pomagala petim do desetim podjetjem, vsa preostala pa več kot desetim, štiri podjetja celo več kot 20. Podporne storitve so iskala predvsem MSP, le v enem odgovoru je bilo omenjeno, da je teža enakomerno porazdeljena med mala, srednja in velika podjetja.

⁹ Vprašalnik sva za potrebe te magistrske naloge in diplomske naloge Anje Marije Ciraj pripravili avtorici skupaj. Naslov diplomske naloge Anje Marije Ciraj je Črpanje strukturnih sredstev EU s strani slovenskih malih in srednjih podjetij, mentor dr. Marjan Svetličič, Fakulteta za družbene vede.

Kot ključni razlog, da prijavitelji projektov iščejo pomoč pri podjetjih, ki nudijo podporne storitve, je navedeno pomanjkanje znanj v podjetjih. Praktično vsa podjetja ob tem ugotavljajo, da se nanje obrača vedno več prijaviteljev projektov, velika večina pa jih za prihodnost pričakuje pozitiven trend povpraševanja. Podjetja so prijaviteljem pomagala predvsem pri razpisih v okviru 1. PN EPD, torej pri pridobivanju sredstev ERDF, manj pa iz ESF oziroma EAGGF in FIGG.

Zanimiv je podatek o uspešnosti prijaviteljev, ki so uporabili usluge podpornih podjetij. Uspešnost po ocenah samih podjetij sega od 30 do 90 odstotkov, povprečje pa znaša 64 odstotkov. To pomeni, da sta v povprečju dva od treh projektov, pri katerih pomagajo za to specializirana podjetja, uspešna. Najbolj uspešna so v okviru 1. PN EPD, v okviru katere je bilo največ podpornih storitev.

Razlogi za neuspeh prijaviteljev so po mnenju podjetij zelo različni. Večkrat se omenja neskladnost ciljev projekta (podjetja) s cilji razpisa, nadalje tudi neustrezni partnerji, nepopolna oziroma nepravilno izpolnjena razpisna dokumentacija, nekakovostni/neinovativni projekti, po drugi strani pa podjetja vidijo razloge tudi na strani nosilcev razpisov, saj kot razloge za neuspeh navajajo nerazumevanje ocenjevalcev, lobiranje, nerealne pogoje ter administrativne ovire, ki vključujejo tudi spreminjanje pravil igre v času razpisa in ocenjevalnem obdobju pa tudi naknadno. Razloge za neuspeh gre torej iskati tako na strani nosilcev projektov kot na strani pripravljalcev razpisov.

Praktično enoznačno pa podjetja ocenjujejo uspešnost podjetij glede na njihovo velikost. Z izjemo enega vsa preostala podjetja menijo, da so mala podjetja tista, ki so najmanj uspešna pri prijavih na razpise. Ponovno z izjemo enega podjetja vsa podjetja tudi ocenjujejo, da so najbolj uspešna srednja in velika podjetja. To kaže na velike probleme MSP pri prijavih na razpise, kar je treba v prihodnje nujno spremeniti.

Glede na to, da smo identificirali kar nekaj težav pri pridobivanju strukturnih sredstev, in glede na to, da priprava oziroma prijava na razpise nekaj stane, je jasno, da bodo podjetja temeljito premislila, preden se bodo prijavila na razpise. Ponudnike storitev smo zato povprašali, zakaj se prijavitelji projektov v večji meri ne odločajo za kandidiranje na razpisih. Zelo dosti jih je odgovorilo, da so stroški za pripravo dokumentacije previsoki v primerjavi s končnimi prejetimi zneski, veliko jih je prepričanih, da imajo podjetja premalo znanja o načinih črpanja oziroma da za razpise sploh ne vedo. Kot problem podjetja večkrat navajajo tudi prezahtevne razpise. Navedeno kaže, da je težava – kot smo že ugotovili – večplastna. Po eni strani so razpisi zahtevni in tudi finačno obremenjujoči za prijavitelje, po drugi strani pa ti nimajo zadostnega znanja oziroma za razpise sploh ne vedo.

6.2.2. Ocena sistema pridobivanja strukturnih sredstev

Devet podjetij od 11 (82 odstotkov) sistem pridobivanja strukturnih sredstev v Sloveniji ocenjuje kot dober, preostali dve podjetji pa kot slab. Nihče sistema ni ocenil kot zelo dobrega ali celo odličnega. Razlogi za te ocene so po navedbah podjetij različni, kljub temu pa izstopa odgovor, ki ga je podala večina: prezahtevna, nejasna, preozko zastavljena in zapletena dokumentacija. Poleg tega nekaj odgovorov neposredno pokaže na institucije, vpletene v črpanje sredstev. Podjetja so dala jasno

vedeti, da sodelovanje z njimi ni najboljšo – omenjajo, da za razrešitev nejasnosti potrebujejo ogromno energije in časa ter togost pri potrjevanju upravičenih izdatkov in neupoštevanje dejanskih potreb podjetij pri razvoju (premalo poslovni pristop).

Kot problematičen je bil izpostavljen tudi izredno pomemben element spodbujanja hitrejšega razvoja, ki naj ga ne bi bilo mogoče doseči s strukturnimi sredstvi, ki so temu v prvi vrsti namenjena. Nemogoče ga je doseči zaradi predolghih postopkov, ki so ovira hitremu tehnološkemu napredku, zato naj bi bila dodana vrednost strukturnih sredstev v projektih številnih podjetij bistveno nižja kot vrednost izposojenega denarja. Problem naj bi povzročala tudi razpršitev sredstev med majhne projekte, namesto da bi se podprlo večje in prebojne projekte. Po drugi strani glede tega obstajajo tudi nasprotna mnenja. Kritika se nanaša tudi na javno-zasebno partnerstvo, ki pri nas sploh ni bilo razvito, ne nazadnje pa tudi na prenizko vključenost lokalnih skupnosti v tehnološko-razvojne projekte.

Dve tretjini vprašanih sta sistem označili kot ne dovolj transparenten in ne dovolj dostopen potencialnim prijaviteljem projektov. Razen enega prav vsi menijo, da strukturna sredstva niso dovolj dostopna za MSP. Prav tako vsi razen enega pogrešajo brošuro oziroma navodila, ki bi morebitne prijavitelje projektov v strnjeni obliki napotila na pravi naslov in jim ponudila nekaj osnovnih informacij. Prav tako so se vsi razen enega strinjali, da je bila razpisna dokumentacija na splošno preobsežna.

Štiri petine (80 odstotkov) podjetij ocenjuje, da merila pri razpisih v splošnem niso ustrezno določena, glede transparentnosti meril (ali je težko izračunati, koliko točk bo prejel posamezni projekt) pa je mnenje med ponudniki storitev razdeljeno. Polovica jih je namreč odgovorila »da«, polovica »ne«, eden pa »ne vem«.

Zanimalo nas je tudi, kateri je po menju ponudnikov prvi nujni korak za poenostavitev sistema. Na sploh je večina prepričana, da bi bilo treba poenostaviti predvsem razpisno dokumentacijo, razpise bolj prilagoditi nosilcem projektov in pripraviti brošuro z jasnimi navodili prijaviteljem projektov. Omenjeno je bilo tudi poenotenje pri pripravi finančne konstrukcije in finančnih poročil.

6.2.3. Ocena pridobivanja strukturnih sredstev po posameznem skladu

Ocene po posameznem skladu se razlikujejo. Ocena dostopa podjetij do sredstev iz ERDF (1. PN EPD) ter ESF (2. PN EPD) niha med dobro in slabo, glede EAGGF in FIFG (3. PN EPD) pa je dobra.

Glede razpisnih dokumentacij pod okriljem posamezne PN se večina strinja, da so te izrazito preobsežne in zapletene (za prijavitelje torej prezahtevne). Ugotavljamo, da so imela podjetja težave pri vprašanju o tem, kateri razpisi so za prijavitelje najbolj oziroma najmanj prijazni. Namesto da bi znotraj posamezne PN poiskala takšne razpise, so izbirala med samimi PN. Tisti, ki so vendarle odgovorili, so kot najmanj prijazne razpise v okviru ERDF omenili ukrep inovacijska okolja (maj 2004), pri ESF izboljšanje računalniške pismenosti brezposelnih, pri EAGGF in FIFG pa nihče ni navedel razpisa. Kot prijaviteljem najbolj prijazne pa so pri ERDF omenjali vse razpise SPS ter raziskovalnoinfrastrukturo centrov odličnosti, pri ESF, EAGGF in FIFG pa nobenega.

S pomočjo vprašalnika smo želeli izvedeti, kateri je prvi nujni korak za izboljšanje sistema v okviru posameznega sklada. Prejeli smo različne odgovore.

Sistem v povezavi z ERDF bi bilo treba izboljšati s prožnejšo obravnavo posameznih prijaviteljev, z razpisi, bolj prilagojenimi koristnikom sredstev, z razširitvijo podpornih aktivnosti, z zmanjšanjem omejitev pri razpisih, z enotnim načinom prijavljanja na razpise, enotnim načinom poročanja, z izdelavo jasnih in pravočasnih informacij o možnosti črpanja, predvidenih razpisnih rokih ter kriterijih za razvrščanje projektov, znižanjem evalvacijskega kriterija za partnerje, z večjo koncentracijo sredstev na najboljše razvojne projekte ter ne nazadnje z oblikovanjem mehanizma za vsaj delno kritje stroškov priprave prijav vsaj za MSP.

Sistem ESF naj bi prav tako izboljšali s prožnejšo obravnavo posameznih prijaviteljev, z razpisi, bolj prilagojenimi koristnikom sredstev, z razširitvijo podpornih aktivnosti, z izdelavo jasnih in pravočasnih informacij o možnosti črpanja, predvidenih razpisnih rokih ter kriterijih za razvrščanje projektov.

Sistem pri EAGGF in FIGF bi po mnenju vprašanih lahko podobno izboljšali s poenostavitvijo dokumentacije in prijavnega postopka, z razpisi, bolj prilagojenimi koristnikom sredstev, z izdelavo jasnih in pravočasnih informacij o možnosti črpanja, predvidenih razpisnih rokih ter kriterijih za razvrščanje projektov.

6.3. Predlogi za izboljšanje administrativne absorpcijske sposobnosti

Na osnovi analize črpanja ter na osnovi omenjenega vprašalnika smo oblikovali nekaj predlogov za izboljšanje črpanja strukturnih sredstev. Predloge smo strukturirali po posameznem strukturnem skladu, čeprav zanje veljajo podobna merila. Tako smo se odločili, ker se skladi razlikujejo po namenih in končnih prejemnikih.

6.3.1. Predlogi za izboljšanje izvajanja ERDF

Analiza 1. PN, ki je vključevala pregled postopkov in instrumentov pa tudi fokusirane intervjuje oseb, ki so neposredno vključene v izvajanje 1. PN, kaže, da bi bilo mogoče izvajanje kohezijske politike izboljšati na več načinov:

1. Boljše informiranje potencialnih prijaviteljev projektov

Ugotavlja se, da: (1) možni prijavitelji sploh ne vedo za sredstva, ki so na voljo iz strukturnih skladov, (2) so prijavitelji na razpise zelo slabo seznanjeni s postopki in pogoji, saj so velikokrat vloge na razpise zelo slabo pripravljene (nepopolne, napačne, prispejo prepozno), (3) investitorji ne vedo, kateri stroški so upravičeni do sofinanciranja in posledično pripravljajo slabe zahteve za plačilo ipd.

SVLR kot OU in tudi izvajalka tehnične pomoči je v prvi vrsti odgovorna za informiranje in obveščanje javnosti. Sicer pa so poleg OU tudi PT in KU tisti, ki poskrbijo za objavo JR in razpisne dokumentacije. Zagotoviti morajo, da so vse informacije dostopne zainteresiranim na vseh ravneh (državni, regionalni, lokalni) ter vsem potencialnim prijaviteljem projektov. Vlada RS je ne nazadnje tudi ustanovila medresorsko skupino za informiranje in obveščanje javnosti –

Strukturni skladi, Kohezijski sklad (MSO). Kljub vsemu smo v analizi ugotovili, da v določenih primerih prijavitelji sploh ne vedo za posamezne instrumente, če pa že, se nanje velikokrat tudi zelo slabo pripravijo. Razloge za slabo pripravljenost gre iskati tudi drugje, ne le v slabi obveščeniosti.

Nujno bi bilo torej okrepiti informiranost na vseh ravneh, predvsem pa dati na začetku finančne perspektive jasno vedeti, kje bodo objavljeni vsi JR in druge informacije, da bodo potencialni prijavitelji in zainteresirana javnost na enem mestu dobili vse potrebne informacije. Sicer obstaja spletna stran <http://www.svlsrp.gov.si/euskladi>, kjer naj bi posamezne institucije objavljale aktualne JR, vendar v praksi ni tako, poleg tega je stran izredno nepregledna.

2. **Temeljitejša predhodna priprava potencialnih prijaviteljev**

Za vsak objavljen oziroma že načrtovan instrument (JR, JN, javni poziv, program) bi morala odgovorna institucija pripraviti »informativni dan«, na katerem bi se predstavili vsi vidiki instrumenta in kjer bi se odgovorilo na morebitna vprašanja in nejasnosti. Tako bi morala biti zelo jasna merila in kriteriji razpisa, kar bi pomenilo tudi, da bi lahko potencialni prijavitelj že takoj (po možnosti že na samem informativnem dnevu) ocenil, ali se je smiselno prijaviti na razpis in približno koliko točk bi na njem dobil. Takšni informativni dnevi bi bili precejšen zalogaj za odgovorne, kar pomeni, da ne bi mogli potekati »na dnevni ravni«. Zato bi morebiti veljalo za posamezen instrument nameniti več sredstev in tako imeti v posameznem obdobju bodisi manj JR bodisi bi imeli te (oziroma druge instrumente) na bolj odprti osnovi (v tem primeru ne bi bilo nekih določenih rokov za prijavo).

3. **En odprti JR skozi celotno finančno obdobje**

V primeru podpore podjetništvu v okviru ERDF bi lahko imeli na začetku finančnega obdobja en sam odprti JR za celotna sredstva, kar bi (1) povečalo transparentnost, (2) približalo strukturno podporo podjetjem, (3) olajšalo črpanje, saj ne bi bilo nenehnega spremljanja razpisov z različnimi pogoji ipd.

4. **Preusmeriti večino sredstev na instrumente neposrednih spodbud za MSP**

Glede na to, da predstavljajo MSP več kot 90 odstotkov podjetij v Sloveniji, je nujno, da se večina sredstev ERDF usmeri v njihov razvoj. To je tudi namen tega sklada, ki z največ denarja med skladi usmerja pomoč v najmanj razvite regije in hkrati v prvi vrsti v MSP. Potrebe v podjetjih so ogromne, zato jim je treba tudi bolj pomagati pri pridobivanju sredstev, kar smo predlagali v 2. točki. Ne sme se zgoditi, da je razpis najprej namenjen zgolj MSP, potem pa pride do popravkov in je na koncu namenjen vsem podjetjem, kar se je na primer zgodilo v primeru turizma (ukrep 1.2).

5. **Ukinitvev PS**

Slednji naj bi predstavljal medresorski odbor na ravni posamezne PN EPD, ki se opredeli do izbora izbranih projektov. Tega pripravi KU in izda skupni sklep o potrditvi projektov. Prednost obstoja PS je vsekakor vključitev socialnih partnerjev ter medresorska koordinacija (soodgovornost, predvsem na področju enakih možnosti in trajnostnega razvoja), vendar obstajajo tudi resne pomanjkljivosti:

- ◆ podaljševanje postopkov,

- ◆ zmanjševanje fleksibilnosti,
- ◆ nesposobnost »de facto« odločanja.

Postavlja se tudi vprašanje obstoja PS, če ta v preteklosti ni zavrnil nobenega predloga izbranih projektov.

6. **Vključitev predstavnika OU v razpisne komisije drugih organov**

Če bi ukinili PS kot medresorsko telo, nekateri predlagajo vključitev predstavnika OU v razpisne oziroma ocenjevalne komisije nosilcev posameznih razpisov, naročil ipd. Slednje bi bilo dobro z vidika obveščenosti OU o vseh instrumentih, bi pa bilo verjetno zelo zahtevno zaradi kadrov. Vprašanje ostaja, ali ima OU na voljo dovolj kadra, da bi ta sodeloval v vseh razpisnih oziroma ocenjevalnih komisijah, ki bodo delovale v prihodnjih letih.

7. **Izboljšati stanje na področju kontrol**

Ključne institucije so v preteklosti ugotovile, da je bilo stanje na področju kontrol zahtevkov izredno slabo, predvsem pa kadrovsko podhranjeno. Posledično je steklo zaposlovanje kontrolorjev za vse institucije skupaj. Kontrolorji so bili poslani na izobraževanje, zaposleni pa so na različnih ministrstvih, čeprav uradno na SVLR, na podlagi tehnične pomoči za določen čas. Kontrola bo v prihodnjih letih izrednega pomena za tekoče črpanje evropskih kohezijskih sredstev, zato je nujno, da se kader, ki že obvlada to področje dela, ohrani na obstoječih delovnih mestih in da se tudi zaposli dodatne ljudi, saj bo zaradi povečanih sredstev tudi več zahtevkov za plačilo. To je še posebej pomembno, ker na plačilnem organu opozarjajo, da je stanje na kontrolah kljub vsem ukrepom še vedno slabo.

8. **Popravki pri spremljanju črpanja**

Sredstva, ki se prenesejo na določenega KU, in še niso dodeljena končnemu porabniku, se ne smejo šteti za že dodeljena sredstva, ker še niso v rokah tistega, ki v končni fazi prejme evropska sredstva. Tako se zdi, da je porabljenih več sredstev, kot jih dejansko je. Tako tudi ni jasno, kakšno je stanje pri »vmesnem členu«, ki mora denar dodeliti prijaviteljem, kar je z vidika dobrega upravljanja in transparentnosti nedopustno.

9. **Prenehanje podpore za določene instrumente iz strukturnih skladov**

Pokazalo se je, da je vavčerski sistem prerazdrobljen in povzroča veliko administracije za razmeroma malo evropskih sredstev. Pristojni so tako že predlagali, da bi ta instrument odstranili iz sistema strukturnih skladov. Po drugi strani pa velja poudariti, da morda ni vedno smiselno določenih projektov nacionalnega pomena sofinancirati iz naslova kohezije, saj se zna postopek zavleči, poleg tega je podvržen tudi kontroli in reviziji EU.

6.3.2. Predlogi za izboljšanje izvajanja ESF

Analiza 2. PN, ki je vključevala pregled postopkov in instrumentov pa tudi fokusirane intervjuje oseb, ki so neposredno vključene v izvajanje 2. PN, kaže, da bi se dalo izvajanje izboljšati na več načinov:

1. **Poenostavitev izvajanja ukrepov iz ESF**
Izvajanje 2. PN EPD, ki se nanaša na ESF, je izrazito nepregledno in zapleteno. Če bi posameznik želel izvedeti, katere aktivnosti se sofinancirajo iz ESF, bi imel nemalo preglavic. Ta PN namreč vsebuje toliko različnih aktivnosti in instrumentov, povezanih tudi s povsem nacionalnimi programi, ki se ne nanašajo izključno na ESF, da je zelo nepregledna. Tudi OU sam ne razpolaga z vsemi podatki glede programov in razpisov.
2. **Boljše informiranje potencialnih prijaviteljev projektov in temeljitejša predhodna priprava potencialnih prijaviteljev**
To bi bilo treba izboljšati s strani izvajalcev programov oziroma JR. Prav vsak v RS, ki se želi usposablјati oziroma izobraževati, bi moral poznati možnosti za podporo iz ESF.
3. **Izboljšati stanje na področju kontrol**
Tudi v primeru ESF stanje pri kontrolah ni zadovoljivo. Poleg tega so nastajali hudi zapleti zaradi razdrobljenosti, na kar je opozorila tudi Evropska komisija. To je v fokusiranih intervjujih potrdil tudi PO. Možne naj bi bile določene poenostavitve, ki jih Evropska komisija priznava.
4. **Preusmeriti več sredstev na MSP**
Glede na to, da je smiselno podjetjem, ki vlagajo v razvoj, pomagati pri usposabljanju kadra, menimo, da bi jim bilo treba hkrati s podporo pri investicijah dodeliti tudi sredstva za izobraževanje in usposabljanje kadra. Temu je namenjeno križno sofinanciranje.
5. **Ukinitev PS**
V primerjavi z ERDF je pri ESF treba na projektni ravni vključiti socialne partnerje, saj je zanje PS pomemben, čeprav vse pomanjkljivosti ostajajo enake kot v primeru ERDF. Zaradi tega so mnenja glede obstoja PS v primeru ESF različna. Nekateri se zavzemajo za njegovo ukinitve, drugi za neko vmesno rešitev – denimo z uvedbo t. i. »partnerskega telesa«, ki bi se sestajal nekajkrat na leto. Če se država odloči za ukinitve PS v primeru ERDF, menimo, da se mora odločiti za splošno ukinitve tega telesa, sicer bo nastala zmeda in sistem nikakor ne bo poenostavljen, še manj poenoten.

6.3.3. Predlogi za izboljšanje izvajanja EAGGF in FIG

Analiza 3. PN, ki je vključevala pregled postopkov in instrumentov pa tudi fokusirane intervjuje oseb, ki so neposredno vključene v izvajanje 3. PN, kaže, da bi se dalo izvajanje izboljšati na več načinov:

1. **Poenostavitev instrumentov za boljšo dostopnost kmetom**
Nemalo kmetov je imelo veliko težav pri prijavljanju na razpise. Zahtevana dokumentacija je bila namreč v določenih primerih izredno zahtevna, s čimer so imeli težave tudi visoko izobraženi kmetje. Poleg tega tudi svetovalci KGZS niso bili primerno usposobljeni za pomoč kmetom, kar je nedopustno. Predlagamo poenostavitev razpisne dokumentacije, kjer je to mogoče, ter doslednejšo kontrolo nad kmetijskimi svetovalci.

2. **Objava JR v času mirovanja kmečkih opravil oziroma najava razpisov**
Prvi razpisi so bili objavljeni sredi poletja, ko imajo kmetje največ dela. Predlagamo, da se razpisi objavijo v času mirovanja kmečkih opravil oziroma da se vnaprej napovejo, da se bodo kmetje lahko nanje pravočasno pripravili.
3. **Ukinitev PS**
Tudi v tem primeru bi bila smiselna ukinitvev PS. V finančnem obdobju 2007–2013 področje razvoja podeželja tako ali tako ne sodi več pod okrilje kohezijske politike, vendar bi bila, če bo ohranjena podobna izvajalska struktura, ukinitvev PS smiselna. Doslej namreč ta svet ni zavrnil nobenega predloga, v primeru 3. PN se je z izborom izbranih projektov samo seznanil.
4. **Prenehanje podpore za določene instrumente iz strukturnih skladov**
Pokazalo se je, da je podobno kot vavčerski sistem pri 1. PN v primeru kmetijstva podpora kmetom v okviru ukrepa 3.4 – naložbe v gozdove – izrazito razdrobljena in prav tako povzroča izredno administrativno obremenitev, zato tudi v tem primeru predlagamo umik ukrepa iz sistema strukturnih skladov.

6.4. Kadrovska zasedba v institucijah, vključenih v črpanje evropskih kohezijskih sredstev

V okviru te magistrske naloge in za potrebe SVLR kot OU je bila izvedena analiza na področju kadrov v institucijah, ki črpajo evropska kohezijska sredstva. Cilj raziskave je bilo ugotoviti stanje in potrebe po kadrih, in sicer predvsem z vidika obdobja 2007–2013, v katerem je RS upravičena do 3,5-krat večjih evropskih kohezijskih sredstev na letni ravni v primerjavi z obdobjem 2004–2006 (152 mio evrov letno v primerjavi s 532 mio evrov letno). V raziskavi smo udeležence, vključene v črpanje sredstev EPD in Kohezijskega sklada, pozvali k posredovanju podatkov o zaposlenih (izobrazba, delovne izkušnje, izkušnje izključno na področju strukturnih skladov oziroma Kohezijskega sklada, področje dela, dodatna izobraževanja, ipd.) ter izpolnitvi vprašalnika o strokovni usposobljenosti, ki se nanaša na finančno obdobje 2004–2006. Vsi podatki analize (od Tabele 20 do Tabele 27) veljajo za marec 2006.

Raziskava je pokazala na zelo slabo oceno kadrovske zasedbe – predvsem zaradi pomanjkanja kadra in preobremenjenosti. S tem so povezane tudi ocene o tem, koliko dodatnega kadra posamezna institucija potrebuje. Ugotovili smo, da so potrebe za zaposlovanje novih delavcev ogromne, vendar pa v primerjavi s celotnim obsegom sredstev, ki jih bo Slovenija prejela iz EU, pomenijo razmeroma zanemarljiv strošek. Ob tehtanju, ali se odločiti za dodatno zaposlovanje v takšni meri, kot so bile izražene potrebe, je treba oceniti, koliko bi znašale morebitne izgube ob slabem upravljanju z evropskim denarjem zaradi pomanjkanja kadra. Podrobnejši izsledki analize so navedeni v naslednjih točkah, velja pa pri tem poudariti, da je Vlada RS jeseni 2006 na osnovi te opravljene kadrovske analize odobrila dodatno zaposlovanje.

6.4.1. Stanje na področju kadrov

Z raziskavo smo želeli najprej ugotoviti, koliko delavcev je v relevantnih institucijah zaposlenih na področju strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Ker nekateri ne

delajo polni delovni čas na področju skladov, smo jih pozvali k posredovanju tako bruto kot tudi neto ocene o številu zaposlenih. K skupni oceni dodajamo še podatek o zaposlenih na podlagi tehnične pomoči. Poleg stanja nas je zanimala tudi ocena vodij o kadrovske zasedbi (ali je ta dobra ali slaba) ter tudi vplivi fluktuacije kadra.

V Tabeli 20 so zbrani podatki o zaposlitvah:

- Stanje – bruto: pomeni skupno število zaposlenih, ki se ukvarjajo s skladi,
- Stanje – neto: pomeni število zaposlenih, ki polni delovni čas opravljajo naloge na področju skladov (vključeni so tudi zaposlenih za določen čas na SVLR, ki opravljajo naloge administrativne kontrole na drugih ministrstvih); ta številka je nižja od bruto stanja, saj pomeni izračun na osnovi deleža delovnega časa, ki ga zaposleni namenjujejo skladom.

Skupno število zaposlenih na področju kohezijske politike (stanje bruto) znaša 256, neto pa 165. Število zaposlenih iz tehnične pomoči znaša 62; nekateri izmed navedenih imajo delovno razmerje sklenjeno na SVLR, naloge pa izvajajo na drugih ministrstvih.

Tabela 20: Število zaposlenih v posameznih državnih organih, vključenih v različne vidike črpanja kohezijskih sredstev

Organ	SVLR-OU*	MG	MDDSZ	MOP	MVZT	MŠŠ	MzP	MK	MF-PO*	MF-UNP**	Skupaj zaposlenih
Stanje bruto	83	37	32	19	15	36	11	4	12	7	256
Stanje neto	56	18	29	15	9	12	8	4	9	5	165

Vir: Interna gradiva SVLR.

Tabela 21: Število zaposlenih v posameznih državnih organih, vključenih v črpanje kohezijskih sredstev, iz naslova tehnične pomoči

Organ	SVLR-OU*	MG	MDDSZ	MKGP	ZRSZ	MVZT	MŠŠ	MzP	MK	Skupaj zaposlenih
Število zaposlenih	14	6*	11	7	20	1*	1*	1*	1*	62

* sklenjeno delovno razmerje na SVLR

Vir: Interna gradiva SVLR.

Udeležence, vključene v črpanje sredstev kohezijske politike EU, smo zaprosili tudi, da ocenijo kadrovske zasedbo, in sicer od 1 (slabo) do 5 (izredno dobro).

Tabela 22: Ocena kadrovske zasedbe s strani vodij v posameznem organu

Organ	SVLR-OU	MG	MDDSZ	MKGP	MOP	MVZT	MŠŠ	MzP	MK	PO	UNP	Povprečje
Ocena	2	2	2	3	3	1	1	1	3	3	1	2

Vir: Interna gradiva SVLR.

Ugotavljamo, da je ocena kadrovske zasedenosti v splošnem slaba. Nihče od udeležencev pri porabi sredstev ni podal odgovora, da je kadrovska zasedenost izredno dobra oziroma dobra, štirje so se odločili za slabo, trije za zadovoljivo in štirje za relativno dobro.

Zanimala nas je tudi fluktuacija kadrov, ki jo je bilo mogoče oceniti od zelo pozitivne do zelo negativne, opredeliti pa se je bilo mogoče tudi za brez posebnega vpliva. Udeleženci, vključeni v črpanje sredstev evropske kohezijske politike, fluktuacijo ocenjujejo predvsem negativno oziroma brez vpliva na delo. Največje nihanje zaposlenih opazimo pri SVLR in MDDSZ.

Tabela 23: Ocena fluktuacije kadrov s strani vodij v posameznem organu ter skupno število odhodov in prihodov zaposlenih v organu

Organ	SVLR -OU*	MG	MDDSZ	MKGP	MOP	MVZT	MŠŠ	MzP	MK	MF- PO	MF- UNP
Ocena fluktuacije	neg.	neg./ni vpliva	neg.	neg.	ni vpliva	neg.	zelo neg.	ni vpliva	ni vpliva	ni vpliva	poz. In neg.
Odhodi	-16	-4	-10	-6	0	-3	n. p. *	0	-1	-1	-2
Prihodi	15	10	13	8	11	4	n. p.	2	2	6	5

*ni podatka

Vir: Interna gradiva SVLR.

Ker je za dobro administrativno usposobljenost pomembna tudi izkušnost zaposlenih, pri tem so za naš primer pomembne predvsem izkušnje na področju strukturnih in Kohezijskega sklada, smo v raziskavi ugotavljali tudi povprečno delovno dobo javnih uslužbencev. Ta znaša od 7,5 leta na MK do 19 let na MF-UNP, povprečje pa je 12,5 leta (glej Tabelo 24). S skladi se ukvarjajo tako povsem na novo zaposleni z delovno dobo nekaj mesecev, kot tudi starejši z delovno dobo nad 30 let. Povprečna delovna doba znaša, razen na MK, nad 10 let.

Tabela 24: Povprečna delovna doba zaposlenih v posameznih organih na področju kohezijske politike in število let izkušenj izključno na področju skladov

Organ	SVLR -OU	MG	MDDSZ	MKGP	MOP	MVZT	MŠŠ	MzP	MK	MF- PO	MF- UNP	Povp- rečje
Povprečna delovna doba	10	11,5	13	11	16	13	16	10	7,5	11	19	12,5
Samo na področju skladov	2	2	2	1,5	1,5	1,5	1,5	3,5	1	3	2	2

Vir: Interna gradiva SVLR.

Povprečne delovne izkušnje izključno na področju skladov znašajo dve leti (podatek velja za pomlad 2006). Ta podatek sovпада z dolžino članstva Slovenije v EU, čeprav je treba izpostaviti, da imajo nekateri zaposleni precej več let delovnih

izkušenj na tem področju, saj so delali tudi na področju instrumentov predpristopne pomoči (Phare, ISPA, SAPARD). Podatek o zgolj povprečno dveletnih izkušnjah na področju kohezije je tudi neposredno povezan z oceno največjih kadrovske težav, ki prav premalo delovnih izkušenj omenja kot drugo največjo težavo – takoj za prevelikim obsegom dela oziroma preobremenjenostjo.

6.4.2. Ukrepi oziroma predlogi za izboljšanje kadrovske usposobljenosti

Glede na to, da je splošna ocena administrativne usposobljenosti na področju strukturnih in Kohezijskega sklada v RS slaba, in da večina ocenjuje vpliv fluktuacije kadrov kot negativno na področje dela, smo vodje v posameznih organih povprašali, katere so največje kadrovske težave in kateri so po njihovem mnenju prvi nujni koraki za izboljšanje kadrovske zasedbe. Zaznali smo izpostavljanje številnih problemov na področju kadrov, kljub temu pa lahko izluščimo najpogostejše (vrstni red je skladen s pogostostjo odgovorov) :

- ◆ **prevelik obseg dela oziroma preobremenjenost,**
- ◆ premalo delovnih izkušenj in premalo usposabljanj/izobraževanj,
- ◆ premalo zaposlenih.

Poleg teh najpogostejših težav so voje izpostavili še (navajamo po pogostosti odgovorov): slabo vzdušje med zaposlenimi, slabo nagrajevanje in slabo vrednotenje dela, prenizke plače, delo za določen čas, ob tem pa so nekateri navedli še slabo koordinacijo vpletenih, razpršenost kadrov, prenizko motivacijo ter preveliko administracijo. Prav slednja je velik problem ne samo za zaposlene, ampak za celotno sliko črpanja evropskega kohezijskega denarja.

Ključna ukrepa za izboljšanje administrativne usposobljenosti sta po mnenju vodilnih naslednja:

- ◆ **dodatne zaposlitve,**
- ◆ dodatna usposabljanja/izobraževanja.

Rešitev vidijo vodilni predvsem v dodatnem zaposlovanju, za izboljšanje kadrovske usposobljenosti pa predlagajo dodatna izobraževanja in usposabljanja doma in v tujini. Kot kažejo podatki, je stanje glede dodatnega izobraževanja oziroma usposabljanja različno. Nekateri javni uslužbenci so se doslej udeležili že več izobraževanj tako doma kot tudi v tujini, precej zaposlenih pa nobenega (to še posebej velja za javne uslužbenke, ki so delovno razmerje sklenili pred kratkim). Najbolj so se usposabljanj in izobraževanj udeleževali zaposleni iz SVLR, MVZT, MzP, nekako povprečno (približno vsak drugi) iz MDDSZ in MK, skoraj nič pa iz MG. Na tem mestu velja izpostaviti, da se pogosto javni uslužbenci ne morejo udeležiti izobraževanj in usposabljanj zaradi preobremenjenosti.

6.4.3. Potrebe po dodatnih kadrih: koliko in za katera področja?

Z namenom natančno ugotoviti potrebe po dodatnih zaposlitvah na področju črpanja evropskih kohezijskih sredstev v novem programskem obdobju 2007–2013, je SVLR udeležence, vključene v črpanje sredstev, pozvala tudi k posredovanju ocene potreb po dodatnih zaposlitvah, saj mora Slovenija v obdobju po letu 2006 upravljati s precej večjimi sredstvi kot v prvih letih članstva v EU.

Posamezne institucije, vključene v implementacijo, so potrebe po dodatnih zaposlitvah ocenilen:

- ◆ Potrebe po kadrih za obdobje 2004–2006,
- ◆ Potrebe po kadrih za obdobje 2007–2013,
- ◆ Potrebe skupaj za obe obdobji, ob predpostavki, da zaposleni, ki imajo sklenjeno delovno razmerje za določen čas za opravljanje nalog za obdobje 2004–2006, sklenejo delovno razmerje za določen čas za opravljanje nalog v novem programskem obdobju.

V Tabeli 25 navajamo najprej število že zaposlenih (stanje neto) v posameznih organih, ob tem pa tudi ocenjene skupne potrebe po dodatnih zaposlitvah (v abosolutnih številkah in v deležu v primerjavi z obstoječim številom zaposlenih). Za to smo se odločili, da je primerjava preglednejša in s tem tudi lažja.

Tabela 25: Potrebe po dodatnih zaposlitvah na osnovi ocene vodilnih v posameznih državnih organih v absolutnem in relativnem smislu

SVLR-OU	SVLR-ERDF	MG	MDDSZ	MOP	MVZT	MŠŠ	MzP	MK	MF-PO	MF-UNP	MJU	MZ	Skupaj
Število zaposlenih (stanje neto):													
56	0	18	29	15	9	12	8	4	9	5	0	0	165
Potrebe po dodatnih zaposlitvah:													
32	10	50	35	35	47	35	10	4	12	11	2	5	288
Potrebepo zaposlitvah v deležu od obstoječega števila zaposlenih (%)													
57	/	278	121	233	522	292	125	100	133	220	/	/	175

Vir: Interna gradiva SVLR.

Ob skupaj 256 trenutno zaposlenih javnih uslužbencih (od tega neto 165) bi udeleženci, ki upravljajo s skladi, potrebovali še 288 dodatnih zaposlitev oziroma 175 odstotkov več zaposlenih. Največ dodatnih zaposlitev bi po oceni ministrstev potrebovali na MG (50) in MVZT (47). Po 35 dodatnih zaposlitev bi po oceni potrebovali tudi na MDDSZ, MOP ter MŠŠ.

Ob teh ocenah potreb, ki so v splošnem ogromne in tudi precej različne, je treba opozoriti na več vidikov, ki so pripeljali do teh ocen. Prvič, posamezna ministrstva razpolagajo z različno visokimi zneski, zato je razumljivo, da so potrebe večje tam, kjer bo treba upravljati z več denarja. Drugič, s posameznimi ukrepi oziroma aktivnostmi (nalogami) je različno veliko dela, zato je potreba večja tam, kjer so programi razdrobljeni oziroma kompleksni. Tretjič, ministrstva so ponekod namenoma podala višje ocene kot imajo potreb, to pa z namenom zagotoviti si vsaj nekaj dodatnega kadra; napsrotno so nekatera ministrstva podala prenizko oceno zaradi politike Vlade RS, ki zmanjšuje število zaposlenih v javni upravi.

Nadalje nas je v analizi zanimalo, na katerih področjih obstajajo potrebe po dodatnih zaposlitvah. To je smiselno in neke vrste kontrolno vprašanje, saj je za tiste, ki bi na pamet podali oceno o potrebnih dodatnih kadrih, naloga težja. Še več, ne more priti do tega, da bi za primerljive naloge potrebovali ponekod več drugod manj zaposlenih. Zaradi tega je tudi lažja ocean OU o resničnih potrebah po dodatnem kadru po posameznih organih. V Tabeli 26 so navedene potrebe po kadrih po posameznih področjih dela.

Tabela 26: Potrebe po kadrih po posameznih področjih dela na osnovi ocene državnih organov, vključenih v kohezijsko politiko

Področje dela	Potrebe
1. vodenje in koordinacija	33
2. priprava in vodenje razpisa in skrbništvo pogodb	91
3. vsebinsko in finančno spremljanje in vrednotenje	39
4. finančno upravljanje	32
5. kontrole po 4. členu	28
6. poročanje o nepravilnostih (in sistemska kontrola)	17
7. programiranje	14
8. drugo (informiranje in obveščanje javnosti, horizontalne naloge, pravna služba ...)	34
Skupno število potrebnega dodatnega kadra:	288

Vir: Interna gradiva SVLR.

6.4.4. Finančna ocena posledic dodatnih zaposlitev

Tabela 27: Strošek zaposlenega delavca na leto (brez odstotka za rast plač, pribitka pri izračunu ter regresa) v javni upravi v RS

Rang zaposlenega	Strošek zaposlenega delavca na leto
Podsekretar – vodja enote	10.800.000 SIT
Podsekretar	8.520.000 SIT
Višji svetovalec	6.000.000 SIT
Svetovalec	4.560.000 SIT
Višji referent	3.720.000 SIT
Poslovni sekretar	3.240.000 SIT
Pripravnik	3.120.000 SIT

Vir: Interna gradiva SVLR.

Strošek dodatnega zaposlovanja je odvisen od ranga na novo zaposlenih ljudi in je prikazan v Tabeli 27. Na področju kohezijske politike so zaposleni večinoma ljudje z visokošolsko in univerzitetno izobrazbo, kar pomeni, da imajo rang vsaj svetovalca. Dodatna zaposlitev takšnega človeka se torej giblje od 4,5 mio SIT na leto do skoraj 11 mio SIT za najvišji rang (cena za pripravnika, ki je brez izkušenj, je ustrezna nižja in znaša dobre tri mio SIT).

Če pomnožimo skupno oceno po dodatnih zaposlitvah s strani relevantnih institucij (288) s stroškom za posameznega uslužbenca, dobimo približno oceno stroškov dodatnih zaposlitev. Ker SVLR ne razpolaga s podatkom o rangih, na katere bi ministrstva zaposlovala ljudi, smo uporabili približek. Odločili smo se za razmerje:

- ◆ 1/3 rang svetovalca (96 dodatnih zaposlitev),
- ◆ 1/3 višjega svetovalca (96 dodatnih zaposlitev),
- ◆ 1/3 podsekretarja (96 dodatnih zaposlitev).

Stroški tako znašajo:

$$96 \times (4.560.000 + 6.000.000 + 8.520.000) \text{ SIT} = \mathbf{1.831.680.000 \text{ SIT LETNO}}$$

Za dodatnih 288 zaposlitev bi tako potrebovali 1,8 mrd SIT letno (to znaša približno 7,6 mio evrov letno oziroma 53,4 mio evrov v sedemletnem obdobju). Če vemo, da bo Slovenija v obdobju 2007–2013 prejela iz naslova kohezije, ki omogoča tudi zaposlovanje za čas trajanja projekta (torej za obdobje od 2007 do 2015 zaradi pravila $n + 2$), skupaj 3.729.381.086 evrov, bi strošek 53,4 mio evrov znašal 1,4 odstotka vseh kohezijskih sredstev.

Treba je pretehtati, kaj se državi bolj splača. Če bi prevladovale ocene, da bo uspela administracija, ki upravlja s kohezijskim denarjem, tega počrpati brez težav s sedanjim številom zaposlenih, potem dodatnega zaposlovanja ne bi bilo. Kot pa je pokazala kadrovska analiza, ki smo jo izvedli, prevladujejo ocene o nujnih dodatnih zaposlitvah ter o preobremenjenosti trenutno zaposlenega kadra. To kaže, da bi veljalo zaposliti dodatne ljudi za črpanje kohezijskih sredstev v obdobju 2007–2013, da ne bi bilo izgub sredstev.

Slednje je prepričalo Vlado RS, saj je jeseni 2006 na osnovi te analize odobrila 245 novih zaposlitev, kar je nekoliko manj od izraženih potreb. To število namreč izraža ocene OU glede realnih potreb na osnovi dodeljenih sredstev posameznemu resorju ter kompleksnosti posameznih programov, ki jih bodo organi upravljali.

7. SKLEP

Kohezijska politika EU s svojimi dobrimi 300 mrd evrov v obdobju 2007–2013 in 3,7 mrd evrov (cene 2004; v tekočih cenah to pomeni 4,2 mrd evrov) za Slovenijo v tem obdobju pomeni osrednjo razvojno priložnost za državo. Slovenija se bo morala potruditi, da bo ta sredstva učinkovito porabila za najnujnejše razvojne projekte in programe, če naj pride do razvojnega preboja in na sploh do uresničitve cilja večje blaginje, ki si ga država postavlja v različnih strateških dokumentih.

V magistrski nalogi smo kot prvo postavili hipotezo, da sistem črpanja sredstev evropske kohezijske politike v Sloveniji v obdobju 2004–2006 ne omogoča preglednega in preprostega pridobivanja teh sredstev. Ugotovili smo, da se sistem po posameznem strukturnem skladu razlikuje. V okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj imamo štiri ukrepe, ki v glavnem delujejo na osnovi javnih razpisov. Evropski socialni sklad s prav tako štirimi ukrepi je razdeljen na različne (pod)aktivnosti s številnimi bodisi razpisi bodisi programi, ki so izrazito nepregledni, problematično je tudi pripravljane zahtevkov za povračilo. V okviru kmetijstva in ribištva obstaja sedem ukrepov, pri čemer je prihajalo tudi do prerazporejanja sredstev med njimi. Ob tem smo pridobili mnenja podjetij, ki pomagajo prijaviteljem pri pripravi na različne razpise in so identificirala precej težav; ugotovili pa smo tudi, da sta približno dva od treh projektov uspešna na razpisih, kjer prijaviteljem pomagajo specializirana podjetja. Hipotezo lahko delno sprejmemo, saj je sistem črpanja na nekaterih mestih resnično nepregleden, po drugi strani pa prav veliko število prijav na določene javne razpise kaže, da prijavitelji projektov poznajo možnosti za črpanje sredstev in te tudi izkoriščajo. Glede zapletenosti pridobivanja podpore pa lahko hipotezo v celoti sprejmemo, saj se je na vseh ravneh – pri pripravljalcih razpisov, prijaviteljih in ocenjevalcih – pokazalo, da so razpisi velikokrat zapleteni, da merila niso primerno določena, da je sistem ocenjevanja projektov ponekod izrazito zapleten in ne nazadnje tudi to, da prijavitelji porabijo precej sredstev samo za prijavo na razpis, pri čemer pa ni nujno, da vedo, ali bodo na njem tudi uspešni.

Postavili smo tudi hipotezo, da večji delež pridobljenih sredstev iz evropskega proračuna za sofinanciranje projektov pomeni boljšo usposobljenost administracije za črpanje sredstev evropske kohezijske politike. To je tudi logično, saj črpanje temelji na vrsti kontrol in ugotavljanju nepravilnosti, tako da če pravila niso upoštevana, črpanja sredstev ne more biti. Če je porabljena večina sredstev, pa to pomeni, da sistem vendarle nekako deluje. Kot smo lahko razbrali iz mesečnih finančnih poročil, ki jih v Sloveniji pripravlja organ upravljanja za strukturne sklade, je bilo črpanje ob začetku vstopa v EU razmeroma slabo. Pravzaprav v teku celega prvega leta članstva ni bil iz Bruslja pridobljen niti en evro iz naslova kohezije. To kaže tudi na to, da imajo ponavadi države članice na začetku težave s sistemom in načinom dela, saj nimajo zadostnih izkušenj. Sčasoma se je stvar obrnila na bolje in črpanje, ki smo ga analizirali v odnosu instrument (javni razpis, javno naročilo, javno povabilo, program) – dodeljena sredstva – podpis pogodb – izplačila iz proračuna RS – povračilo iz Bruslja, se je iz meseca v mesec izboljševalo. Če je stanje 31. 10. 2006 kazalo, da je bilo v okviru Enotnega programskega dokumenta 2004–2006 razpisanih za 110 odstotkov razpoložljivih sredstev, dodeljenih 109 odstotkov, podpisanih pogodb za 98 odstotkov sredstev, izplačil 58 odstotkov, posredovanih zahtevkov za povračilo na plačilni organ pa za 42 odstotkov razpoložljivih sredstev, stanje pri črpanju nikakor ni slabo, nekoliko bi se moralo izboljšati le pri izplačilih in posredovanih zahtevkih. Je

pa po drugi strani pomemben problem prav tu, saj na tem mestu prihaja do izplačil iz proračuna in posledično do povračil dela teh sredstev iz evropskega proračuna. Tudi če so prvi koraki v tem procesu brežhibni, pa šepa pri omenjenih zadnjih korakih, črpanja ni in sredstva so lahko izgubljena.

Nazadnje smo domnevali, da je administrativna usposobljenost institucij, vključenih v kohezijsko politiko v Sloveniji, slaba. Kot smo videli pri prejšnji hipotezi, stanje le ni tako slabo. Res je, da se vsi ključni akterji srečujejo z najrazličnejšimi težavami, res pa je tudi, da se denar vendarle črpa in da je podporo prejelo že več tisoč prejemnikov – tako podjetij kot posameznikov pa tudi kmetijskih gospodarstev, konzorcijev, občin ipd. Vendar pa je treba imeti pri tem v mislih tudi rezultate ankete, ki smo jo izvedli glede kadrov, ter vprašalnika, ki smo ga poslali podjetjem. Ugotovili smo, da vsi vodilni v državnih institucijah menijo, da se s skladi ukvarja premalo ljudi, da so ti hudo obremenjeni in da bi bilo zato nujno zaposliti dodaten kader. Povečanje zaposlenih za 175 odstotkov se zdi izredno veliko, kljub vsemu pa pomeni le 1,4 odstotka vseh kohezijskih sredstev, do katerih je Slovenija upravičena v obdobju 2007–2013. Po drugi strani pa smo ugotovili tudi, da podjetja s sodelovanjem z državnimi organi niso najbolj zadovoljna. Krog je tako sklenjen.

Ob analizi sistema črpanja smo v nalogi prišli tudi do nekaterih predlogov za njegovo izboljšanje. Glede na to, da se med vpletenimi akterji razlikujejo ocene že glede trenutnih dogajanj, je za pričakovati, da se razlikujejo tudi ocene o morebitnih izboljšavah sistema. Te so celo tako različne, da segajo od radikalnih sprememb sistema do tega, da je sistem odličen in ne zahteva nobenih sprememb. Na osnovi analize, ki smo jo opravili za to nalogo, menimo, da sistem kljub vsemu ni popoln in da obstajajo možnosti za izboljšave. Te segajo tako od izboljšav v sami predpisani strukturi črpanja do poenostavljenih pravil in boljšega informiranja ter na sploh večje prilagodljivosti in prožnosti.

Slednje je ključno predvsem za obdobje 2007–2013. Programski dokumenti za to obdobje so pripravljani. Gre za Nacionalni strateški referenčni okvir ter operative programe po posameznem skladu, ki opredeljujejo ključna področja, v katera bodo usmerjena kohezijska sredstva. Evropska komisija osnutke slovenskih programskih dokumentov v grobem sprejema, opozarja pa na primerno stopnjo strateškosti, koncentracije sredstev na ključna razvojna področja ter sinergije med ukrepi.

Problemi so tako v samem sistemu in pomanjkanju kadra. Za zdaj vse to še ni vodilo v izgubo sredstev, lahko pa v naslednjih letih, če država ne bo ukrepala. Ključni akterji, kot smo ugotovili pri pisanju naloge, se intenzivno ukvarjajo s poenostavitvijo sistema v smeri večje koncentracije sredstev ter uporabniku prijaznega načina črpanja, po drugi strani pa je na osnovi kadrovske analize, ki smo jo izvedli tudi za potrebe te naloge, Vlada RS odobrila dodatno zaposlovanje na področju kohezijske politike. Volja za izboljšanje sistema torej obstaja in že daje nekatere učinke, je pa kljub vsemu še nekaj ovir (denimo uresničitev ideje o odprtih razpisih skozi celotno finančno obdobje ter koriščenje pravila $n + 2$ na eni strani in (dve)letno načrtovanje proračuna na drugi), ki jih je treba odpraviti. Če naj država v skladu s Strategijo razvoja Slovenije doseže povprečno razvitost EU prav kmalu, bo morala usvojiti miselni okvir, ki je nasproten prepričanju in delovanju v smislu, da so stvari določene in da ni prostora za fleksibilnost, nove rešitve in napredne ideje.

LITERATURA

1. Bainbridge Timothy: The Penguin Companion to European Union. Third Edition. London : Penguin Books, 2002. 573 str.
2. Benko Riana: Programi pomoči Evropske unije. Ljubljana : Inštitut za prenos znanja in tehnologije, 1999. 115 str.
3. Boldrin M., Canova F.: Inequality and convergence in Europe's regions: reconsidering European regional policies. Economic Policy, Oxford, 16(2001), 32, str. 205-253.
4. Clancy Eugene et al.: Evropska unija, Slovenija in trajnostni razvoj. Ljubljana : Umanotera, 1998. 122 str.
5. Harvey Brian: Manual on the Management of the European Union Structural Funds. 2nd edition. B.k. : EAPN European Anti Poverty Network, 2006. 61 str.
6. Herve Yves, Holzmann Robert: Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU: An Analysis of Absorption Problems and an Evaluation of the Literature. Baden-Baden : Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Sektion Wirtschaftswissenschaft, Nomos Verlagsgesellschaft, 1998. 208 str.
7. Herve Yves: EU regional Transfers and Macroeconomic Fiscal Reactions in the Cohesion Countries: An Empirical Analysis. B.k. : Ludwig Boltzmann Institut, 1999. 39 str.
8. Horvat Andrej: Absorption Problems in the European Union's Structural Funds: Focussing on Administrative Absorption Capacities in Candidate Countries. Dunaj : Vienna University of Economics and Business Administration, 2003. 336 str.
9. Karlsson Bengt O.: From Policy Takers to Policy Makers. Eriksson Jonas, Karlsson Bengt O., Tarschys Daniel: From Policy Takers to Policy Makers: Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States. Stockholm : SIEPS, 2005. 258 str.
10. Kezunovič Maja: Slovenija in Evropska unija: o pogajanjih in njihovih posledicah. Ljubljana : Urad Vlade RS za informiranje, 2003. 151 str.
11. Meth-Cohn Delia, Shields Katherine: Accessing EU Funds in the New Member States: Best Practice from around Europe. Dunaj : Economist Corporate Network, 2005. 31 str.
12. Midelfart-Knarvik K.H., Overman H.: Delocation and European integration: is the Structural spending justified?. Economic policy, Oxford, 17(2002), 35, str. 321-359.
13. Moussis Nicolas: Evropska unija. Pravo, ekonomija, politike. Ljubljana : Littera picta, 1999. 575 str.
14. Mrak Mojmir: Kohezijska politika Evropska unije. Ljubljana : samozaložba, 2004. 160 str.
15. Mrak Mojmir, Wostner Peter: Absorpcijska sposobnost Republike Slovenije za črpanje sredstev EU. IB revija, Ljubljana, 39(2005), 3, str. 4-21.
16. Rojec Matija: Enotni programski dokument za začetnike: 2004-2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004. 61 str.
17. Sharp Margaret: Competitiveness and cohesion – are the two compatible?. Research policy, Amsterdam, 27(1998), 6, str. 569-588.
18. Stehn Jürgen: Agenda 2000: Ouverture oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung? Kiel : Institut für Weltwirtschaft, 1999. 26 str.

19. Walsh John: Razvoj Kohezijskega sklada. Inforegio Panorama, Bruselj, 2004, 14, str. 3-7.
20. Wostner Peter: Sredstva EU za strukturne namene in Slovenija: stanje, problemi in izzivi. Bančni vestnik, Ljubljana, 53(2004), 5, str. 101-107.
21. Wostner Peter: Kako do denarja EU. Ljubljana : GV založba, 2005. 283 str.

VIRI

1. Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report. Rotterdam : NEI, 2002. 27 str.
2. Absorption Capacity for Structural Funds in the Regions of Slovenia: Final Report. Rotterdam : NEI, 2005. 27 str.
3. Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives – Study, provisional version. Evropski parlament, januar 2005. 99 str.
4. Administrative Capacity Study Phare Region – Phase 2: Main Report, 2nd Draft. Phare, 19th March 2003. 42 str.
5. Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations (Uradni list EU, št. 160).
6. Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds (Uradni list EU, št. 161).
7. Council Regulation (EC) No 1263/1999 of 21 June 1999 on the Financial Instrument for Fisheries Guidance (Uradni list EU, št. 161).
8. Council Regulation (EC) No 1264/1999 of 21 June 1999 amending Regulation (EC) No 1164/94 establishing a Cohesion Fund (Uradni list EU, št. 161).
9. Council Regulation (EC) No 1265/1999 of 21 June 1999 amending Annex II to Regulation (EC) No 1164/94 establishing a Cohesion Fund (Uradni list EU, št. 161).
10. Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) No 3906/89 (Uradni list EU, št. 161).
11. Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession (Uradni list EU, št. 161).
12. Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period (Uradni list EU, št. 161).
13. Enotni programski dokument: 2004–2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004. 235 str., 6 pril.
14. Evropski strukturni skladi (2004–2006) Slovenija. Evropska komisija. 4 str.
15. Interna gradiva SVLR: Interna gradiva Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
16. Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds: Principal Report, Final Report. Rotterdam : NEI, 2002. 31 str.
17. Kohezija na prelomu leta 2007. Informacijski bilten inforegio. Evropska komisija : Generalni direktorat za regionalno politiko, 2004..

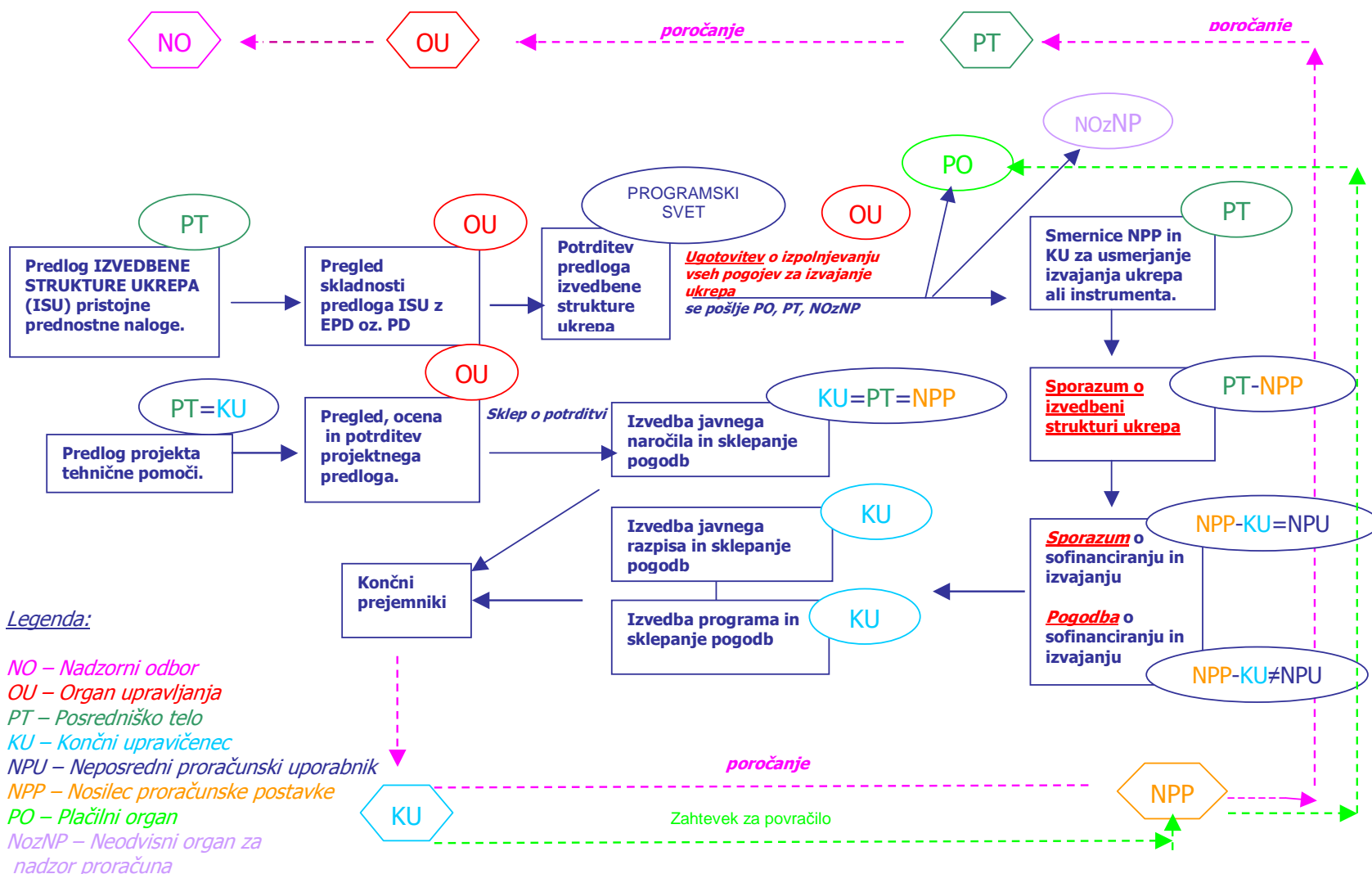
18. Letno poročilo 2004 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2005. 181 str.
19. Letno poročilo 2005 o izvajanju Enotnega programskega dokumenta Republike Slovenije za programsko obdobje 2004-2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2006. 152 str.
20. Measurement of Impact of Structural Actions on Employment, Quality of Life and Infrastrucure. Relevant Indicators. Evropski parlament, april 2006. 68 str.
21. Multiannual Financial Framework 2007-2013, Fiche no. 57 REV2. Evropska komisija, 12. april 2005. 11 str.
22. Navodilo o prednostnih območjih dodeljevanja spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (Uradni list RS, št. 44/01).
23. Novo partnerstvo za kohezijo – približevanje konkurenčnost sodelovanje: Tretje poročilo o gospodarski in socialni koheziji. Luxembourg : Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2004. 206 str.
24. Odločba Komisije I: Odločba Komisije z dne 4. avgusta 2006 o določitvi okvirne dodelitve odobritev za prevzem obveznosti po državah članicah za konvergenčni cilj za obdobje 2007–2013 (Uradni list EU, št. 243).
25. Odločba Komisije II: Odločba Komisija z dne 4. avgusta 2006 o določitvi okvirne dodelitve odobritev za prevzem obveznosti po državah članicah za cilj evropskega teritorialnega sodelovanja za obdobje 2007–2013 (Uradni list EU, št. 247).
26. Poročilo Neodvisnega organa za finančni nadzor strukturnih skladov v Republiki Sloveniji na podlagi člena 13 Uredbe 438/2001 za leto 2005. Ljubljana : Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna, 2006. 9 str.
27. Poročilo o realizaciji Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 na dan 31. december 2005. Ljubljana : Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2005. 53 str.
28. Poročilo o realizaciji Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 na dan 31. januar 2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006. 68 str.
29. Poročilo o realizaciji Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 na dan 28. februar 2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006. 68 str.
30. Poročilo o realizaciji Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 na dan 31. marec 2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006. 72 str.
31. Poročilo o realizaciji Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 na dan 30. april 2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006. 74 str.
32. Poročilo o realizaciji Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 na dan 31. maj 2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006. 76 str.
33. Poročilo o realizaciji Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 na dan 30. junij 2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006. 81 str.
34. Poročilo o realizaciji EPD 2004–2006 na dan 31. 10. 2006, SVLR: Poročilo o realizaciji Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 na dan 31. oktober 2006. Ljubljana : Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2006. 86 str.

35. Prizorišče za kohezijsko politiko 2007–2013. Informacijsko pismo inforegio št. 149, 2006. 2 str.
36. Programsko dopolnilo: Enotni programski dokument 2004–2006. Ljubljana : Vlada RS, 2004. 125 str.
37. Regional Policy – Inforegio: European Commission, Regional Policy, Background. [URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_en.htm], 27. 3. 2007.
38. Regional Policy – Inforegio: 2000-2006: The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF). [URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_en.htm], 23. 3. 2006.
39. Regulation (EC) No 1261/1999 of the European Parliament and of the Council of 21 June 1999 on the European Regional Development Fund (Uradni list EU, št. 161).
40. Regulation (EC) No 1262/1999 of the European Parliament and of the Council of 21 June 1999 on the European Social Fund (Uradni list EU, št. 161).
41. Strategija za rast in delovna mesta ter reforma evropske kohezijske politike: Četrto poročilo o napredku glede kohezije. Luxembourg : Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2006. 14 str.
42. Strategija regionalnega razvoja Republike Slovenije. Ljubljana : Ministrstvo za gospodarstvo, Agencija RS za regionalni razvoj, Ljubljana, 2001. 37 str.
43. Structural Policies and European Territories: Competitiveness, sustainable development and cohesion in Europe – From Lisbon to Gothenburg. Luxembourg : Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2003. 57 str.
44. Strukturni skladi EU v Sloveniji: Informacije: Kontakti za sklade. [URL: http://www.gov.si/euskladi/skladi/4inf_3.html], 23.5.2005.
45. Strukturni skladi EU v Sloveniji: EKUJS – Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad: O skladu. [URL: http://www.gov.si/euskladi/skladi/strukt_ekujs.html], 3. 3. 2006.
46. Territorial Cooperation and Cohesion: At the True Heart of Europe. Inforegio Panorama, Brussels, 17, 2005, 28 str.
47. The Impact and Added Value of Cohesion Policy. Evropska komisija, Directorate General for Regional Policy, The Evaluation Unit, 2005. 34 str.
48. The National Strategic Reference Frameworks: Between Myth and Reality – Towards a New Generation of Structural Funds Strategies. IQ-Net 10th Anniversary Conference. European Policies Research Centre (EPRC), University of Strathclyde, 2006. 64 str.
49. Towards a New Partnership for Growth, Jobs and Cohesion: Third Progress Report on Cohesion. Evropska komisija, Directorate General for Regional Policy, 2005. 38 str.
50. Uredba (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999 (Uradni list EU, št. 210).
51. Uredba (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999 (Uradni list EU, št. 210).
52. Uredba (ES) št. 1082/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o ustanovitvi evropskega združenja za teritorialno sodelovanje (EZTS) (Uradni list EU, št. 210).

53. Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (Uradni list EU, št. 210).
54. Uredba Sveta (ES) št. 1084/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1164/94 (Uradni list EU, št. 210).
55. Uredba Sveta (ES) št. 1085/2006 z dne 17. julija 2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) (Uradni list EU, št. 210).
56. Uredba Sveta (ES) št. 1164/94 z dne 16. maja 1994 o ustanovitvi Kohezijskega sklada (Uradni list EU, št. 130).
57. Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v RS (Uradni list RS, št. 07/06).
58. Uredba o vrednosti meril za določitev območij s posebnimi razvojnimi problemi in določitvi občin, ki izpolnjujejo ta merila (Uradni list RS, št. 59/00).
59. Vrednotenje postopkov prijave in izbire projektov iz strukturnih skladov EU. Ljubljana : Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 31.01.2006. 101 str.
60. Working for the Regions. Luksemburg : Office for Official Publications of the European Communities, 2004. 34 str.

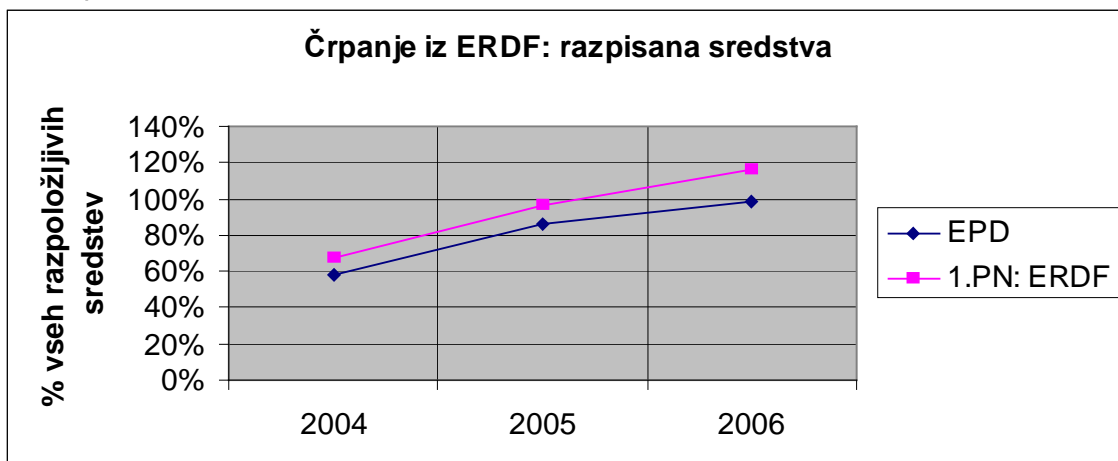
PRILOGE

PRILOGA 1: Proces priprave in sprejemanja odločitev o izboru projektov / programov za ukrepe EPD 2004-2006:

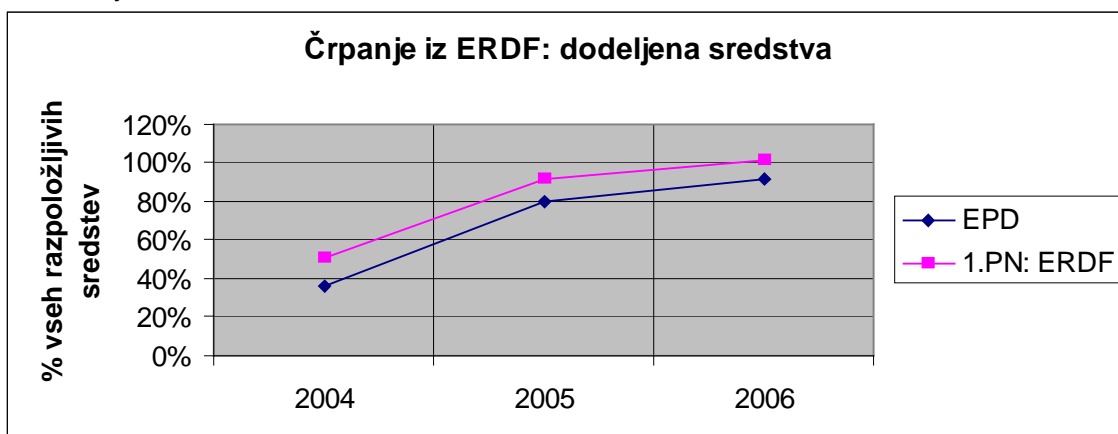


PRILOGA 2: Črpanje iz 1. PN EPD v obdobju 2004-2006 v primerjavi s celotnim EPD v istem obdobju

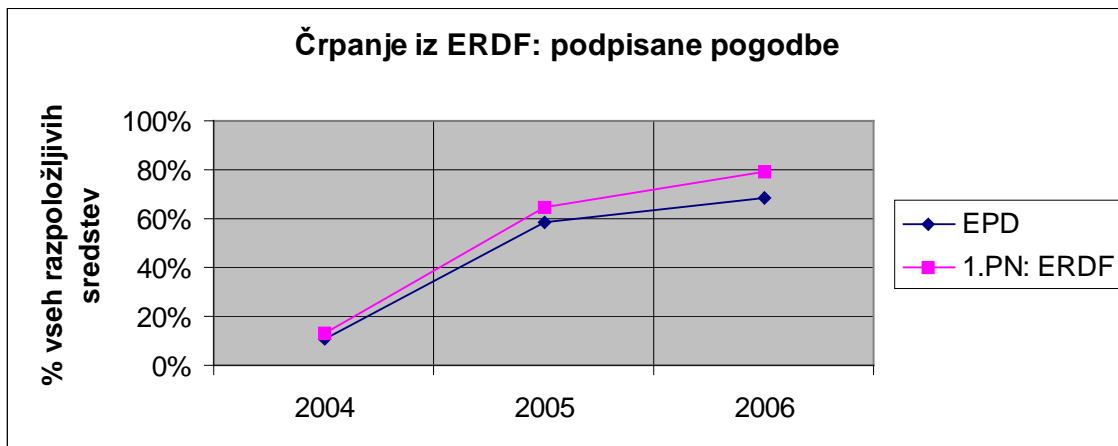
◆ razpisana sredstva



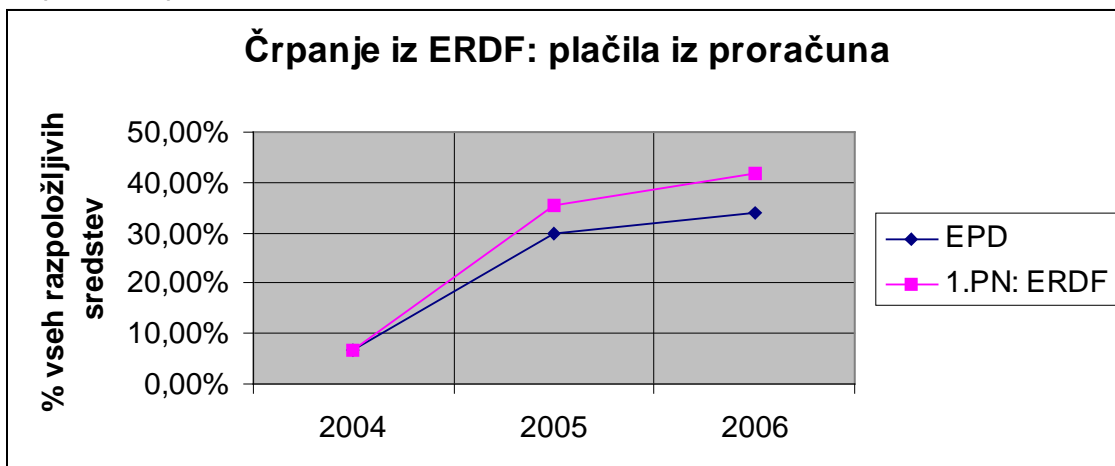
◆ dodeljena sredstva



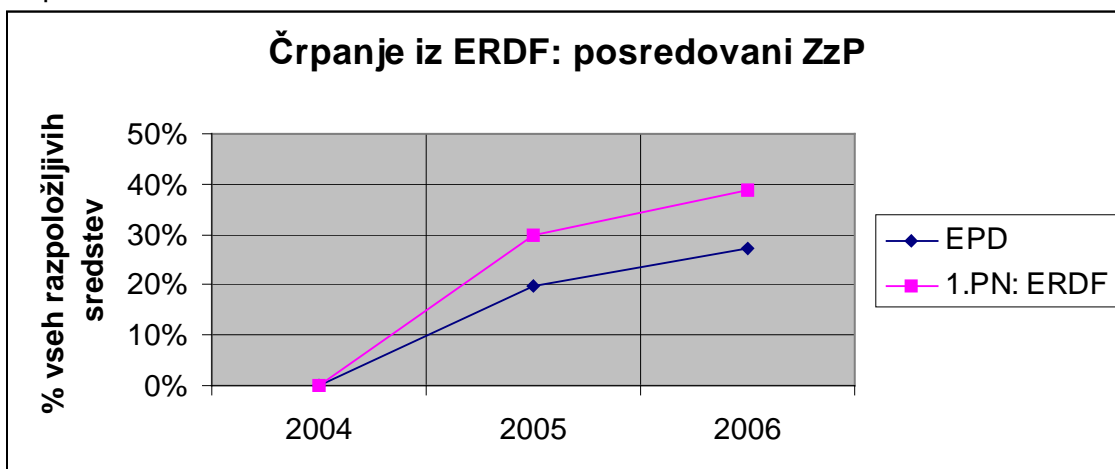
◆ podpisane pogodbe



- ◆ plačila iz proračuna

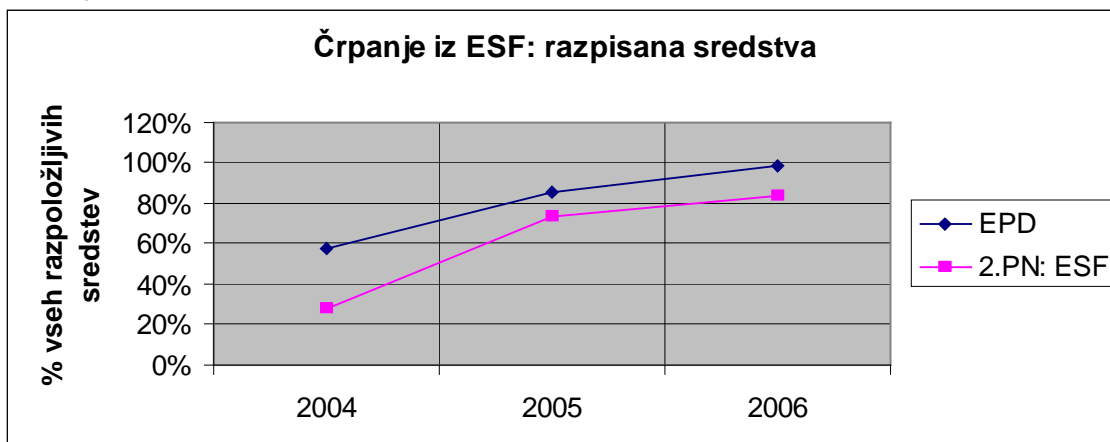


- ◆ posredovani ZzP

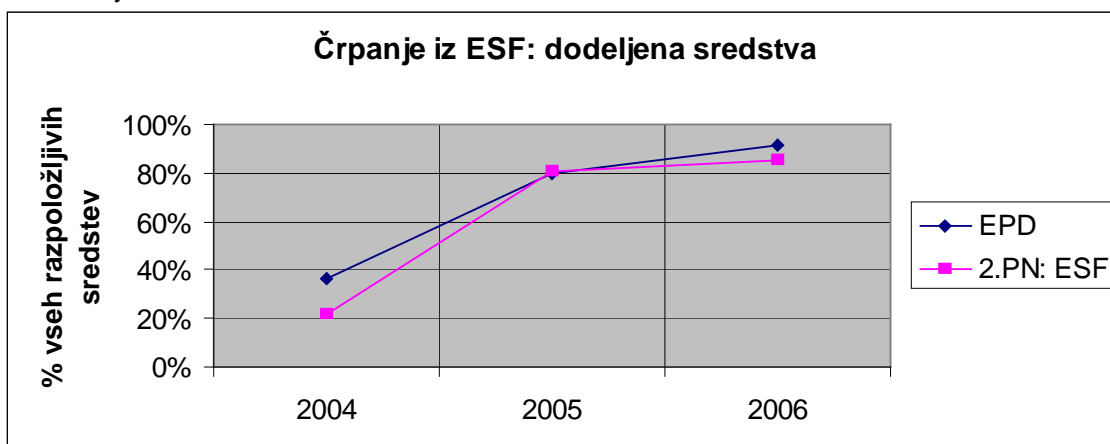


PRILOGA 3: Črpanje iz 2. PN v obdobju 2004-2006 v primerjavi s celotnim EPD v istem obdobju:

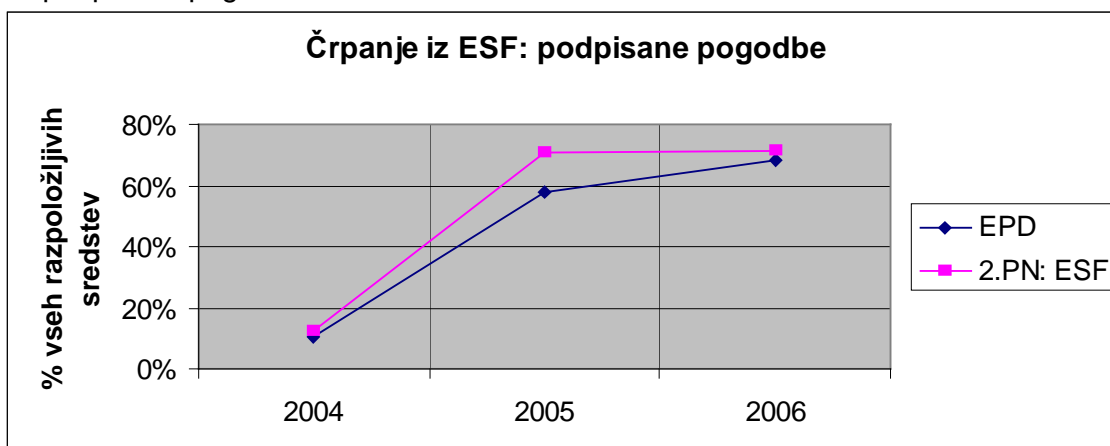
◆ razpisana sredstva



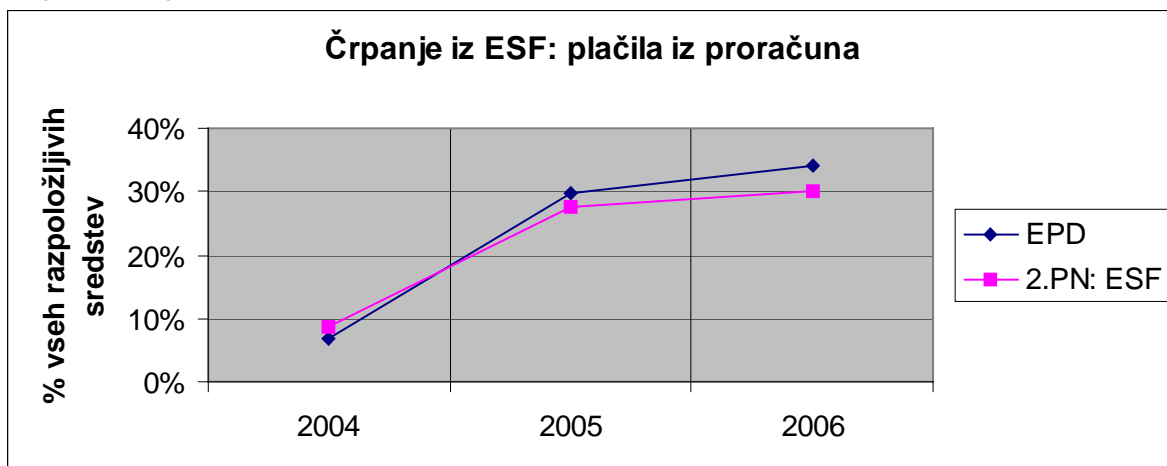
◆ dodeljena sredstva



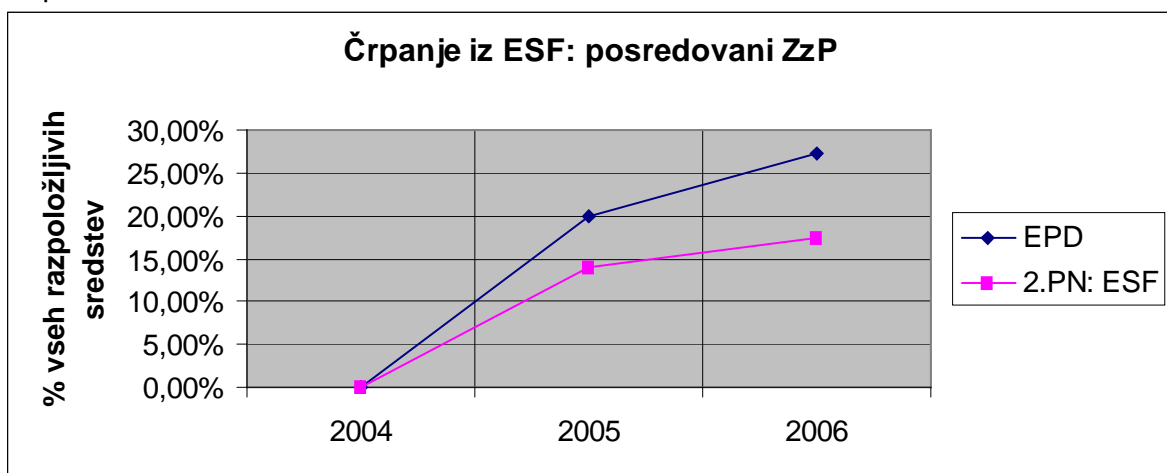
◆ podpisane pogodbe



◆ plačila iz proračuna

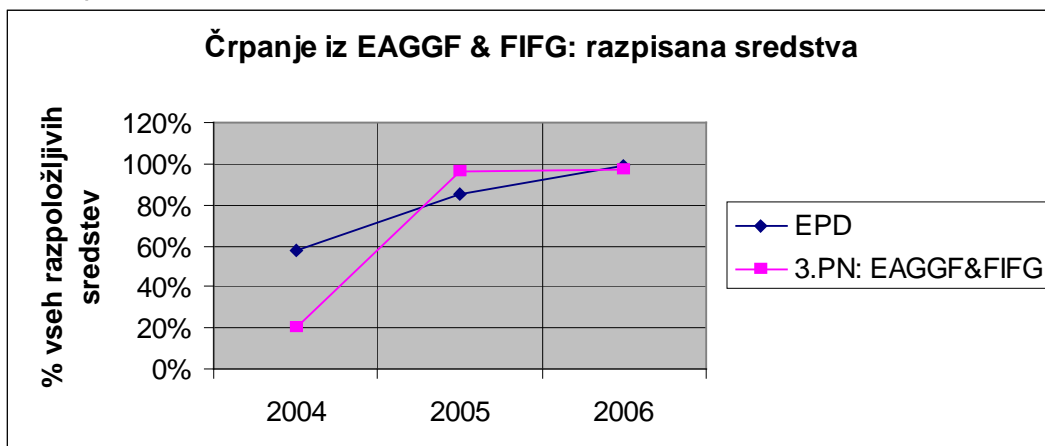


◆ posredovani ZzP

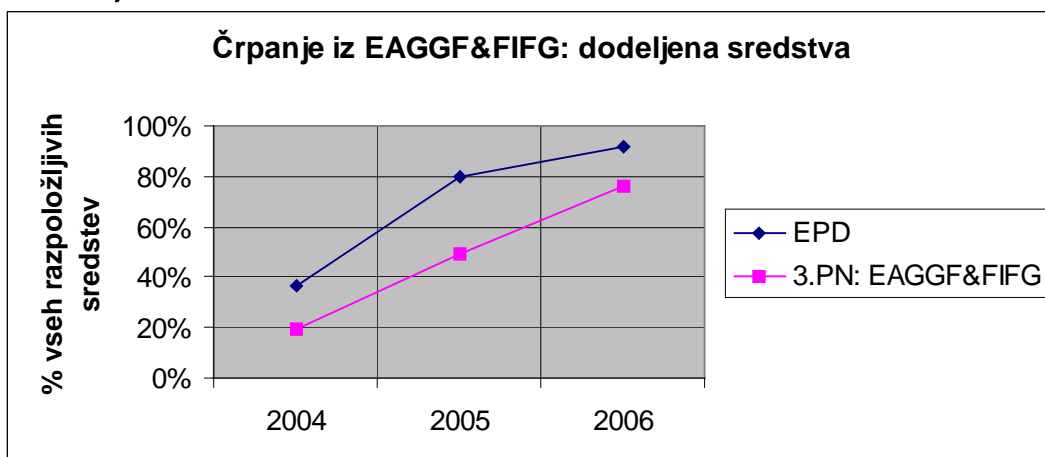


PRILOGA 4: Črpanje iz 3. PN v obdobju 2004-2006 v primerjavi s celotnim EPD v istem obdobju:

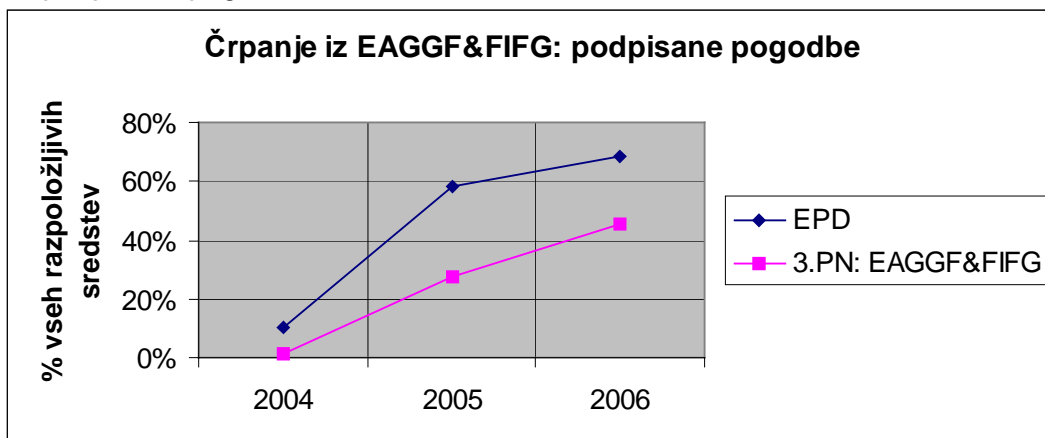
◆ razpisana sredstva



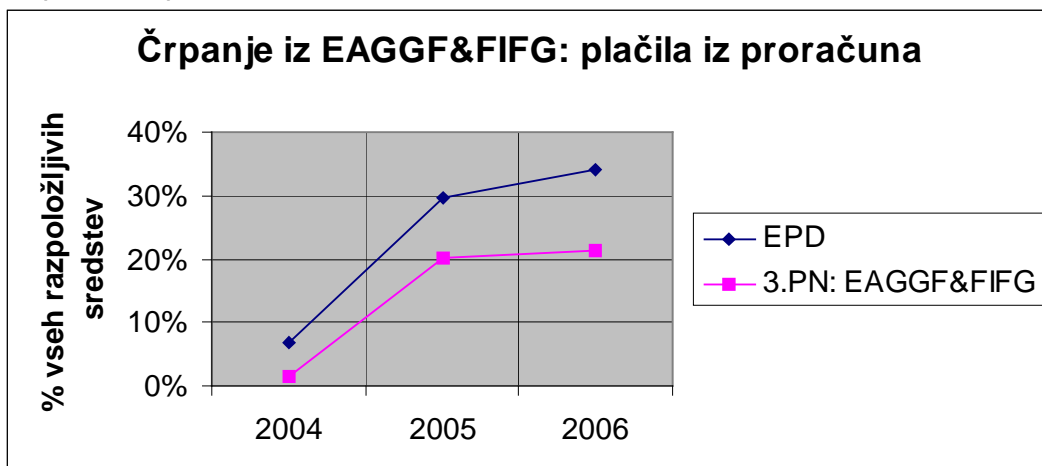
◆ dodeljena sredstva



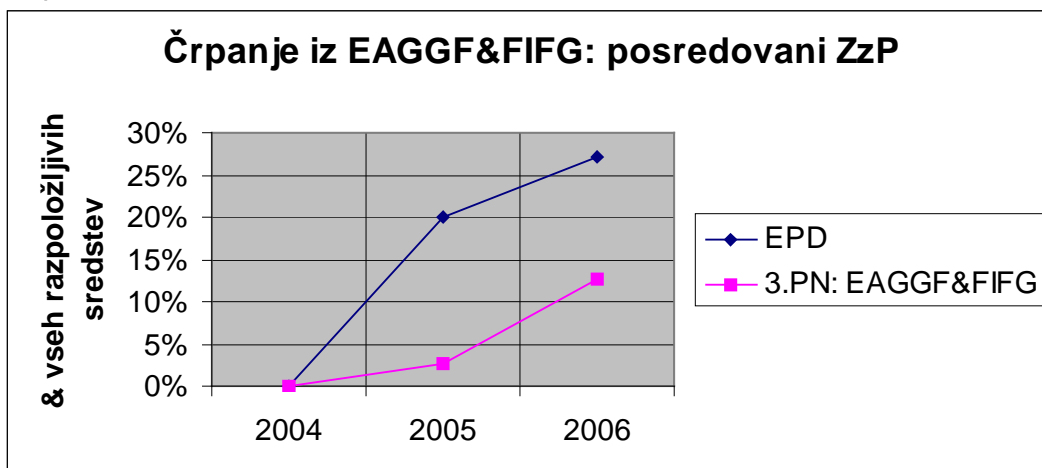
◆ podpisane pogodbe



◆ plačila iz proračuna



◆ posredovani ZzP



PRILOGA 5: Vprašalnik za podjetja glede koriščenja sredstev iz evropskih strukturnih skladov 2004-2006

Vprašalnik je namenjen podjetjem iz baze podjetij Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), ki nudijo podporo potencialnim prijaviteljem projektov v okviru strukturnih skladov. Namen vprašalnika je pridobiti oceno podjetij, ki naj bi poznale sistem črpanja, o učinkovitosti sistema, njegovih ključnih slabosti, dostopnosti sredstev ipd. Obenem želimo na ta način pridobiti predloge za izboljšanje sistema črpanja sredstev iz strukturnih skladov. Omenjeno je vezano na črpanje sredstev v okviru Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 (EPD).

Prosimo, če odgovorite na spodnja vprašanja.

VAŠE IZKUŠNJE na področju pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov

1. Koliko slovenskih podjetij, potencialnih prijaviteljev projektov za črpanje sredstev iz strukturnih skladov, je do sedaj koristilo vase usluge?

- a) 1 ali 2
- b) 3 do 4
- c) 5 do 10
- d) 10 do 20
- e) več kot 20

2. Katera podjetja koristijo vaše usluge in se prijavljajo na razpise?

- a) pretežno mala
- b) pretežno srednja
- c) pretežno velika

3. Kaj je ključni razlog, da se podjetja obračajo na Vas?

- a) pomanjkanje časa, da bi se sama prijavljala na razpise
- b) pomanjkanje znanj v podjetij
- c) zahtevna razpisna dokumentacija

4. Kakšen trend zaznavate pri povpraševanju po storitvah za pomoč prijaviteljem? Vaše storitve potrebuje:

- a) vedno več potencialnih prijaviteljev
- b) vedno manj potencialnih prijaviteljev
- c) trend je konstanten

5. Kakšen trend pričakujete v prihodnje?

- a) pozitiven
- b) negativen
- c) konstanten

6. Pri katerih razpisih oziroma programih so potencialni prijavitelji iskali največ podpornih uslug v okviru prednostnih nalog (prosili bi Vas za navedbo konkretnih številki pri najbolj »popularnih razpisih«):

1. prednostne naloge EPD (ERDF)?

2. prednostne naloge EPD (ESF)?

3. prednostne naloge EPD (EAGGF in FIFG)?

7. Kolikšen odstotek podjetij, ki jim pomagata pri razpisih, je uspešen pri črpanju sredstev?

_____ %

8. Pri katerih razpisih so bili prijavitelji najbolj uspešni v okviru:

1. prednostne naloge EPD (ERDF)?

2. prednostne naloge EPD (ESF)?

3. prednostne naloge EPD (EAGGF in FIFG)?

9. Prosimo, da navedete 3 ključne razloge za neuspeh (prosimo, da ne navajate razloga »neizpolnjevanje razpisnih pogojev«, ko je prijavitelj že pred prijavo vedel, da na njej ne bo uspešen zaradi jasne neskladnosti z razpisnimi pogoji):

- 1.
- 2.
- 3.

10. Katera podjetja so najmanj uspešna pri prijavih na razpise?

- a) pretežno mala
- b) pretežno srednja
- c) pretežno velika
- d) različno

11. Katera podjetja so najbolj uspešna pri prijavih na razpise?

- a) pretežno mala
- b) pretežno srednja
- c) pretežno velika
- d) različno

12. Kateri je ključni razlog, da se podjetja v večjem obsegu ne odločajo za kandidiranje na razpisih za evropska strukturna sredstva?

- a) podjetja imajo premalo znanja o načinih črpanja
- b) podjetja za možnosti črpanja sploh ne vedo
- c) stroški za pripravo dokumentacije za črpanje sredstev so previsoki v primerjavi s končnimi prejetimi sredstvi
- d) razpisi so prezahtevni
- e) razpisi ne omogočajo individualnega pristopa pri pridobivanju sredstev

g) drugo: _____

SPLOŠNA OCENA sistema

1. Kako bi na splošno ocenili slovenski model pridobivanja sredstev iz strukturnih skladov:

- a) odlično (5)
- b) zelo dobro (4)
- c) dobro (3)
- d) slabo (2)
- e) izredno slabo (1)

Prosimo, če navedete ključni razlog za Vašo oceno, ki ste jo izbrali pri vprašanju 1?

2. Ali menite, da je sistem (javni razpisi, javna naročila, javni pozivi,...) dovolj transparenten in dostopen potencialnim prijaviteljem/prejemnikom?

- a) DA
- b) NE
- c) ne vem

3. Ali pogrešate brošuro oziroma navodila, ki bi v strnjeni obliki morebitne prijavitelje projektov napotila na pravi naslov in mu ponudila nekaj osnovnih informacij?

- a) DA
- b) NE

4. Ali menite, da imajo mala in srednja podjetja (MSP) zadosten dostop do sredstev iz strukturnih skladov?

- a) DA
- b) NE
- c) ne vem

5. Ali so bila merila pri razpisih ustrezno določena?

- a) DA
- b) NE
- c) ne vem

6. Ali so merila dovolj transparentna (ali je težko izračunati, koliko točk bo prejel posamezni projekt)?

- a) DA
- b) NE
- c) ne vem

7. Ali je bila na splošno razpisna dokumentacija preobsežna?

- a) DA
- b) NE
- c) ne vem

8. Kateri je po Vašem mnenju prvi nujni korak za izboljšanje sistema nasploh?

OCENA PO SKLADIH

1. Kako bi ocenili dostop podjetij nasploh do sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj - ERDF (1. prednostna naloga EPD)?

- a) odlično (5)
- b) zelo dobro (4)
- c) dobro (3)
- d) slabo (2)
- e) izredno slabo (1)

2. Kako bi ocenili dostop podjetij in brezposelnih do sredstev iz Evropskega socialnega sklada - ESF (2. prednostna naloga EPD)?

- a) odlično (5)
- b) zelo dobro (4)
- c) dobro (3)
- d) slabo (2)
- e) izredno slabo (1)

3. Kako bi ocenili dostop podjetij nasploh in kmetijskih gospodarstev do sredstev iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada – EAGGF in FIFG (3. prednostna naloga EPD)?

- a) odlično (5)
- b) zelo dobro (4)
- c) dobro (3)
- d) slabo (2)
- e) izredno slabo (1)

4. Kakšne so bile po Vašem mnenju razpisne dokumentacije v okviru?

- 1. prednostne naloge EPD (ERDF)?
- 2. prednostne naloge EPD (ESF)?
- 3. prednostne naloge EPD (EAGGF in FIFG)?

5. Kateri je po Vašem mnenju ključni problem pri pridobivanju sredstev v okviru:

- 1. prednostne naloge EPD (ERDF)?
- 2. prednostne naloge EPD (ESF)?
- 3. prednostne naloge EPD (EAGGF in FIFG)?

6. Kateri je po Vašem mnenju prvi nujni korak za izboljšanje sistema v okviru:

1. prednostne naloge EPD (ERDF)?
2. prednostne naloge EPD (ESF)?
3. prednostne naloge EPD (EAGGF in FIFG)?

7. Kateri razpis/program bi po vašem mnenju ocenili kot prijavitelju najmanj prijaznega v okviru:

1. prednostne naloge EPD (ERDF)?
2. prednostne naloge EPD (ESF)?
3. prednostne naloge EPD (EAGGF in FIFG)?

8. Kateri razpis/program bi po vašem mnenju ocenili kot prijavitelju najbolj prijaznega v okviru:

1. prednostne naloge EPD (ERDF)?
2. prednostne naloge EPD (ESF)?
3. prednostne naloge EPD (EAGGF in FIFG)?

PRILOGA 6: Vprašalnik za institucije, vključene v upravljanje strukturnih skladov in kohezijskega sklada (vprašalnik je bil poslan 10.3.2006)

1. DEL: ANALIZA ZAPOSLENIH

NAVODILO: Prosimo, da izpolnite Tabelo 1 tako, da za vsakega zaposlenega vpišete ustrezne podatke. Podatke v začetnih stolpcih je moč pridobiti iz kadrovske evidence v posamezni instituciji, podatke o dodatnih izobraževanjih/stažih pa v oddelku za izobraževanje oziroma neposredno od zaposlenih.

V Tabelo 2 vpišite podatke o številu zaposlenih na dan 1. januar za vsako leto v obdobju 2004-2005-2006 ter na dan 1.3.2006 (v tem primeru bodo že zajete spremembe v implementacijski strukturi kohezijske politike v Sloveniji).

Tabela 1: Tabela o zaposlenih

ZAPOSLENI (telefon)	STOPNJA IZOBRAZBE (pridobljen naziv)	DELOVNA DOBA (skupno število let)	DELOVNE IZKUŠNJE IZKLJUČNO NA PODROČJU SS/KS* (št. let)	TRENTNI ZAPOSLOTVENI STATUS (delo za določen/nedoločen čas + oznaka TP, če je zaposlitev preko tehnične pomoči)	DELOVNO PODROČJE ** V OKVIRU SS/KS* + % časa, ki je namenjen posameznem delovnem področju na SS/KS*	DODATNA IZOBRAŽEVANJA: DOMA in TUJINA IZKLJUČNO NA PODROČJU SS/KS* (št. izobraževanj + trajanje)	STAŽI: - v institucijah EU - v drugih državah članicah
Marija Novak (478 xx xx)							
...							
SKUPAJ:							
↓↓↓ PODATKI IZ KADROVSKE SLUŽBE						↓↓↓ PODATKI ODDELKA ZA IZOBRAŽEVANJE OZIROMA NEPOSREDNO OD DELAVCA	

* SS = strukturni skladi, KS = Kohezijski sklad

** 1. vodenje in koordinacija, 2. razpisi in skrbništvo pogodb, 3. vsebinsko in finančno spremljanje in vrednotenje, 4. finančno upravljanje, 5. kontrole po 4. členu, 6. poročanje o nepravilnostih (in sistemska kontrola), 7. programiranje, 8. drugo (informiranje in obveščanje javnosti, horizontalne naloge, pravna služba,...)

Tabela 2: Tabela o fluktuaciji zaposlenih na področju SS in KS

Na dan	Je bilo zaposlenih ... ljudi:	V navedenem obdobju je ... ljudi ODSLO:	V istem obdobju se je NA NOVO zaposlilo ... ljudi:
1.1.2004		1.1.2004 - 1.1.2005: 1.1.2005 - 1.1.2006:	1.1.2004 - 1.1.2005: 1.1.2005 - 1.1.2006:
1.1.2005			
1.1.2006			
1.3.2006 (indikativno)			

2. DEL: ADMINISTRATIVNA USPOSOBLJENOST

VPRAŠANJA ZA VODJE:

NAVODILO: Prosimo, če odgovorite na spodnja vprašanja. Vaši odgovori bodo pripomogli k jasnejši sliki o potrebah po posameznih organih na področju upravljanja s strukturnimi skladi in Kohezijskim skladom.

1. Kako ocenjujete trenutno kadrovske zasedbo? Kot

- a) izredno dobro
- b) dobro
- c) relativno dobro, vendar obstaja potreba po dodatnih zaposlitvah
- d) zadovoljivo
- e) slabo

Obrazložitev odgovorov:

- a) in b) odgovora pomenita, da ste s trenutno zasedbo precej oziroma izredno zadovoljni. Hkrati ta odgovor pomeni, da dodatna kadrovska okrepitev po vašem mnenju ni potrebna
- c) odgovor pomeni, da ste prav tako zadovoljni s trenutno zasedbo, vendar bi le-ta morala biti okrepljena, da bi lahko tudi vnaprej delovala dobro
- d) odgovor pomeni, da kadrovska zasedba ni najboljša, vendar stanje zaenkrat ni kritično
- e) odgovor pomeni, da s kadrovske zasedbo niste zadovoljni in da so spremembe nujne.

2. Kateri so po Vašem mnenju prvi nujni koraki za morebitno izboljšanje kadrovske zasedbe (dodatne zaposlitve za določen/nedoločen čas, dodatna izobraževanja in usposabljanja doma/v tujini...)?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

3. Če s trenutno kadrovske zasedbo niste zadovoljni oziroma menite, da je dodatno zaposlovanje nujno, koliko dodatnih zaposlenih bi potrebovali?

Potrebovali bi _____ novo zaposlenih ljudi, in sicer na naslednjih področjih:

1. vodenje in koordinacija
2. razpisi in skrbništvo pogodb
3. vsebinsko in finančno spremljanje in vrednotenje
4. finančno upravljanje
5. kontrole po 4. členu
6. poročanje o nepravilnostih (in sistemska kontrola)
7. programiranje
8. drugo (informiranje in obveščanje javnosti, horizontalne naloge, notranja revizija, pravna služba,...)

4. Katere so največje kadrovske težave (npr. premalo delovnih izkušenj zaposlenih, premalo izobraževanj in usposabljanj, prenizka motivacija, slabo vzdušje med zaposlenimi...)?

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

5. Kako ocenjujete vpliv fluktuacije kadrov na področje dela? Fluktuacija kadrov je na delo v sektorju vplivala

- a) zelo pozitivno
- b) pozitivno
- c) na delo ni imela posebnega vpliva
- d) negativno
- e) zelo negativno

6. Kateri so po glavni vzrok za fluktuacijo kadrov?

- a) premalo plačano delo
- b) premalo motivacije in slabo vzdušje med zaposlenimi
- c) manj varno delovno mesto (zaposlitev za določen čas)